

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLÁN

**LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ORIENTACIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

P R E S E N T A

OM CHRISTIAN ALVARADO PECHIR

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTORAL:

DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ (TUTOR PRINCIPAL)
DR. NICOLÁS RODRÍGUEZ PEREGO
DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA
DR. ALFONSO CARLOS MERINO GONZÁLEZ



Ciudad Universitaria, septiembre de 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi mamá

Gracias por ser mi guía y magno ejemplo eternos; eres mi mejor maestra, te adoro.

A Luz Eleri

Quien en esta aventura llamada vida, a mi lado, ha sido la luz que hace brillar cada momento de ella, te amo.

A Juan

Simplemente, mi hermano.

A Mía Tao

Gracias por recordarme en cada instante de la vida la presencia divina de Dios.

A Crazy

Gracias por todo su cariño, apoyo y ayuda en los momentos más difíciles... y en los más fáciles.

A Charlie

Amigo del alma y compañero de triunfos y fracasos. Esta vida me queda corta para agradecerte todo.

A los amigos Sergio, Mariss, Q y Diana

Siempre ahí; siempre dispuestos, gracias por todo.

A Jeannette, Hanne y bebé

Gracias por confirmar que la voluntad también puede mover montañas, y que la presencia del amor en la forma más representativa de la inocencia, sana cualquier herida.

A Lalo y Carmelita

Mis tíos por siempre adorados. Mi enorme gratitud por todo, simplemente por ser parte de mí.

A Rudy y Areli

Le pido a Dios que no dejen de arrancarme muchas más sonrisas. Ojalá sigan siendo los tíos consentidos y la alegría de la familia. Por todo eso y más, gracias.

A Coco García Luna

Naturalmente, nuestra Coquito. Sabes el profundo cariño que te tenemos.

A Enrique Betancourt, Mario Cortés y familias

Quienes en una llegada efímera a un puerto desconocido, estuvieron ahí y nos abrieron las puertas de su corazón. Gracias por su amistad.

A Lucy

Niña, sabes que eres la chamaca de la familia. Gracias por todo.

A Golo

Sé que estamos en deuda contigo. Sin embargo, te agradezco todo el apoyo que nos brindaste, y que nos ayudó a saltar algunos hoyos que se atravesaron.

Dr. José Juan Sánchez

A quien le expreso profunda admiración. Gracias por todo su tiempo traducido en fuente de conocimiento, y por ser claro ejemplo de los pasos que quiero seguir. También mi agradecimiento a su señora esposa por la paciencia y atenciones brindadas.

Al Dr. Roberto Moreno

Doctor, como nuestro Coordinador, usted forjó a esta generación. Gracias por ser parte importante de este paso, el cual, fue motor imparable.

Al Dr. Nicolás Rodríguez

Gracias por sus puntuales observaciones y comentarios que enriquecieron no sólo un trabajo, sino la visión de un proyecto en el que seguiré avante.

Dr. Alfonso Merino

Siempre cabal; impecable, gracias doctor.

A Gabriel Pantoja

Gracias por todo doc. Ahora le toca a usted terminar lo que quedó pendiente, y por qué no, ser doctor, pero en Administración Pública.

A Jorge y Val

Ahora son ustedes testigos de este proyecto que termina y de una etapa que inicia, gracias.

Al Lic. Isidro Muñoz, Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México y al Lic. Sergio Chavelas, Secretario Ejecutivo

A ellos mi profundo respeto y mis más distinguidas consideraciones. Gracias por su confianza y por permitirme hacer mío su proyecto.

A mis compañeros y colegas del doctorado, principalmente, a Alejandro Navarro, Rosalba Taboada e Iván Carmona

Gracias por toda su ayuda, y a ustedes, mi más sincero reconocimiento.

A Leslie Sahie, in memoriam

Yiye, que todo el esfuerzo dedicado a este trabajo, se convierta en energía que te mando para que encuentres la felicidad y paz eternas, que así sea.

A la UNAM y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Por mucho, la Máxima Casa de Estudios

“Al triunfo de la verdad y al progreso del género humano”

***“Retirado en la paz de estos desiertos,
con pocos, pero doctos libros juntos,
vivo en conversación con los difuntos
y escucho con mis ojos a los muertos”***

***Francisco de Quevedo y Villegas
(1580-1645)***

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| MARCO INTRODUCTORIO | 1 |
| 1. Presentación | 1 |
| 2. Proyecto de investigación | 4 |
| 2.1. Hipótesis | 6 |
| 2.2. Justificación: ¿Por qué la Teoría de la Organización en la Administración Pública? | 7 |
| 2.3. Metodología | 8 |
| 3. Estructura del trabajo de investigación | 9 |
| CAPÍTULO I. Administración Pública y Organización | 13 |
| 1.1. Administración Pública | 14 |
| 1.1.1. Estado y Gobierno | 17 |
| 1.1.2. Análisis teórico-conceptual de la Administración Pública | 24 |
| 1.1.3. Estudio del objeto y objeto de estudio de la Administración Pública | 34 |
| 1.1.3.1. Escuelas de Administración Pública | 39 |
| 1.1.4. La organización como objeto de estudio de la Administración Pública | 41 |
| 1.2. Organización: naturaleza, estructura, procesos, sistemas y redes | 54 |

| | |
|--|----|
| 1.2.1. La naturaleza de las organizaciones: hacia su conceptualización y tipología | 60 |
| 1.2.1.1. Organizaciones formales e informales | 72 |
| 1.2.2. La estructura en las organizaciones | 77 |
| 1.2.3. La organización dentro de la Teoría de Sistemas | 84 |
| 1.2.3.1. Organización como estrategia y estrategia como organización | 88 |
| 1.2.4. Organización como un sistema de redes | 93 |
| Resumen | 96 |

CAPÍTULO II. Entendiendo a las organizaciones. Un análisis retrospectivo

| | |
|--|-----|
| | 99 |
| 2.1. Las primeras formas de hábitat social y la dinámica socioeconómica de las primeras formas de organización | 100 |
| 2.2. La industrialización como punto de partida hacia la teorización organizacional | 112 |
| 2.3. Axioma organizacional: la teorización clásica de las organizaciones | 120 |
| 2.3.1. Ideologías socioeconómicas como antecedente a la teorización organizacional | 121 |
| 2.3.2. De la Teoría de la Administración a la Teoría de la Organización | 124 |
| 2.3.2.1. Frederick W. Taylor y el surgimiento de la administración científica | 125 |
| 2.3.2.2. Henri Fayol y la organización en la labor administrativa | 128 |

| | |
|---|-----|
| 2.3.2.3. Max Weber y la burocracia | 129 |
| 2.3.2.4. Elton Mayo y los estudios de Hawthorne: la consideración de las relaciones humanas en las organizaciones | 134 |
| 2.3.2.5. Chester Barnard y las funciones del ejecutivo: la configuración del hombre organizativo | 138 |
| 2.3.2.6. Herbert Simon: el comportamiento administrativo en relación a la estructura organizacional y teoría administrativa | 141 |
| 2.3.2.7. Luther Gullick y Lyndall Urwick: notas sobre la teoría de la organización | 152 |
| 2.3.2.8. Henry Mintzberg: la naturaleza del trabajo directivo dentro de una organización | 156 |
| 2.3.2.9. James Mooney y los principios de organización | 160 |
| 2.3.2.10. Amitai Etzioni y las organizaciones modernas | 164 |
| 2.3.2.11. Barry Bozeman: un puente entre organizaciones privadas y públicas | 167 |
| Resumen | 175 |
| CAPÍTULO III. Teoría de la Organización en la Administración Pública: ¿Dicotomía o dualidad? | 177 |
| 3.1. Teoría de la Organización y Administración Pública: ¿Una relación en construcción? | 177 |
| 3.2. Características de las organizaciones públicas | 179 |
| 3.3. La Administración Pública como una organización diferenciada | 186 |

| | |
|---|-----|
| 3.4. Dimensiones de las organizaciones en la Administración Pública | 190 |
| 3.4.1. Dimensión socio-técnica | 190 |
| 3.4.1.1. Proceso de organización | 193 |
| 3.4.1.2. Técnicas de organización | 194 |
| 3.4.1.3. Estructuras administrativas en los procesos de organización | 196 |
| 3.4.1.4. La organización del factor humano en la Administración Pública | 198 |
| 3.4.1.5. Funciones y procesos en la Administración Pública | 201 |
| 3.4.1.6. Las organizaciones públicas ante los nuevos paradigmas de la gestión pública | 203 |
| 3.4.2. Dimensión político-cultural | 208 |
| 3.4.2.1. Poder y conflicto en las organizaciones públicas | 208 |
| 3.4.2.2. Cultura organizacional en la Administración Pública | 215 |
| 3.4.3. Dimensión de control y mejora | 219 |
| 3.4.4. Manejo del cambio en las organizaciones públicas | 221 |
| 3.4.4.1. Administración estratégica hacia la mejora organizativa | 222 |
| Resumen | 227 |

CONCLUSIONES

| | |
|--|-----|
| | 229 |
| 1. Existencia de las organizaciones | 229 |
| 2. ¿Qué es la Teoría de la Organización? | 230 |
| 3. ¿Qué son las organizaciones? | 231 |
| 4. Administración Pública: una organización | 232 |
| 5. Teoría de la Organización y Administración Pública. Hacia una tesis convergente | 234 |
| 6. Realidad de las organizaciones públicas | 235 |
| 7. La Teoría de la Organización en organizaciones ilegales. ¿Un modelo a seguir? | 237 |
| 8. Necesidad de estudiar científicamente las organizaciones de la Administración Pública | 238 |
| 9. El estado actual de la Administración Pública | 239 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| | 241 |
|--|-----|

FUENTES DE INFORMACIÓN

| | |
|--|-----|
| | 243 |
|--|-----|

MARCO INTRODUCTORIO

1. Presentación

En la presente investigación se analizará a uno de los estudiosos clásicos de la organización, James Mooney, quien afirmó que una de las organizaciones más eficaces es el Ejército, con lo que yo estoy de acuerdo. Esta afirmación invita a considerar el estudio de la obra de Sun Tzu, “El Arte de la Guerra”, ya que desde aquellos tiempos (400-320 a. C.) se hablaba propiamente de *organización* (de las tropas).

Sun Tzu señalaba que *la guerra es un asunto de importancia vital para el Estado, es indispensable estudiarla a fondo; es un asunto serio; da miedo pensar que los hombres pueden emprenderla sin dedicar la reflexión que requiere* (Sun Tzu: 1995: 45). Así debería ser concebida la organización, es decir, si los principios aportados por ese autor fueran puestos en práctica hoy día, la organización, y más en la Administración Pública, se caracterizarían por tener, al igual que la guerra, un *espíritu de equipo y todos se sentirán felices de seguir a sus jefes* (Sun Tzu, 1995: 47).

Desde mi parecer, es una analogía perfecta para entender por qué las organizaciones, que a su vez estructuran ese gran conglomerado conocido como Administración Pública, no son exitosas. Incluso, el autor de El Arte de la Guerra considera cinco factores fundamentales: influencia moral, condiciones atmosféricas, terreno, mando y doctrina. La influencia moral es lo que hace que el pueblo esté de acuerdo con sus superiores; por condiciones atmosféricas se entiende el juego recíproco de las fuerzas naturales, los efectos del frío y del calor, así como la dirección de las operaciones militares de acuerdo con las estaciones; se entiende por terreno las distancias y la facilidad o dificultad que hay en recorrerlos, la naturaleza despejada o angosta y las oportunidades de vida y muerte que ofrece; el mando (autoridad), implica las cualidades de sabiduría, equidad, humanidad, coraje y severidad del general. Finalmente, la doctrina es la

organización, la autoridad, la promoción de los oficiales al rango conveniente, la vigilancia de las vías de aprovisionamiento y el cuidado de atender las necesidades esenciales del Ejército. *No existe general que no haya oído hablar de estos cinco puntos. Quienes los dominan, ganan; los que no, son vencidos* (Sun Tzu, 1995: 45-48).

Desde mi perspectiva y tal como se analizarán, estos cinco factores fundamentales son prácticamente los principios que teorizan a la organización de acuerdo con las aportaciones de los estudiosos clásicos de la materia.¹

Por lo tanto, organizaciones, sean públicas, privadas, sociales, o todas públicas (según Barry Bozeman²), son simplemente organizaciones, y por tal motivo no hay diferenciación en los principios que las rigen. El punto es que para que tengan éxito, deben ser concebidas como Sun Tzu a la guerra, y es de esta manera como yo las concibo y al parecer soy el único. Al respecto, Sun Tzu afirmó que: *Aquel cuyas tropas estén unidas en torno a un objetivo común, será el vencedor* (Sun Tzu, 1995: 72).

Por tal virtud, el objetivo de esta tesis doctoral es analizar la relación y la influencia de los principios de la Teoría de la Organización en la Administración Pública, con el propósito de conocer cómo esos principios interfieren en cualquier tipo de organización, haciendo especial énfasis en las de naturaleza pública, entendidas éstas no bajo la concepción de Bozeman, sino como parte organizacional de la Administración Pública. En otras palabras, se pretende transmitir la importancia y trascendencia que tiene la teoría en la Administración Pública, por una parte como función organizadora (organización de organizaciones) y, por otra, la función administrativa (ejecutiva) del aparato estatal.

¹Es decir, a lo largo del presente trabajo de investigación, se verán abordados términos como estructuras, comportamiento y clima organizacional, medio ambiente organizacional, autoridad, motivación, liderazgo, conflicto, entre otros, mismos que no son más que la aplicación de los cinco factores fundamentales de Sun Tzu.

²En el punto 2.3.2.11, se analizará el por qué Barry Bozeman menciona que todas las organizaciones son públicas.

Lo anterior, tomando como punto de partida que la sociedad contemporánea compleja, muy productiva e inestable, es una sociedad de organizaciones, ya que constituyen formas de agrupación humana actualmente convertidas en imprescindibles para lograr una gran cantidad de objetivos importantes para la vida personal; esto, derivado de que siempre han existido las organizaciones, pues los humanos han abordado en todas las épocas desafíos superiores a su capacidad individual.

En este sentido, muchos de los autores que han aportado a la Teoría de la Organización inician sus obras preguntándose por qué es importante su estudio, y todos concluyen en que la respuesta se relaciona con la importancia que tienen las organizaciones en la sociedad actual, no solamente respecto a la gran variedad de objetivos que con ellas se persiguen, sino porque casi todas las actividades humanas se realizan y son posibles gracias a las organizaciones, sin olvidar la complejidad de sus procesos que hace necesario su estudio y análisis. Visto así, nos encontramos con dos posibilidades: 1) la dominación, que sobre la sociedad moderna ejercen las organizaciones, se vincula al hecho de que todos los seres humanos nacemos, estudiamos, trabajamos y morimos en organizaciones, además de que la mayoría de las actividades que llevamos a cabo, se relaciona directa o indirectamente con aquéllas, y a mayor desarrollo de la humanidad, mayor es el desarrollo requerido por las organizaciones. 2) las organizaciones son instrumentos para obtener resultados, sean buenos o malos, suficientes e insuficientes, oportunos o inoportunos, legales o ilegales (Rodríguez, 2005: 62).

En otras palabras, constituyen formas de agrupación humana actualmente imprescindibles para lograr objetivos fundamentales en la vida, por lo tanto, se ha hablado de ellas como de extensiones del ser humano para alcanzar metas difíciles; no se puede entender la sociedad actual sin considerar el conjunto de organizaciones, tales como empresas privadas, sector público, entidades religiosas, militares, deportivas, políticas, etc. La satisfacción de nuestras necesidades se relaciona con algunas de ellas.

Otros autores entran de lleno en la problemática derivada de las organizaciones y consideran que su evidente importancia radica en que la gente pasa tiempo en ellas y que la mayor parte de las actividades humanas se realizan dentro y/o con relación en ellas (Rodríguez, 2005: 62).

A principios del siglo XX, con el surgimiento de las sociedades industriales, se hizo necesario abordar el estudio científico de aquellas formas de producción, tal y como lo hicieron autores como Taylor, Fayol, Weber, Urwick o Gulick.

Así, primero fueron las factorías que durante el siglo XVIII invadieron el contexto europeo, dando así lugar a nuevos tipos de relaciones sociales. Posteriormente aparecieron las empresas que extendieron el trabajo altamente organizado a actividades distintas de la producción industrial. La organización es un contexto de relación social en el que inicialmente se obvian emociones y sentimientos, pero incluye tareas como la planificación, control, coordinación, autoridad y poder. No se entiende que personas que viven y trabajan en algún tipo de organización, sea en una empresa, en el sector público o de carácter social, no tengan un amplio conocimiento de la dinámica de las organizaciones.

La perspectiva es clara: si las organizaciones no son conocidas como tales por los miembros que las integran, el reto de tener que adaptarse a los nuevos escenarios en los que se desenvolverán seguirá ocasionando confusión teórica y práctica, y su dinámica estructurada a partir de la intención de lograr determinados objetivos a través de la asociación común, seguirá siendo poco efectiva.

2. Proyecto de investigación

Para lograr el objetivo de la investigación, se plantearon las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el origen y las características de las organizaciones como formas de agrupación humana y cómo éstas se estructuran en la Administración Pública?

2. ¿Existe algún vínculo entre la Teoría de la Organización y la Administración Pública?
3. ¿Qué grado de influencia tiene la Teoría de la Organización en la Administración Pública?
4. Siendo organizaciones ambas, ¿qué diferencias existen entre las públicas y las privadas?

De igual manera, el problema se planteó en el sentido de que la ciencia de la Administración Pública estaba perdida y confundida con las aportaciones de Taylor, Fayol, Urwick y Gulick, por lo que se les atribuyeron los estudios que había sobre esta materia. Con el descubrimiento de las obras de Jean-Charles Bonnin, se comprobó que éste es el padre y fundador de la ciencia de la Administración Pública, y en consecuencia surge una discusión permanente y diferenciada entre organizaciones privadas y públicas, que se caracteriza por el hecho de que son completamente diferentes, y persiguen diferentes objetivos y fines, no tiene nada que ver la una con la otra. Esto provocó que el estudio de la Teoría de la Organización no se considere en la Administración Pública ; en otras palabras que, hasta antes de Bonnin, el surgimiento de la Administración Pública como disciplina favoreció la adopción de los principios tayloristas por dos razones fundamentales: la primera, que la Administración Pública parecía no tener sustento teórico propio, se presumía que sus principios y métodos provenían de la Ciencia Política y del Derecho y, por tanto, la administración científica fue la oportunidad para que los publiadministradores probaran su disciplina como ciencia; y la segunda, en el sentido de que los principios tales como eficiencia, eficacia y productividad (propios de la administración científica) fueron asumidos como valores en la Administración Pública, incluso Eliza Wing-Yee Lee afirma que el surgimiento de la administración científica en la Administración Pública debe considerarse en el contexto de la cientifización de la política (Lee, 1995: 538-546).

Otro aspecto fundamental por el que se creía que los pioneros de la administración científica eran los padres de la Administración Pública, es la estrecha relación entre el modelo de Taylor y de Weber que fue aceptada por los administradores públicos, en el sentido de que la administración provee un método distinto para cumplir lo que la burocracia había estado buscando: la adecuación de los medios a los fines. La diferencia radica en que a fin de lograr la eficiencia y la eficacia, para Weber el medio es la normatividad establecida por el poder, mientras que para Taylor, la ley era de carácter científico. Estas consideraciones teóricas provocaron el interés de implementar dentro del sector público modelos que han probado su eficacia y eficiencia en el sector privado; el tamaño, el costo y la pertinencia en los resultados del gobierno fueron algunos de los factores que constituyeron un entorno favorable para el desarrollo de dichos modelos.

2.1. Hipótesis

Ya sean privadas o públicas, las organizaciones son eso, independientemente del tipo de objetivos o resultados que persiguen. En este sentido, entre la Teoría de la Organización (que en la discusión teórica apunta sólo a organizaciones o empresas privadas) y la Administración Pública, existe una relación de índole pragmática.

Por tal virtud, los principios de la Teoría de la Organización aplican en cualquier tipo de organización, y en la Administración Pública, porque de la dinámica social (como organización social³) emanan las relaciones que ligan a los hombres entre sí, por lo que en términos de Bonnin, es la ciencia administrativa la que rige dichas relaciones en virtud de que: 1) la Administración Pública nació con la asociación o comunidad;⁴ 2) la conservación de ésta es el principio de la

³Los conceptos de dinámica social y organización social se señalan y se diferencian en el Capítulo II. Ver nota al pie de la página 115.

⁴La espina dorsal de la organización radica en el principio de unidad, siendo éste el sustento de la jerarquía, que de manera similar a la espina dorsal en el cuerpo humano, soporta al conjunto de la organización y la cual es confiada a uno solo para que haya uniformidad y celeridad en el despacho de los negocios públicos. De este principio resulta la unidad de orden que ofrece en cada división territorial la imagen de la administración suprema: la administración pública (Guerrero, 2004, 111-112).

administración; 3) la administración es el gobierno de la comunidad y, 4) la acción social es su carácter y la ejecución de leyes de interés general su atribución (Guerrero, 2004: 110). Sobre esta base Bonnin estableció los principios de organización.

Cabe señalar que el “cómo” las organizaciones públicas o privadas consiguen sus objetivos y resultados no es objeto de la presente investigación. Esto alude a herramientas de gestión no consideradas en este trabajo.

2.2. Justificación: ¿Por qué la Teoría de la Organización en la Administración Pública?

Los principios que integran la Teoría de la Organización y que se analizarán en el presente trabajo tienen aplicabilidad en la Administración Pública desde el hecho de que Charles-Jean Bonnin estructuró el concepto de relaciones sociales como un efecto de la sociabilidad humana y primer elemento de la administración pública. Desde esta perspectiva, el hombre es un ser social por naturaleza y es en su sociabilidad natural y en sus necesidades (primeras formas de organización), donde encuentra la causa y origen de la sociedad y su organización.⁵ De aquí emanan las relaciones que ligan a los hombres entre sí, siendo la ciencia administrativa la que procura los medios de conservar dichas relaciones con la finalidad de lograr el orden social y el interés público. Sin esto, según Bonnin, sería imposible concebir a la sociedad (Bonnin, 2004: 317). De aquí emanan los principios siguientes: 1) el hombre es social; 2) su sociabilidad proviene de su organización, de la naturaleza de sus necesidades y de las de sus relaciones con sus semejantes; 3) el estado social es natural y necesario; 4) la familia y la propiedad resultan de este estado y no podrán existir sin la sociedad; 5) las necesidades y las relaciones necesarias de los hombres son causa de sociedad y el interés público es el que los encadena; 6) el interés público no es otra cosa que

⁵La primera forma de organización del hombre es la familia; el conjunto de familias forman el pueblo y el conjunto de pueblos configuran la nación o Estado. Es en su organización donde se encuentra su propensión a ser felices, donde los individuos están unidos al interés público, donde se encuentran las relaciones necesarias de los hombres en sociedad, y donde se encuentran los principios de las leyes administrativas (Bonnin, 2004).

la reunión de intereses privados para la ventaja común; 7) el objeto de la sociedad es la conservación física y moral de los hombres; 8) el estado es la reunión de los hombres en asociación política y sometidos a un mismo gobierno; 9) el gobierno es la autoridad pública establecida para gobernar el Estado, es también la administración suprema, y como tal, es el principio de ella considerada como institución particular y; 10) la justicia es una consecuencia de la administración, como ésta lo es del gobierno (Bonnin, 2004: 318).

Bajo la concepción de Bonnin que se acaba de abordar, no se puede desligar la Teoría de la Organización de la Administración Pública, considerada ésta como una organización que organiza organizaciones. Es por esta razón que la importancia del presente trabajo radica en el hecho de que se aborda y se analiza cómo la referida teoría constituye el eje rector de la Administración Pública, y no sólo es un privilegio de las organizaciones privadas.

Consecuentemente, la investigación aporta los elementos teóricos que dan al estudiante, investigador o servidor público las razones del impacto de la Teoría de la Organización en la Administración Pública, elementos que debieran ser considerados o abordados de manera consciente (y científica) en la práctica para que todo ese gran conjunto de organizaciones sean exitosas.

2.3. Metodología

La metodología contemplada para la elaboración de la investigación fue, en una primera etapa, el método histórico. En una segunda se utilizaron los métodos deductivo y analítico.

El método histórico sirvió para conocer y comprender cómo las formas de organización dieron la pauta a su teorización. Asimismo, nos permitió observar la evolución de la Teoría de la Organización, así como conocer las etapas de su progreso.

Una vez conocido el marco histórico, el método deductivo se implementó con la finalidad de conocer las primeras formas de organización y cómo a través del tiempo han sido estudiadas de manera científica y particular, para así entender el surgimiento de los principios y teoría organizacionales. De igual forma, dicho método sirvió para particularizar cómo los principios y teoría han tenido aplicabilidad en las formas organizacionales de la Administración Pública. A este método se debe el orden que lleva la estructura del trabajo de investigación.

Finalmente, el método analítico-sintético se utilizó para estructurar el estudio, propiamente el presente trabajo, que permitió converger los principios de la Teoría de la Organización en la Administración Pública.

3. Estructura del trabajo de investigación

Para la realización de la investigación se llevó a cabo una revisión bibliográfica y documental acerca de la Teoría de la Organización, sobre todo para analizar y comprender su impacto en la Administración Pública. Por esta razón, fue una labor imprescindible identificar todo el marco histórico y teórico relativo a la organización, desde cuáles fueron las primeras formas de organización, hasta su influencia, impacto y convergencia en la Administración Pública.

Para lograr el objetivo se tomó como punto de partida el estudio de los principales teóricos de la organización, así como de la Administración Pública. Es decir, se versó de manera sistematizada sobre las posturas y categorías analíticas del estudio de las organizaciones, de tal forma que, desde el enfoque de la Teoría de la Organización, se pudo comenzar a construir una perspectiva de análisis convergente para el caso de las organizaciones en el sector público. Esto, de manera muy independiente de lo que hoy en día nos caracteriza por modas administrativas consistentes en la incorporación de “reformas” disfrazadas de teorías que, al respecto, cabe señalar que desde cualquier tipo de corrientes, se ha buscado transformar las estructuras organizativas de los gobiernos, obteniéndose, en el mejor de los casos, resultados pocos concluyentes y desarticulados (Arellano, Cabrero y Castillo, 2007: 6).

El presente trabajo de investigación se estructuró en tres principales capítulos.

El capítulo I está dedicado en una primera parte, al estudio y exploración teórico-conceptual de la Administración Pública. Dentro del este capítulo, se llega a comprender a la organización como uno de sus principales objetos de estudio. En una segunda etapa, se analiza a la organización para conocer su naturaleza teórica-científica, los diferentes tipos, así como su clasificación. Asimismo, se aborda el objeto de estudio como un conjunto de estructuras, procesos, sistemas y redes; estas dos últimas se observan desde posturas teóricas.

En el capítulo II se realiza un análisis retrospectivo que tiene como objetivo entender a las organizaciones, desde las primitivas formas de hábitat social hasta la dinámica socioeconómica que dio origen a las primeras representaciones organizacionales. Dicha dinámica parte de la industrialización y de las ideologías económicas que se fueron apuntalando hacia la teorización organizacional, donde se exponen de manera analítica los fundamentos teóricos que fueron parte del desarrollo del pensamiento administrativo. Este pensamiento abarca desde científicos como Taylor, Fayol y Weber, hasta autores contemporáneos como Mintzberg, Mooney, Etzioni y Bozeman.

En el capítulo III se delimita el impacto, y por lo tanto, la convergencia de la Teoría de la Organización en la Administración Pública. Es decir, se determinan las características de las organizaciones concebidas como “públicas”, y cómo ante dicha convergencia existe una diferenciación entre la Administración Pública como un “conglomerado organizacional” y las organizaciones privadas. En dicha convergencia se analizan también las dimensiones de las organizaciones en la Administración Pública⁶ que demuestran la relación entre ésta y la Teoría de la

⁶ Para poder realizar el análisis correspondiente a las referidas dimensiones, se toma como punto de partida lo señalado por Carles Ramió (2002), quien en su obra citada hace referencia a casos prácticos de organizaciones públicas en España. Asimismo, toca lo relativo a los temas clásicos que pueden existir en cualquier manual de organización, y que de una manera referencial, se abordan en la presente investigación. Quizá esta obra se aproxima a la relación que existe entre Teoría de la Organización y Administración Pública, objeto de estudio del presente, pero a diferencia del referido autor que sólo se hace alusión al modelo español y hace énfasis a un tratamiento diferente entre organizaciones públicas y privadas, en este trabajo, se describe el por qué de esta relación, así como sus características, que no sólo se estudia como algo separado, sino a través de un factor de impacto.

Organización. Estas dimensiones o ámbitos, para efecto de la presente investigación, se delimitan en lo socio-técnico, en lo político-cultural, y en el ámbito de control y mejora. En el primer ámbito, encontramos procesos y técnicas de organización, así como estructuras administrativas y el aspecto del factor humano. La segunda dimensión, relativa a lo político-cultural, refiere al estudio de cómo también el poder, el conflicto y la cultura organizacional existen en la Administración Pública, al igual que en cualquier otro tipo de organización. En esta dimensión se aborda el tema relativo al manejo del factor cambio en las organizaciones públicas y cómo la administración estratégica contemplada en las organizaciones privadas o “empresas”, tiene aplicabilidad como un factor de mejora organizativa en la Administración Pública. Estas dimensiones o ámbitos que se desarrollan en la Administración Pública justifican el porqué de la Teoría de la Organización en las organizaciones publiadministrativas.

Finalmente se presentan las conclusiones consistentes en las reflexiones, alcances e interpretación de los resultados obtenidos de esta investigación, pero además, la aportación principal de la presente tesis es la nueva visión o perspectiva que se debería tener sobre la relación que existe entre la Teoría de la Organización en la Administración Pública.

CAPÍTULO I:

Administración Pública y Organización

En este capítulo se aborda la estructura conceptual de organización, es decir, su naturaleza, conceptualización y tipología, para que en un segundo momento se analice a la organización pública, tomando como punto de partida el marco teórico de la Administración Pública, ya que esta última tiene un solo objeto de estudio: la actividad organizada del Estado; es así como la organización se convierte en objeto de estudio de la Administración Pública y el impacto de la Teoría de la Organización se empieza a vislumbrar.

En este sentido, para que la Administración Pública pueda operar necesita de organizaciones que le den el funcionamiento para cumplir con los fines del Estado; no se puede concebir a la Administración Pública sin un marco organizacional.

De la definición de organización y de su relación con la administración se desprende la necesidad de metas u objetivos.⁷ La organización es un instrumento para obtener fines, mientras que la administración es el mecanismo que aquella emplea para hacer un uso racional de los recursos que combina y emplea con la intención de producir resultados (Rodríguez, 2005: 66).

Así, organización y administración muestran una relación estrecha entre los objetivos previstos y el funcionamiento de la organización encargada de alcanzarlos. Consecuentemente, organización, como una segunda etapa del proceso administrativo desde que Fayol las enumeró como integrantes del concepto de administración, quiere decir combinación de recursos en un proceso de diseño organizacional que implica una serie de decisiones para la

⁷Nicolás Rodríguez Perego afirma que, dentro de la dinámica propia del funcionamiento organizacional, existen los objetivos formales, que son aquellos que se manifiestan originalmente y que dan lugar a la creación de la organización, y los objetivos reales, entendidos éstos como los que muestran el funcionamiento y los resultados concretos de la organización. Dicha dinámica puede provocar situaciones diversas que llevan propiamente a la obtención de los objetivos reales y no tanto de los objetivos formales.

determinación de la estructura organizacional más apropiada (Rodríguez, 2005: 68).

Visto así, la relación entre organización y administración se comprende porque la primera es un producto de la segunda, y ésta se concibe a su vez como un conjunto de actividades que se dan en la organización. Es decir, los administrativos pretenden organizar para lograr los fines comunes, y para cumplir esto, se da como consecuencia la organización; en este sentido, la administración se hace dentro de la organización.

1.1. Administración Pública⁸

La organización del Estado⁹ se estructura para atender las funciones que determinan sus relaciones con la sociedad. En ese sentido, hay que recordar que la materialización de esas funciones y el ejercicio del poder se hacen presentes a través de la acción del gobierno y de las organizaciones que conforman la administración pública. Por lo tanto, una cosa es el Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad (Según Bobbio), y otra es el gobierno considerado como el conjunto de organismos políticos y de las personas

⁸Antes de la aparición de las obras de Bonnin, se creía que la Administración Pública se fincaba en la administración privada. En este sentido, aprovecho este apartado para diferenciar la una de la otra, aunque la Teoría de la Organización es aplicable en las dos. Por tal motivo, para Ricardo Uvalle existen diferencias cruciales, ya que éstas derivan de las raíces históricas y en la separación entre sociedad y Estado, lo que caracterizó el advenimiento del modo de producción capitalista. Por tal virtud, la sociedad civil es el terreno propicio para el desarrollo de la administración privada, pues en ella se conforman y funcionan las unidades económicas de la producción mercantil. Por el contrario, la Administración Pública se sitúa como intermediaria entre la sociedad civil y el Estado y tiene como propósito fundamental evitar enfrentamientos y desgastes que la naturaleza del capitalismo provoca entre las clases sociales, ejerciendo un dominio político que busca atender los desequilibrios económicos producidos por la acción empresarial, frenando la voracidad del capital para garantizar la permanencia del sistema (Uvalle, 1982: 31).

⁹El tema de las funciones del Estado está estrechamente ligado al de los fines de la sociedad. En este sentido, es conveniente recordar que el Estado es un instrumento mediante el cual la sociedad busca alcanzar algunos de sus fines. El problema de los fines del Estado ha sido planteado por diversas y contradictorias teorías, destacando entre ellas la que afirma que el Estado no posee fines específicos, sino que está llamado a alcanzar todos aquellos que sean inherentes a la propia sociedad. El ejercicio de las funciones del Estado, que se resumen en el establecimiento de normas que regulan la conducta de los miembros de la sociedad, la puesta en marcha de mecanismos y acciones que satisfagan necesidades definidas como de interés común y la solución de los conflictos que entre los particulares se presenta, debe ser materializado a través de instituciones que, dependiendo de la función bajo su cargo, serán de carácter legislativo, ejecutivo o judicial. Esta clásica distinción entre tres tipos de funciones que ha dado lugar a los tres poderes del Estado y a sus respectivos órganos, se deriva de la necesidad de mantener las condiciones necesarias para que la vida en sociedad perdure y se desarrolle, sin que los problemas surgidos entre sus miembros ponga en peligro su subsistencia (Rodríguez, 2005: 33-44).

encargadas de su dirección en determinada comunidad y en un momento dado (Rodríguez, 2005: 42).

Para empezar este análisis y diferenciar el marco conceptual de Estado, Gobierno y Administración Pública, se tomó lo anterior como punto de partida.

A manera de introducción, señalo que la Administración Pública es el conjunto de instituciones que forman la parte orgánica del Estado y realizan la función administrativa a través de los órganos del Poder Ejecutivo. Ésta es la administración pública que realizan las autoridades respectivas del Estado en los tres órdenes de gobierno; en otras palabras, es la parte dinámica de la estructura estatal. Para entenderlo mejor, la parte orgánica estatal dispone de una administración que supone la unión de los esfuerzos humanos para lograr determinadas metas y, comprende a su vez, ese conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito común; administración es acción, servicio, seguridad, programar, planificar y resolver problemas. A nivel federal, la administración dispone de una parte orgánica centralizada y paraestatal. La centralizada la integra la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y sus respectivas dependencias. La paraestatal auxilia al Ejecutivo y comprende organismos e instituciones tales como: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

A nivel estatal, las entidades alineadas a la ley suprema tienen una organización política y administrativa, es decir, son estados libres y autónomos en su régimen interior. Los estados también adoptan el sistema de división de poderes, siendo éstos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Todo esto se expresa como organización política que tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio.

La administración pública de los estados tiene, de igual forma, una organización administrativa centralizada, paraestatal y desconcentrada. La administración centralizada compuesta por todas las dependencias que están estipuladas en la ley, es aquella que auxiliará al ejecutivo estatal y tendrá entre otras atribuciones, el estudio, planeación y despacho de los asuntos públicos. La administración pública paraestatal está conformada por los organismos descentralizados y de participación estatal que también están referidos en la ley. La administración pública desconcentrada, también contemplada en la ley, es aquella en donde los órganos guardan relación jerárquica con alguna dependencia centralizada, pero existe cierta libertad respecto a su actuación técnica.

En relación a la administración pública municipal, la Constitución establece en su artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial, organización política y administrativa de México. Por esta razón, la administración municipal es importante para la población, ya que representa la vida institucional, política y administrativa, así como la base fundamental del desarrollo.

El municipio¹⁰ es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del estado mexicano más inmediata a la población; es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y en ocasiones, grandes comunidades de la nación que se gobiernan a sí mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes debieran conocer y atender a la solución de los asuntos que les atañen de forma más cercana y directa.

¹⁰Conocer al municipio es abarcar y conocer el derecho municipal, así como el desarrollo histórico de su institucionalidad. En este sentido, se concibe como una institución jurídica, como nivel de gobierno, como poder público y, como ente jurídico. Implica saber de igual forma su estructura y funcionamiento bajo el gobierno y administración municipal; planeación y servicios públicos municipales, y conocer al municipio bajo la expresión fundamental del federalismo mexicano. La administración pública municipal se encuentra dirigida por el Ayuntamiento, que es el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa que tiene a su cargo el gobierno y la administración del municipio, y que está integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado (Roldán, 2005: 207).

Por todo lo anterior, la administración pública como organización es una creación social encaminada a lograr los fines del poder público a través de medios jurídicos, técnicos y materiales. Esta organización o estructura se compone por numerosos órganos a los que bajo el marco de la ley se les asigna una actividad determinada, caracterizada por todo el conjunto que implica el funcionamiento técnico de las entidades públicas, la determinación del comportamiento de los agentes de la administración y el manejo de los recursos, entre otras.

1.1.1. Estado y Gobierno

El estudio y desarrollo histórico del Estado abarca desde la Revolución Neolítica hasta el siglo XX. En dicha revolución surgieron las culturas hidráulicas dando fin al nomadismo. Consecuentemente, nacen las antiguas civilizaciones como Egipto, India, Persia, China, Mesopotamia y la cultura Hebrea. Posteriormente, encontramos los antecedentes del Estado en Grecia con la estructuración de la *polis*; en Roma, con la *civitas*; y en la Edad Media con el *feudo*. Durante el Renacimiento, la conformación del Estado estuvo caracterizada por diversos fenómenos, tales como la caída de Constantinopla en 1453 y los movimientos calvinistas y luteristas en contra de la Iglesia. El siglo XVIII se caracterizó por la explicación científica de las cosas y por la formas de división de poderes que se empieza a dar como consecuencia de la existencia del estado absolutista. Finalmente, la Revolución Francesa fue el parteaguas para la conformación del Estado, para el siglo XIX, las consecuencias de la revolución dieron origen a los procesos de industrialización y urbanización, dando así surgimiento a las ideologías marxistas que configuraron el Estado Social. El siglo XX tuvo como característica el pensamiento político de las dictaduras.

Todo este desarrollo histórico del Estado dio origen a diversas teorías que trataban de explicar la razón, finalidad y /o funciones del Estado,¹¹ estableciendo posturas de bienestar o placer donde figuran Platón, Epicuro, Santo Tomás de Aquino, San Agustín de Hipona, Maquiavelo y Jeremías Bentham. De igual manera se teorizó sobre el Estado Ideal visualizado por Platón, Tomás Moro y Francis Bacon.

Es así que a través de la historia y desarrollo del Estado, se determina su naturaleza, logrando integrar diferentes posturas tanto objetivas, como subjetivas y jurídicas. En esta última se configuran las formas de estado y de gobierno, así como sus respectivos tipos.

El estado mexicano contempla el sistema federal, es independiente, determina su política interna y externa, determina la forma de Estado y de gobierno, así como su orden jurídico. Asimismo, se conforma como una república representativa y democrática compuesta por estados libres y soberanos. En este sentido, se concibe al Estado como un ente, corporación o persona jurídica que se manifiesta en un espacio territorial, en donde existen población, autoridad y soberanía.

Por otra parte, el Estado es de igual forma considerado como la máxima organización social que descansa en un sistema de normas (Constitución Política), las cuales constituyen el aparato normativo que regula la conducta del hombre; es decir, el Estado tiene actividades, fines de organización jurídica, política y administrativa, así como funciones que organizan a la comunidad. Entre algunos fines y atribuciones del Estado encontramos los de mando, coacción, regulación de la economía, creación de servicios públicos, intervención en cuestiones educativas, culturales y de asistencia; el Estado es el conjunto de instituciones

¹¹Al respecto, Omar Guerrero señala que la actividad del Estado es diversa, y de tal variedad nacen las diferentes funciones del Estado. Tal diversidad crea al mismo tiempo disciplinas que se especializan en cada función estatal, pero que conservan una unidad fundamental que les da el propio Estado; es así como surge la ciencia de la administración. El Estado es una unidad de voluntad y de acción que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del Estado, que no es otra cosa que su vida interna. El Estado representa una personalidad universal que se encuentra en medio de un torbellino de fuerzas y fenómenos que dan forma a la sociedad civil sobre la cual ejercita su acción (Guerrero, 1989: 42-43).

estipuladas en la Constitución Política que se convierte a su vez, en el marco jurídico de la organización de las organizaciones.

Bajo esta óptica, en nuestro régimen el pueblo hizo uso de su soberanía¹² por medio de sus representantes reunidos en una asamblea especial, cuya obra fue precisamente la Constitución, la cual viene a ser de este modo expresión de la soberanía. Una vez que logró su cometido, dicha asamblea desapareció y al extinguirse pudo entenderse que se había agotado el ejercicio de la soberanía. En su lugar apareció la Constitución como exteriorización concreta de la soberanía y los poderes por ella organizados, los cuales no son ya soberanos, pues sus facultades están enumeradas y restringidas. La separación en el tiempo del Poder Constituyente, autor de la Constitución, y de los poderes constituidos, obra y emanación de aquél, no presenta dificultad; en el momento en que la vida del primero se extingue por haber cumplido su misión, comienza la de los segundos. La diferenciación teórica tampoco es difícil de entender: el Poder Constituyente únicamente otorga facultades, pero nunca las ejercita, al contrario de los poderes constituidos, que ejercitan las facultades recibidas del constituyente sin otorgárselas nunca a sí mismos (Tena, 2006: 45).

Nuestra Constitución actual es pues, la obra de una asamblea constituyente *ad hoc*, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en 1917, la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar origen a la Constitución, desapareció como tal, y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos dentro de sus

¹²De acuerdo con Tena Ramírez, el concepto de soberanía ha sido desde el siglo XV hasta nuestro días, uno de los temas más debatidos del derecho público. Con el tiempo, y a lo largo de tan empeñadas discusiones, la palabra soberanía ha llegado a comprender dentro de su ámbito, los más disímiles y contradictorios significados. Sin embargo, la doctrina de la soberanía pertenece por su naturaleza a la Teoría General del Estado. Etimológicamente, soberanía significa lo que está por encima de todo. A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico, por lo que para Tena Ramírez, la soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los estados de la federación (Tena, 2006: 3-19). En mis palabras, concibo a la soberanía como el control a través de la legislación, o como aquella unidad constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos.

facultades (Tena, 2006: 18). Consecuentemente se conforman el Gobierno y la Administración Pública.

Las nociones de Estado, Gobierno y Administración Pública se perciben como conceptos afines, ya que se relacionan estrechamente (tal y como se estipula en el párrafo anterior), en este sentido, la Administración Pública presupone la existencia del Estado, por lo que analizarla requiere una referencia al estudio y análisis del Estado, así como de sus elementos integrantes. Esto, mediante diferentes disciplinas tales como la Historia, Sociología, Ciencia Política, Derecho y, por supuesto, la Administración Pública.¹³

El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la Ciencia Política desde los tiempos clásicos.¹⁴ Para este efecto, existen teorías que intentan explicar su significado, a saber, la teoría organicista, la sociológica, la jurídica y aquellas que lo explican a través de los elementos que lo integran.

Las teorías organicistas consideran al Estado como un órgano o estructura con identidad propia que realiza una gama compleja de funciones. Las sociológicas lo entienden como una unidad colectiva o de asociación, es decir, como una comunidad¹⁵ con características especiales, en donde una variedad de individuos se ponen en comunicación con relación a un fin.¹⁶ La teoría jurídica se clasifica a su vez en dos grupos: el primero es aquel que sostiene la personalidad

¹³En lo que respecta a la Historia, se trata de analizar al Estado a través del tiempo y del espacio. En la Sociología, para estudiar el concepto “Nación” y la población-pueblo. Dentro de la Ciencia Política, el Estado es abordado por las diversas formas de integración del poder público, autoridad y gobierno. En el Derecho, se analiza al Estado para entenderlo como la unidad del orden jurídico o como sistema de derecho positivo. Respecto a la Administración Pública, el Estado se estudia de acuerdo a lo desarrollado en el presente capítulo.

¹⁴El estudio de la Teoría del Estado, como disciplina que analiza la estructura y forma de gobierno, así como los elementos de un Estado, es una ciencia social de carácter teórico que tiene como finalidad el propio Estado. Es decir, pretende conocer y determinar su origen, naturaleza, organización, estructura, funcionamiento, finalidad y justificación para tipificar los elementos comunes, esenciales y fundamentales de la sociedad, asentada en un determinado territorio y dotada de poder jurídico y originario de un devenir histórico.

¹⁵Al respecto, Omar Guerrero señala que el Estado consiste en una “comunidad” de hombres que funciona como voluntad y acción en su personalidad, donde la vida autónoma de los individuos es el objeto existencial del Estado. Se trata de un ente que tiene personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación, y su objeto o motivo por el cual existe no mora en él, sino en el exterior, en los individuos a los que debe perpetuar como tales manteniendo su vida autónoma (Guerrero, 2000: 161-162).

¹⁶Dentro de las teorías sociológicas encontramos las teorías marxistas. En este sentido, para el marxismo el sistema capitalista se caracteriza por la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad; es decir, nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma, por lo que su separación consiste en una dualidad dialéctica, una oposición de correspondencia entre la estructura y la superestructura; la separación de la sociedad y el Estado, corresponde a la distinción entre la lucha económica y lucha política de clases (Pichardo, 2002: 14).

jurídica del Estado, uno de los principales exponentes de esta doctrina es Carré de Malberg. El segundo grupo lo constituyen quienes identifican al Estado con el Derecho, es decir, proclaman la unidad entre ambos y es Hans Kelsen el precursor de esta doctrina. La última teoría acerca de los elementos del Estado sostiene que otra forma de aprender el concepto de aquél, es mediante el análisis de los elementos que lo integran (Pichardo, 2002: 14).

Bajo este panorama, los elementos constitutivos del Estado no sólo se le atribuyen a los elementos esenciales, que son territorio, población y autoridad, sino que también lo constituyen los aspectos político, jurídico, histórico y filosófico.¹⁷

De lo anterior se infiere que el Estado es una sociedad humana (establecida sobre un territorio delimitado) estructurada y regida por un poder soberano que es creado y definido para obtener el bien público, históricamente definido, formado como una institución con personalidad jurídica, estructurada como un ente político que da base y origen a la organización de un pueblo.

En este sentido, el estudio y análisis del Estado implica tener semejanzas y diferencias con algunas otras ciencias; a saber, con la Ciencia Política, que estudia el fenómeno político, así como la actividad de los órganos de los estados; con la Teoría Política, como la ciencia del Estado que estudia su función, investiga y determina el origen, naturaleza y formas de Estado; con la Politología, como la ciencia relativa a las *polis* y con la Filosofía Política, como la encargada de estudiar el fenómeno político desde el punto de vista axiológico, ético, ontológico y deontológico.

Asimismo, el estudio del Estado presupone contar con disciplinas auxiliares como el Derecho (normas), Filosofía (finalidad), Geografía (territorio), Ecología (población y medio ambiente), Antropología (conducta social del hombre), Sociología (el hombre en relación con otros), Demografía (movimientos de la

¹⁷El aspecto político implica cómo se comporta el gobierno; el aspecto jurídico, la organización y estructura interna; el aspecto histórico, todos aquellos sucesos característicos que constituyeron al Estado; y el aspecto filosófico implica la finalidad del Estado.

población), Historia (acontecimientos pasados), Economía (influencia y flujos económicos) y Estadística (medición de los fenómenos).

Al señalar que el Estado mexicano determina su política interna, externa y orden jurídico, nos referimos a que tiene los fines y atribuciones señalados y que tiene la necesidad de manifestar y preservar su sentido de individualidad frente a otros, porque en ello se basa su independencia y soberanía.

Lo anterior descansa en el principio de autonomía, ya que es ésta la primera y más esencial condición del desarrollo individual de cualquier Estado; sin ella no puede organizar su talento y regular su vida externa. La conservación de la libertad para autodeterminarse como soberano es una de las tareas supremas de la Administración Pública, y para estar en condiciones de preservar su autonomía, el Estado requiere de medios materiales y financieros, así como la ejecución del Derecho. También es tarea de la administración del Estado ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito forma el concepto de los asuntos internos y la acción correspondiente del Estado se llama administración (Guerrero, 1989: 45-46).

Por tanto, la actividad del Estado o administración (pública) varía en relación con la situación y las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad: densidad demográfica, movimiento económico y diferencias de clases. El Estado actúa en unidad, pero al incluir a la sociedad civil,¹⁸ sobre la cual la actividad de aquél se aplica, presenta tal grado de variedad de fenómenos y relaciones que sus funciones tienden a especializarse más y más (Guerrero, 1989: 44).¹⁹

¹⁸La actividad del Estado tiene como objeto una necesidad que se satisface y que consiste en la conservación y el perfeccionamiento de la sociedad. Así, el Estado se convirtió en un concepto organizador de integración disciplinaria de la ciencia de la Administración Pública (Guerrero, 2000: 164).

¹⁹Con lo señalado por Omar Guerrero, las funciones primigenias del Estado, a saber: justicia, seguridad y bienestar social que se procuran a través de las instituciones, tienen en la actualidad, un marco contextual tanto en lo nacional e internacional, donde diversos factores como el económico, tecnológico, social, político y demográfico, influyen en dichas instituciones. Dentro del contexto internacional, encontramos principalmente los ágiles movimientos de la mundialización. En el contexto nacional, el acelerado crecimiento demográfico ha provocado mayores demandas, el supuesto adelgazamiento organizacional, mayor pluralismo, mayor competencia política, y por lo tanto, el supuesto incremento de mayores y mejores servicios públicos. Todo esto, mediante estructuras ágiles y flexibles bajo el marco de la modernización administrativa.

Como forma de gobierno, el Estado mexicano se configura bajo un régimen presidencialista y se concreta en una sola persona denominada Presidente, y que tiene las facultades que le otorga la Constitución.²⁰

Desde esta óptica, “gobierno” significa, entre otras acepciones, dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar; es el agrupamiento de personas que ejercen el poder y que manejan y dirigen los asuntos de la sociedad. A su vez, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado; es decir, es la configuración del ejercicio y organización del poder político constituido por los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la competencia puede ser federal, estatal o municipal. La federación y los estados se encuentran gobernados por estos tres poderes; los municipios, como ya se mencionó, por los Ayuntamientos.

Omar Guerrero, en su libro “Teoría Administrativa del Estado”, señala que Alejandro Oliván discernía que el gobierno es el poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y que la administración constituye el servicio general o el agregado de medios, el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del gobierno y, para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que “administrando se gobierna”²¹ (Guerrero, 2000: 171).

Es, pues, la acción del Estado el primer elemento fundamental de la ciencia de la administración, porque la acción repetida se llama actividad del Estado, tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye la administración pública. La ciencia de la administración en cualquiera de sus tradiciones parte del mismo principio: la Administración Pública es el Estado en actividad; la activación de la personalidad universal del Estado es lo que se llama administración. La idea de

²⁰La expresión única del poder público del Estado es la Constitución. Ésta establece la forma de gobierno, la división de poderes, los órganos que los integran, así como los derechos fundamentales. En otras palabras, en la Constitución se refleja la forma de organización del Estado, por lo que los fundamentos constitucionales de la Administración Pública se encuentran en la parte orgánica, que establece la forma que adopta el Estado para gobernarse y que crea los órganos a través de los cuales ejerce sus atribuciones.

²¹Omar Guerrero, citando a Marshall Dimock, señala que la administración está relacionada con el “qué” y el “cómo” del gobierno. El “qué” es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El “cómo” son las técnicas de manejo, los principios de acuerdo con los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración (Guerrero, 2000: 167).

administración nace del estado actuante manifestada en la Constitución que representa la voluntad, la administración y la actividad (Guerrero: 1989: 42-43).

1.1.2. Análisis teórico-conceptual de la Administración Pública

Los antecedentes remotos de la Administración Pública los encontramos, según Herbert Simon, cuando dos hombres cooperan para rodar una piedra que ninguno de ellos hubiera podido mover por sí solo. Así, se cumplen dos características de la administración: 1) un designio (mover la piedra) y 2) acción cooperativa (entre dos personas). Para Gladden la primera lección de Administración Pública se encuentra en la Biblia en el momento que el suegro de Moisés le indica la forma de delegar responsabilidades. Para Giovanni Sartori (1992), la conformación histórica de la actividad de la Administración Pública la encontramos en la *política*, que deriva precisamente de las primeras formas históricas de gobierno, siendo éstas la polis, civitas, res-publica, imperios²² hasta las civilizaciones²³ que dieron origen a las primeras ciudades-estados, y donde nacieron los antecedentes del rol que desempeñaban los funcionarios en la atención de los primeros servicios básicos,²⁴ así como el desarrollo de las técnicas administrativas o invenciones que favorecen a la administración. Es así como también encontramos antecedentes remotos de la Administración Pública en Confucio, Arthasastra, Espejos de Príncipes, Juan Bodino, Consejeros de Príncipes, Cameralismo, hasta llegar a Bonnin (Sánchez, 2001).

²²Los grandes imperios y culturas fueron Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, Islam y el Imperio Otomano, que ya desarrollaban funciones administrativas como recaudación de impuestos; censos de población; actividades comunes para garantizar su permanencia y riqueza; planeación y construcción de templos, monumentos y carreteras; especialización en las funciones; sistemas de selección de funcionarios (Sánchez, 2001).

²³Dichas civilizaciones fueron los sumerios, hititas, asirios, caldeos y persas.

²⁴Los primeros servicios básicos fueron administración general, religión, defensa, administración local, producción y abastecimiento, comunicaciones, construcción de templos y edificios, servicios sociales y relaciones exteriores (Sánchez, 2001).

Con la aparición de la obra de Bonnin, el desarrollo del pensamiento de la administración (pública), y por tanto su organización, tomó su propio rumbo. En su obra *Principios de Administración Pública*, se sentaron las bases de un código administrativo que sustenta el funcionamiento de la administración y donde se acuña precisamente el término de Administración Pública. Esta obra dio origen al conocimiento de la nueva disciplina hacia la cultura occidental (Guerrero, 2004: 28). Es aquí donde nos damos cuenta de que la palabra *organización* no sólo ha pertenecido al enfoque de los estudios de la administración científica en el ámbito de las empresas, Bonnin, al abordar el estudio de un código administrativo, configuró la *organización* de la Administración Pública.²⁵

El ejercicio de la administración va de la mano con la “organización”. Como ciencia social, la administración está compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr (Jiménez, 1968: 23).²⁶ En esta conceptualización encontramos características que nos ayudarán a entender a las organizaciones con relación a la Administración Pública, la cual representa una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de éste (Gallardo, 2007: 46).²⁷

La teoría administrativa de Bonnin, radica en la implantación de un código administrativo²⁸ que diera racionalidad y organización a las formas administrativas, así como a la configuración de un estado administrativo de derecho²⁹ que

²⁵En otras palabras, la administración es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad, y sus leyes modifican su organización como una consecuencia (la administración) de la asociación. A la ley le corresponde crear la acción administrativa, impulsar a la administración según lo exijan las necesidades comunes, a dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo demanda el bien público. Por lo tanto, la ciencia administrativa, tanto en su organización, como en su ejecución, se compone de principios como los que constituyen y sostienen a la sociedad misma. Por lo tanto, la Administración Pública como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas... está encargada de garantizar la confianza de los ciudadanos (Bonnin, 2004).

²⁶Este texto es citado por Gallardo (2007: 45).

²⁷Como se observa, este párrafo es citado por Gallardo basado en un texto de El Príncipe de Maquiavelo.

²⁸Para 1829, Bonnin lamentaba la inexistencia de este Código Administrativo.

²⁹Estado Administrativo es “la organización política cuyo carácter radica en la actividad continua, incesante y sin descanso, por cuanto que la Administración Pública tiene a su cargo mantener los signos vitales de la sociedad” (Guerrero, 2004: 101).

implantara reglas fijas y que impusiera orden en las relaciones del Estado con los ciudadanos.

Esta propuesta buscó también la formulación de principios aplicables a una administración (pública) que se observara como autoridad legal, que significara la salvaguarda de ciudadanos y de sus propiedades y que patentizara la vigencia del Estado de Derecho (Guerrero, 2004).

En este sentido, Bonnin formuló el concepto de “leyes administrativas”³⁰ y las incluyó en el Código Administrativo como su “espíritu” ya que consideraban a los administrados como miembros de la sociedad en las relaciones públicas necesarias para su mantenimiento. Es aquí donde Bonnin afirma como una regla natural de las leyes administrativas que el ciudadano existe toda su vida sometido a la administración (Guerrero, 2004).

Todas estas aportaciones y descubrimientos de Bonnin dieron estructura a la idea primigenia de la Administración Pública y a la identificación del gobierno como su principio primitivo, lo que le permitió en 1809 ofrecer una definición más desarrollada sobre la Administración Pública, al afirmar que es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado.³¹ Sin embargo, en 1829 Bonnin define a la Administración Pública como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas; está encargada de garantizar la confianza de los ciudadanos,³² esta definición llevó a Bonnin a considerar a la Administración Pública como la acción propiamente dicha en los pueblos; es el carácter político; es la que cuida y vigila los derechos comunes y personales; tiene a su cargo la tranquilidad que reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; preserva las propiedades; contribuye al mantenimiento del orden y procura a la industria nacional (Guerrero, 2004: 108).

³⁰Bonnin formuló 128 reglas naturales de las leyes administrativas que resumen el contenido general de la edición de 1829 (Guerrero, 2004: 98).

³¹Dentro del estudio introductorio que realiza Omar Guerrero en la obra de Bonnin (2004), se encuentre este texto que fue extraído de la obra de Bonnin *Principios de Administración Pública* en su edición de 1809, página 59.

³²De igual forma, en el Estudio Introductorio (Guerrero, 2004), este párrafo está basado en el *Breviario de los Principios de Administración*, también de Bonnin.

Definida la Administración Pública, Bonnin se ocupó de trazar sus principios y proclamó que había llegado el momento de crear la ciencia de la administración, teniendo como propósito ocupar un espacio público en la sociedad, entrañando con ello, una acción social que en efecto sea la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, así como de los medios de conservación de esas mismas relaciones y en todo lo que interesa el orden social.³³ En otras palabras, es una disciplina social porque toma como base a la sociedad y hace descansar su espíritu en la colectividad humana (Guerrero, 2004: 109).

Por tanto, como disciplina social, la obra de Bonnin se concibió en los tiempos en que surgieron las ciencias sociales como ciencias interdependientes; fueron vistas bajo la perspectiva social y consideradas como “hijas” de la sociedad. Bonnin desarrolló el aspecto sociológico de la Administración Pública en 1812, y para 1829 lo fue perfeccionando. Aquí es donde surge la interacción entre los intereses privados y públicos; este vínculo formó las relaciones públicas de la administración con la comunidad y las relaciones civiles con los individuos. De esta vinculación surgen las relaciones administrativas como una asociación de seres humanos que constituyen un conjunto de relaciones sociales inherentemente administrativas; es decir, los actos del estado civil (relaciones civiles) interesan a la Administración Pública, y las relaciones públicas dan sentido a la existencia del Estado, cuyos miembros están unidos por relaciones de interés general. De lo anterior, Bonnin estructura el concepto de relaciones sociales como un efecto de la sociabilidad humana y primer elemento de la Administración Pública; a este tipo relaciones también las llama relaciones civiles (Guerrero, 2004).

Es así como Bonnin procura tratar a la administración como ciencia, como arte y como institución política, y sobre esta base, establece los principios de la Administración Pública analizados antes, y por ende, los principios de la organización de la misma, estos últimos como una institución de un conjunto de

³³Esta parte, de igual forma, se encuentra en el Estudio Introdutorio (Guerrero, 2004) y está basado en el *Breviario de los Principios de Administración* de Bonnin.

cargos diferenciados por su mando y función que definen una jerarquía (Guerrero, 2004).

Bonnin tiene el mérito de haber creado la ciencia de la Administración Pública y de sentar las bases de la profesión del administrador público³⁴ que crearon las líneas esenciales de la carrera administrativa moderna y el programa de formación profesional para la misma (Guerrero, 2004).

Antes de las obras de Jean-Charles Bonnin, la ciencia de la Administración Pública estaba perdida, confundida con las aportaciones de Taylor, Fayol, Urwick y Gulick. Los estudios que había sobre administración se les atribuían a otros autores, pero gracias a que intelectuales recogieron las obras de Bonnin traduciéndolas a otros idiomas, resurge su presencia y se confirma que Bonnin es el padre de la Administración Pública (Guerrero, 2004).

Más allá de la conceptualización de Bonnin sobre la Administración Pública, en realidad las definiciones se encuentran vinculadas a la interpretación del objeto de estudio y a la perspectiva que se tiene de ella, por tanto, no existe una definición única que pueda incluirlas a todas, sino por el contrario, existe una pluralidad de ellas en contextos diferentes (Sánchez, 2001: 101).

Los primeros libros de enseñanza de la Administración Pública inician con la pregunta ¿Qué es la Administración Pública? Los autores formulaban sus definiciones conforme a los argumentos centrales para enfatizar alguna de las cualidades del campo de estudio; otros definirían el carácter de la Administración Pública como arte, filosofía, ciencia o profesión; incluso algunos otros sólo se preocupaban por su naturaleza dinámica, es decir, la actividad o proceso administrativo público (Sánchez, 2001: 16).

³⁴Aunque los estudios de administración no son materia exclusiva de los administradores públicos, sino también de hombres dedicados a otros asuntos de Estado”. Se entiende por administrador público “al hombre público encargado por el gobierno, de hacer ejecutar, en una porción determinada de territorio, las leyes del Estado que atañen a las personas en sus relaciones con la sociedad, y a los bienes como formando la riqueza pública (Guerrero, 2004: 123).

José Juan Sánchez González define a la Administración Pública en varias dimensiones: en su sentido etimológico; en sus definiciones antiguas; como su actividad u objeto de estudio; como ciencia o como estudio del objeto; y como objeto de estudio. La falta de conceptualizaciones precisas es una de las carencias en las investigaciones en la materia, por ello se intenta ofrecer un abanico de definiciones que permitan comprender mejor el campo de estudio (Sánchez, 2001: 16).

McCurdy afirma que la Administración Pública puede ser definida de un modo amplio o estricto. En el sentido amplio admite el uso de todas las fuentes de conocimiento que puedan servir para comprender y llevar a la práctica la vida organizativa en la actuación pública, mientras que la definición estricta limita la disciplina a los trabajos teóricos y los prácticos que estudian el cumplimiento de los programas gubernamentales (McCurdy, 1973: 16). Para efectos de este trabajo se utilizará la que aporta en el modo amplio referente a la vida organizativa en la actuación pública.

Para hacer más amplias la definición y la conceptualización de la Administración Pública, José Juan Sánchez González analiza, a partir de criterios básicos, las siguientes definiciones:

1. Histórica, en busca de la raíz etimológica de “administración” y “pública”.
2. Antiguas, acuñadas por otros autores, quienes incluso le asignaban otros nombres como ciencia administrativa o ciencia de la administración.
3. Las referidas a la Administración Pública como actividad.
4. Aquellas que la destacan como disciplina científica.
5. Las estructuradas a partir del objeto de estudio y del estudio del objeto (Sánchez, 2001: 102).

De acuerdo a la anterior clasificación se señalan los siguientes cuadros:

Cuadro 1: Definiciones de Administración Pública.

| DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA |
|---|
| El término administración probablemente fue usado en la época republicana para contrastar el poder de los magistrados frente al de los ministros. Para los romanos la <i>administratio</i> (a, hacia y <i>ministrare</i> , servir, cuidar) era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz <i>ministrare</i> derivada del sustantivo <i>minister</i> y que se refiere a la persona que aporta el servicio (Guerrero, 1976). |
| Para Frederick Mosher y Salvatore Cimmino, el término administrar quiere decir dirigir, coordinar; al menos en la manifestación más aparente de esta actividad humana. Sin embargo, administrar encuentra su verdadero significado en la colaboración entre diversos individuos para la consecución de un fin común (Mosher y Cimmino, 1961: 26). |
| La administración de las grandes civilizaciones de la antigüedad (Grecia y Roma preimperiales), era en sí misma pública ³⁵ por cuanto funcionaba en nombre del Estado para regular y responder a las demandas y los intereses de la sociedad en su conjunto (Sánchez, 2001: 103). |
| El sentido etimológico de la palabra Administración Pública significa prestar el servicio al pueblo / al público. La idea se encuentra asociada con la satisfacción de necesidades de carácter público, por lo que tiene un sentido colectivo. La Administración Pública es la actividad organizada del Estado (Sánchez, 2001: 104). |

| DEFINICIONES ANTIGUAS |
|---|
| Charles Jean Bonnin: la Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe; da la dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas, está encargada de garantizar la confianza de los ciudadanos. Es la acción dicha en los pueblos; es el carácter político; es la que cuida y vigila los derechos comunes y personales, y tiene a su cargo la tranquilidad que reina en las familias y la paz entre los ciudadanos, así como preserva las propiedades, contribuye al mantenimiento del orden y, procura a la industria nacional. |
| Lorenzo von Stein: actividad del Estado que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado. ³⁶ |
| Florentino González: la Administración Pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter público ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para mejorarlos (González, 1980: 2). |
| Javier Burgos: la administración es la más variada, la más vasta, la más útil de todas las ciencias morales. Ella preside el movimiento de la máquina social, precipita o modera su acción, arregla o modifica su mecanismo, y protege, conserva o mejora todos los intereses públicos. ³⁷ |
| Roberto von Mohl: exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado para vencer a los eternos obstáculos prepotentes. ³⁸ |

³⁵Entre los pueblos indoeuropeos de la antigüedad era de empleo común en sus lenguajes la raíz *pul* (multiplicidad, amplitud), en Grecia de ella derivó la palabra *polis*, misma que dio origen a la política; en Roma la raíz *pul* inspiró la palabra *populus* (pueblo), adjetivado en *publicus* (público). Ambas palabras, política y pública, entonces, ostentan una significación de identidad por cuanto que tienen ambas una referencia a lo colectivo, común o conjunto. Es muy significativo que las dos grandes culturas de la antigüedad, Grecia y Roma, dieran el mismo sentido a su concepto de Estado: *polis* entre los griegos y *res publica* (república) entre los romanos. En ambos casos el Estado expresa una función orientada a la satisfacción de necesidades que ostentan un carácter público por definición. La Administración Pública, en este sentido, como administración estatal, es en esencia colectiva (Guerrero, 1986: 17-18).

³⁶Este texto fue citado por Guerrero (1986: 139).

³⁷Ideas de administración, incluida en Mesa Segura, *La labor Administrativa de Javier Burgos*, citado por Omar Guerrero.

³⁸Citado por Guerrero (2000: 84).

M. Bluntschli: es aquella que se basa en el derecho y el deber públicos, mientras que la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares.³⁹

Otto Mayer: rama especial de las ciencias políticas que trata de la actividad del Estado desde el punto de vista de su fin objeto.⁴⁰

Carlos Marx: el Estado no es diferente de su administración; ésta es la actividad organizadora del Estado. Todos los Estados buscan la causa de las deficiencias accidentales o intencionales de la administración, porque la Administración Pública es la actividad organizada del Estado.⁴¹

DEFINICIONES REFERIDAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ACTIVIDAD

Woodrow Wilson: la administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo (Wilson, 1985: 85).

Frank Goodnow: la administración significa las autoridades ejecutivas o administrativas más importantes. De ahí que administración, cuando se utiliza para indicar una función, tiene la posibilidad de promover la idea de que esta función de gobierno se encuentra sólo en el trabajo de lo que se conoce comúnmente como las autoridades ejecutivas o administrativas (Goodnow, 1980: 246).

Leonard White: define a la Administración Pública como el *managment* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado; consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado. Un sistema de Administración Pública es el compuesto por todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado (White, 1964: 1-2).

Herbert Simon, Donal Smithburg y Victor Thompson: la administración son las actividades de grupos que cooperan para alcanzar los objetivos comunes. Son las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, de los estados y locales (Simon, Smithburg y Thompson, 1968: 1).

Marshall E. Dimock: La Administración Pública es el centro de una red compuesta por las diversas y recíprocas relaciones de los ciudadanos; del Estado; de la sociedad y sus valores; de la economía y su desarrollo. Mandar y servir son las dos principales funciones del gobierno; ambas conciernen a los ciudadanos y a la administración (Dimock y Dimock, 1967: 3). Asimismo, la Administración Pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y de Derecho. La Administración Pública es el estudio de los poderes y problemas; de la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en la ejecución de las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales (Dimock, 1980: 114).

Fritz Morstein Marx: la Administración Pública es una maquinaria administrativa del gobierno donde la burocracia es tema central de estudio (Morstein, 1975: 35).

W.H. Moreland: el campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la Administración Pública comienza donde la política termina (Moreland: 1980: 262).

Charles Debbasch: la Administración Pública es el aparato de gestión de los asuntos públicos. Está constituida por el conjunto de servicios públicos, cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye, de igual forma, la organización que se otorga a todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. La administración, por naturaleza, está subordinada a fines que le son externos. El papel de la administración, sus estructuras y sus métodos dependen de la sociedad en la que se encuentra inserta, así como de su medio ambiente (Debbasch, 1975: 25).

Teoría Marxista: la Administración Pública se encuentra asociada al Estado como un aparato para la consecución de sus fines de clase y su propia dominación (Sánchez, 2001: 111).

Omar Guerrero: la Administración Pública es una institución estatal, y por lo tanto, el centro del poder (Guerrero, 1988: 33). Consiste en el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de manejo involucrados en la ejecución de las leyes y *policies* de las autoridades gubernamentales (Guerrero, 2000: 166).

³⁹Citado por Guerrero (2000: 249).

⁴⁰Citado por Guerrero (2000: 236).

⁴¹Citado por Guerrero (2000: 236).

| |
|--|
| Cipriano Flores Cruz: la Administración Pública sólo puede ser una administración del trabajo sobre la base del planteamiento de un conjunto de elementos que le caracterizan y la distingue de otras formas de organización social históricas (Flores, 1986). |
| E.N. Gladden: la Administración Pública es factor subordinado o de apoyo al gobierno (Gladden, 1989: 7-8). |
| Guy Peters: la Administración Pública es el proceso a través del cual las reglas sociales generales se convierten en decisiones específicas para casos particulares. Asimismo, son las estructuras del gobierno cuya función es realizar dicho proceso (Peters, 1999: 2). |
| Pedro Muñoz Amato: la Administración Pública es el gobierno; es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política; es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de las personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización de los fines del sistema político (Muñoz, 1973: 15-26). |
| Raymundo Amaro Guzmán: la Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado (Amaro, 1986: 4). |
| León Cortiñas-Peláez: la Administración Pública es una comunidad superior a, y diversa de, las administraciones privadas. Está constituida por una organización de agentes públicos, subordinada al poder político, democrático y social. Tiene por fines la quiebra de la dominación deformante y explotadora que es causa de la causación circular acumulativa del subdesarrollo y la realización del Estado democrático y social de Derecho (Cortiñas-Peláez, 1972: 61). |
| Charles Merriam: la Administración Pública es el centro palpitante de la asociación moderna, vinculada a la felicidad de todo hombre y mujer en cualquier sitio; no se encuentra fuera de la influencia de la inteligencia humana, sino por el contrario, responde al enfoque lógico mediante la teoría y la práctica (Merriam, 1980: 133). |
| Richard Stillman: la Administración Pública es el brazo ejecutivo del gobierno; la formulación e implementación de las políticas públicas; un considerable rango de problemas concernientes al desarrollo y cooperación humana; un campo en que puedan ser diferenciados de distintas maneras de la administración privada (Stillman, 1976: 3). ⁴² |

| |
|--|
| DEFINICIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA (ESTUDIO DEL OBJETO) |
| Luther Gulick: la administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos; por lo que es un sistema de conocimientos con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La Administración Pública es aquella que parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno; es pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales (Gulick, 1937: 191). |
| Wilburg Jiménez Castro: la Administración Pública es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr. La Administración Pública es un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tienen sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir un carácter unitario y general (Jiménez, 1963: 20). |
| Bernard Gournay: la ciencia administrativa puede ser definida como el campo de las ciencias sociales que tiende a describir y explicar la estructura de las actividades de los órganos que son la autoridad política que constituyen la aparición del Estado y las colectividades públicas. La ciencia administrativa tiene por objeto la estructura y las actividades de los órganos que componen el aparato del Estado y las colectividades públicas (Gournay, 1966). |
| José Manuel Canales: la Administración Pública abarca todo un conjunto de conocimientos interdisciplinarios e integrados por su objeto, además de un conjunto de investigaciones empíricas a partir del marco conceptual y referencial científico señalado (Canales, 1978: 138-139). |
| Jacques Chevallier y Daniele Loschak: ciencia social en gestación cuyo objeto no es una realidad ya existente lista para ser estudiada, sino que pide ser reconstruida a la luz de una problemática teórica específica y que para responder a los criterios de la cientificidad, debe al mismo tiempo superar un cierto número de obstáculos epistemológicos y forjar los instrumentos de análisis adecuados (Chevallier y Loschak, 1983: 31). |

⁴²Bajo la Teoría de la Organización, la Administración Pública y la Privada no están diferenciadas.

José Juan Sánchez González: la ciencia de la administración puede ser un instrumento científico que permita, en forma fundada, aportar conocimientos interdisciplinarios a nuestras organizaciones administrativas públicas, así como de sus problemas y posibles alternativas. Como campo de estudio tiene una materia que busca su propia ubicación dentro de las ciencias sociales y reclama para sí una independencia disciplinaria (Sánchez, 2001. 117).

DEFINICIONES INTEGRALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OBJETO Y ESTUDIO)

Dwight Waldo: la Administración Pública es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado. La Administración Pública es la acción racional definida como acción correctamente calculada para la consecución de determinados fines perseguidos. La Administración Pública como estudio y como actividad, conjuntamente tiende a potenciar al máximo la realización de fines, y a menudo, se entremezclan ambos, ya que en último análisis, el estudio es también una forma de acción. Asimismo, la Administración Pública puede significar las instituciones y la actividad de las agencias públicas; una actividad consciente de estudio e investigación centrada en esas agencias; es un área total de instituciones, actividades, investigación y enseñanza (Waldo, 1974: 6, 16 y 26).

Frederick Mosher y Salvatore Cimmino: la Administración Pública se entiende como una organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos; y de otra, la Administración Pública entendida como campo de estudio, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado. De igual forma, la administración es el procedimiento continuo, a través del cual se controla y se condiciona cualquier cambio que surja en la realidad circundante; la actividad administrativa es más bien un arte que una ciencia: el arte de dar expresión y contenido dinámico a este gran número de fuerzas y de presiones, de necesidades y de exigencias colectivas que aparecen en toda organización. El estudio del fenómeno administrativo es esencialmente, un estudio y análisis de este continuo proceso de síntesis (Mosher y Cimmino, 1961: 26 y 100).

Miguel Duhalt Krauss: la Administración Pública es la actividad que comprende la ejecución de las tareas del Estado. Esto es, cada Estado debe definir sus propias tareas, y por tanto, debe elaborar su propia doctrina sobre la Administración Pública. El término de administración es polivalente; designa en realidad varias cosas: una actividad humana, una disciplina científica, una técnica o conjunto de técnicas, y un arte. La administración como actividad humana, es el conjunto de actos que el hombre realiza dentro de un grupo conscientemente constituido para alcanzar, con la mayor eficiencia, un objetivo común, que individualmente no se podría lograr. La administración es pues, una actividad humana, una actividad realizada por hombres (Duhalt, 1970: 12 y 27).

Omar Guerrero: la Administración Pública, como disciplina que estudia las condiciones, factores y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental, es un campo teórico reciente que trata de un viejo objeto; es decir, es una disciplina que tiene materia, que es un subcampo de la Ciencia Política y que su objeto de estudio es el Estado. La Administración Pública es una función, no consiste sólo en una mera ejecución; es el gobierno en acción y su objeto es el poder (Guerrero, 1976: 80).

José Castelazo: la Administración Pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran; es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la administración gubernamental. Asimismo, cumple la función de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo. De igual forma, es una técnica o un arte que primordialmente consiste en saber distinguir, entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas, y al mismo tiempo en saber tomar estas oportunidades para implementarlas sin causar conflictos sociales o de intereses. Finalmente, puede ser la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que se organizan de alguna manera para estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país (Castelazo, 1979: 33).

José Juan Sánchez González: la Administración Pública es la actividad dinámica y en constante movimiento que contribuye a alcanzar los fines del Estado. Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza. Es el poder ejecutivo con todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado. Es una función que contribuye a que lo ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público deben realizarse. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos, que se manifiestan de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno. Finalmente, es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado (Sánchez, 2001: 122).

FUENTE: Los cuadros fueron elaborados tomando como base los textos incluidos en las obras de José Juan Sánchez González (2001: 101-123 y 2007).

Este marco conceptual da la pauta para definir a la Administración Pública como una organización cuya actividad dinámica y ejecutiva, tiene como fin instituir las formas organizacionales en las que se manifiesta el Estado para lograr sus fines de cubrir y satisfacer el bien público.

Los diversos intentos por conceptualizar la Administración Pública, han causado una evolución en la definición de la misma, ya sea como actividad o proceso, como disciplina científica o una combinación de ambas.

No existe una sola definición con validez universal, pero sí de aceptación generalizada, que nos permite identificar el significado de Administración Pública, así como su objeto de estudio (materia) y su estudio del objeto (disciplina). En este sentido, la definición histórica de la Administración Pública en su raíz etimológica y las antiguas definiciones en el siglo XIX suponen establecer un objeto de estudio que tiene una larga trayectoria histórica en la humanidad. En segundo lugar, la diversidad de definiciones, permite varios propósitos a la vez: a) establece un punto de partida en su estudio; b) en las definiciones comienzan a perfilarse los objetos de estudio tales como gobierno, Estado, poder ejecutivo y asuntos públicos, con las implicaciones que ello supone, y c) las definiciones son reflejos de esas interpretaciones del estudio del objeto. La riqueza y variedad de definiciones en torno a la disciplina de estudio, muestran los diferentes momentos históricos y teóricos en que fueron construidas, así como la pluralidad de contenidos y enfoques (escuelas) que cada una de ellas representa (Sánchez, 2001: 120-123).

1.1.3. Estudio del objeto y objeto de estudio de la Administración Pública

Como ya se analizó, el estudio del objeto se inicia con los trabajos y enseñanzas de Confucio, el Arthasastra de Kautilya, los Espejos de Príncipes musulmanes, la contribución de Juan Bodino, los Consejeros de Príncipes, el

cameralismo,⁴³ pero en particular las aportaciones de Lorenzo von Stein en Alemania en 1800 y por Bonnin en Francia en 1808.⁴⁴ Estos dos autores constituyen los cimientos más importantes para el estudio de la Administración Pública moderna.

Por lo que respecta a los países, durante los siglos XIX y XX los avances de los cultivadores de la disciplina en Francia, España, Alemania, Italia, Estados Unidos, Inglaterra y en América Latina, hacen que la Administración Pública libre una lucha decidida contra el Derecho Administrativo y contra las teorías organizacionales y gerenciales, esto para construir su objeto de estudio y, por supuesto, su estudio del objeto. En suma, la materia y la disciplina son un objeto histórico (Sánchez, 2001: 16).⁴⁵

Dwight Waldo ha dicho que la Administración Pública es un objeto que busca su propia disciplina, también Baena de Alcázar afirma que el objeto determina y prevalece por encima de la disciplina. Por tanto, existe en la Administración Pública una relación dialéctica entre ambos elementos: objeto de estudio y estudio del objeto se pertenecen y se relacionan mutuamente. Uno no

⁴³La ciencia de la administración contemporánea es un producto histórico, el resultado de un proceso que ha cruzado el tiempo. En su punto remoto de origen, las disciplinas que estudiaban a la Administración Pública habían tomado su nombre de una institución administrativa europea: la Cámara o centro vital de la Administración Pública. Estas disciplinas se denominaban “ciencias camerales” (Sánchez, 2007: 131).

⁴⁴Con Confucio, los antecedentes de la Administración Pública se dan en sus Principios Éticos; con Arthasastra, con el Manual del Arte de Gobernar; con los Espejos de Príncipes, con las obras político-administrativas para soberanos; con los Memoriales Administrativos, con los Diagnósticos de la situación administrativa y política del reino; con las contribuciones romanas y feudales, a través de las aportaciones administrativas basadas en su experiencia; con los Consejeros de Príncipes, mediante las Memorias secretas dedicadas al análisis de la situación del Estado; con las Ciencias Camerales, con el movimiento administrativo del absolutismo; y con Bonnin, como fundador de la administración pública (Sánchez, 2007: 78. Basado en Guerrero Omar, *Introducción a la administración pública*, Harla, México, 1985).

⁴⁵Complementa José Juan Sánchez González que los escritos sobre la Administración Pública se remontan a los tiempos bíblicos y aún más atrás. Los antiguos egipcios y babilonios nos legaron considerables consejos acerca de las técnicas de gobierno y administración. También lo hicieron los antiguos chinos, griegos y romanos. Las técnicas modernas de administración van desde el uso del personal por Alejandro Magno, de las teorías de Nicolás Maquiavelo respecto de la naturaleza del liderazgo, hasta la propuesta de la división del trabajo de Adam Smith, y desde la afirmación de Robert Owen de que se debía prestar atención a las máquinas vitales (los empleados) como a las máquinas inanimadas, hasta el alegato de Charles Babbage de que existían principios básicos de administración (Sánchez, 2007: 66). Es posible encontrar la mayor parte de los conceptos modernos de administración pública y liderazgo ya planteados por uno o por otro de los escritores del mundo clásico, medieval y premoderno (Shafritz y Hyde, 1999: 51-52, citado por Sánchez, 2007: 66).

puede existir sin el otro. La crisis del objeto de estudio (actividad) afecta al estudio del objeto (disciplina) (Sánchez, 2001: 16).

Por lo anterior, cabe señalar que es la Administración la que con más aportes ha nutrido de conocimiento a la Administración Pública, sobre todo en su etapa moderna, y aunque pueden compartir un pasado común histórico, con el desarrollo teórico cada una sigue caminos distintos y en ocasiones hasta contradictorios; no se puede negar que existen puntos cognoscitivos donde estudiosos de ambas disciplinas han aportado conocimiento bajo un efecto de importación-exportación de enseñanzas (Sánchez, 2007: 65).

Sin embargo, la Administración Pública es una ciencia; es una disciplina meramente científica cuyo ejercicio implica observar fenómenos sociales específicos, determinar un problema, plantear su posible solución y aplicar todo el conjunto de técnicas y procedimientos para resolver la problemática a favor de la sociedad o bien colectivo.

Al respecto, José Juan Sánchez señala que la respuesta a las interrogantes sobre si la Administración Pública es una ciencia se inicia desde el momento mismo de su surgimiento en la etapa moderna. Primero fueron Wilson⁴⁶ y Goodnow al final del siglo XIX; después, en el siglo XX con White, Gulick, Dimock, Simon, Dahl, Ostrom, Parker, Caiden, Mosher, Cimmino, Waldo, Chevalier y Loschak, así como Guerrero entre los más importantes. Todos ellos cuestionan el carácter científico de la disciplina; para algunos es sólo un arte elevado que, como la metalurgia o la odontología, nacieron como arte y con el tiempo se convirtieron en una ciencia; para otros, es una filosofía que puede contribuir a la felicidad y armonía del ser humano; para algunos más, es un conjunto de técnicas y habilidades que, debidamente aplicadas, contribuyen a la eficiencia y eficacia del gobierno, y otros sostienen que es una ciencia en gestación y desarrollo que se

⁴⁶Complementa José Juan Sánchez González que al principio, cuando algunos estudiosos como Woodrow Wilson y Max Weber empezaron a investigar los acontecimientos ocurridos dentro de la rama ejecutiva del gobierno, el problema central al que se enfrentaron los reformadores fue la falta de capacidad administrativa. Las organizaciones gubernamentales eran pequeñas, mal administradas y con frecuencia corruptas: necesitaban ser reorganizadas. La Administración Pública apareció como un campo de estudio que intentaba reformar las oficinas y las instituciones haciendo más profesional su administración y manejo (Sánchez, 2007: 66).

encuentra fragmentada, pero que tiene identidad y materia. Los más radicales han dicho que no es una ciencia, arte o filosofía, sólo puede ser considerada como una profesión o carrera administrativa⁴⁷ (Sánchez, 2001: 17-18).

Este debate en torno a la cuestión del carácter científico de la Administración Pública tiene tres grandes vetas⁴⁸: 1) la antigua Ciencia Administrativa fundada por von Stein en Alemania y Bonnin en Francia, que sostiene que la disciplina es una ciencia practicada en toda Europa; 2) la perspectiva en Inglaterra de considerar a la Administración Pública como filosofía; y 3) la Administración Pública nacida con Wilson en los Estados Unidos de Norteamérica en 1887, que en su origen fue definida como arte y que podría convertirse en ciencia⁴⁹ (Sánchez, 2001: 18).

Sin embargo, y a pesar del debate descrito, la Administración Pública es una ciencia debido a que tiene un objeto de estudio (materia) tan antiguo como el gobierno; cuenta con un estudio del objeto ancestral que se consolida a partir de los cameralistas y en los siglos XIX y XX; tiene un campo profesional para aplicar sus conocimientos en el gobierno y se constituye como ciencia administrativa (Sánchez, 2001: 19).

⁴⁷De igual forma, y de manera complementaria, José Juan Sánchez señala que la Administración Pública no es una profesión, como el Derecho o la Medicina, cuyo ejercicio requiere previamente procedimientos estrictamente regulados por exámenes especiales o de licencia. Es profesional en el sentido de que se apoya en un cuerpo de conocimiento que no es fácil de obtener sobre la marcha. El ámbito de la Administración Pública ha apilado un cuerpo considerable de conocimiento en sus más de cien años de historia moderna (Sánchez, 2007:67).

⁴⁸Al respecto, José Juan Sánchez complementa con la idea de que dicho debate en Estados Unidos ha prevalecido durante el presente siglo, primero con la llamada *crisis de identidad*, también denominada *crisis intelectual* (Ostrom) o también llamada *crisis de creatividad* (Guerrero), la *crisis en la época de la privatización* (Haque) y más recientemente, en el debate iniciado en la *Public Administration Review* en las décadas de los ochentas y noventas, con el trabajo de Howard McCurdy, Robert Cleary, Jay White, James Perry y Kenneth Kraener, Robert Stallings o James Ferris, entre otros (Sánchez, 2001: 18).

⁴⁹Según José Juan Sánchez, en la actualidad predomina más la orientación a ser concebida como una profesión o carrera administrativa. Al respecto, señala (así los denomina) los *nudos históricos* de la Administración Pública (epistemológico, científico, interdisciplinario, jurídico, político y administrativo) que complican aún más el desarrollo de una disciplina unificada y cohesionada, por lo que en la medida de que estos *nudos* puedan ser destrabados en el terreno del estudio de la Administración Pública, es factible que pueda construirse un conocimiento sistemático y riguroso que permita, en un horizonte cercano, consolidar una teoría de la Administración Pública (Sánchez, 2001: 19).

La Administración Pública es una ciencia fragmentada por diversas interpretaciones del objeto de estudio, pero que continúa constituyendo en la gestación y desarrollo una disciplina científica. Tiene objeto de estudio, estudio del objeto, método, aportación de otras disciplinas, se identifica como profesión y es enseñada y estudiada en universidades e institutos de educación superior en todo el mundo (Sánchez, 2001: 302).

Puede afirmarse que la Administración Pública tiene dos momentos fundamentales en su origen: con Bonnin,⁵⁰ a la que llamó “ciencia de la administración” fundada en 1808 con su obra *Compendio de principios de administración*, y que tuvo por objeto explicar el sentido y el contenido de la administración en la primera república francesa. La segunda, con Woodrow Wilson en 1887 con su ensayo *El estudio de la administración*, documento que funda la Administración Pública moderna (Sánchez, 2007: 129).

El estudio del objeto busca conformar una ciencia de la administración plenamente vinculada como una ciencia del Estado. En este sentido, el carácter histórico de la ciencia de la administración no ha sido estático ni pacífico, al contrario, ya que no sólo ha defendido sus principios sino su existencia misma (Sánchez, 2007: 130). La Administración Pública es un objeto científico de estudio; es una ciencia sistemática transmisible (Guerrero, 1985: XXVIII). En este sentido, puede afirmarse que el objeto de estudio de la Administración Pública es la actividad organizada del Estado.

Sin embargo, existen diferentes interpretaciones del objeto de estudio que históricamente se han constituido como orientaciones de estudio: Estado, el gobierno, el poder, el poder ejecutivo, los poderes legislativo y judicial, la burocracia, la teoría organizacional, el *management* público y las políticas públicas. Estas últimas orientaciones (burocracia, teoría organizacional, *public management*, políticas públicas y *governance*) son las más representativas en la

⁵⁰Al respecto, Bonnin se propuso tratar a la Administración como ciencia, por lo que se refiere a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte, en cuanto a la aplicación de los principios, a la ejecución de las leyes; y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras, que es el sistema completo de la ciencia administrativa (Bonnin, 2004: 372, citado por Sánchez, 2007: 129).

actualidad.⁵¹ Cada una de estas orientaciones, en su campo, reclama para sí su propio objeto de estudio y disciplina, aunque en realidad son diversas disertaciones sobre un mismo objeto de estudio. Esta diversidad de orientaciones científicas ha generado una rica y variada cantidad de aportaciones al estudio de la disciplina de la Administración Pública (Sánchez, 2001: 17),⁵² mismas que se han estructurado bajo enfoques o escuelas relacionadas con el desarrollo de la Administración Pública.

1.1.3.1. Escuelas de Administración Pública

La evolución del desarrollo teórico de la Administración Pública ha conformado diversas Escuelas que forman parte de las diferentes interpretaciones del estudio de su objeto (Sánchez, 2007: 133).

En este sentido, José Juan Sánchez González realiza una clasificación ecléctica y complementaria de las Escuelas de la Administración Pública, la cual se tomó para encuadrar el objeto de estudio de la presente investigación.

Dicha clasificación señala que el desarrollo teórico de la Administración Pública ha pasado por seis diferentes momentos: 1. La conformación de la disciplina bajo el principio de la dicotomía política-administración y la influencia de la administración científica (Escuela Clásica); 2. Las repercusiones teóricas de los experimentos de Hawthorne (Escuela de Relaciones Humanas); 3. El rechazo a la dicotomía de la política-administración y el énfasis en lo político (Escuela Neoclásica); 4. La importancia del modelo burocrático weberiano (Escuela Burocrática); 5. La relevancia de los estudios organizacionales de Simon (Escuela Organizacional); y 6. Los enfoques surgidos de la *policy, management y governance* (Escuela Nueva de la Administración Pública) (Sánchez, 2007: 150).

⁵¹Para mayor especificidad sobre los objetos de estudio, sus representantes y su respectiva caracterización, ver Sánchez (2007: 58-59).

⁵²El mismo doctor José Juan Sánchez afirma que dicha diversidad de orientaciones ha provocado una debilidad estructural en su estudio, asimismo ha generado su fragmentación y dispersión. Esta condición ha propiciado un alejamiento para constituir la como una ciencia con pleno derecho, que cuente con una auténtica teoría administrativa y que le permita reconocer su naturaleza propia e identidad de otras disciplinas de las ciencias sociales. Asimismo, esta condición de fragmentación y dispersión del estudio del objeto ha propiciado que no haya en la actualidad una teoría central de la Administración Pública.

Las características, aportes y la descripción de estas escuelas se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Escuelas que han aportado al desarrollo teórico de la Administración Pública.

| ESCUELA | AUTORES | POSTULADOS |
|--|--|--|
| 1. Escuela Clásica | Wilson, Goodnow, White, Willoughby, Gulick, Taylor, Fayol, Mooney y Reiley | Dicotomía política-administración / Administración científica. Es decir, tanto la ciencia política como las ciencias del <i>management</i> , y particularmente la teoría de la organización, han constituido y siguen constituyendo aún dos de los pilares más importantes en que se apoya la Administración Pública (Sánchez, 2007: 159). |
| 2. Escuela de Relaciones Humanas | Mayo y Follet | Tres tesis: el hombre es un animal social; la rígida jerarquía de la subordinación y la formalización de los procesos de organización son incompatibles con la naturaleza del hombre; y la solución del problema de los hombres es cosa de los <i>businessmen</i> . La doctrina de las relaciones humanas ha puesto al descubierto la importancia de los factores no formales de la actividad de la organización (Gvishiani, 1974: 163). |
| 3. Escuela Neoclásica | Waldo, Simon y Appleby | Dos tesis: el rechazo a la dicotomía política-administración y el énfasis en el elemento político como tema central de la Administración Pública. |
| 4. Escuela Burocrática | Weber, Gouldner y Niskanen | Énfasis en la forma burocrática de la organización. Es decir, la burocracia es un tipo de organización como ejemplo supremo de racionalidad en las relaciones sociales y como producto de la racionalización de tales relaciones intersubjetivas constituidas por acciones conscientemente dirigidas a la realización de un fin (Sánchez, 2007: 170). |
| 5. Escuela Organizacional | Homans, Cartwright, Zander, Selznick y Kaufman | Basado en la teoría organizacional y del comportamiento humano dentro de las organizaciones en el sentido de su decisión individual y las motivaciones que impulsan a un individuo a participar en los esfuerzos organizativos. La Administración Pública siempre se ha nutrido de los avances de la teoría de la organización. |
| 6. Escuela Nueva de Administración Pública | Frederickson, Waldo, McCurdy, Mosher, Pressman, Wildavsky, Laswell, Allison, Sayre, Perry, Kramer, Bozeman, Chevallier y Loschak | Énfasis en el estudio de políticas públicas, <i>management</i> y <i>governance</i> . |

FUENTE: Elaboración propia basado en Sánchez (2007: 149-181).

1.1.4. La organización como objeto de estudio de la Administración Pública

De acuerdo a lo anterior, un objeto de estudio de la Administración Pública es la organización, y es ésta la que se tendrá que analizar desde sus principios teóricos para determinar la relación entre ambas.

El estudio de las organizaciones ha conocido una evolución sorprendente desde finales del siglo XIX y diversas modalidades de aproximación teórica, aunque los orígenes se remontan a finales del siglo XIX, tanto con la escuela sistemática como con la científica, y aun cuando los autores no coinciden plenamente en un solo punto de partida, los estudios organizacionales concuerdan en retomar sus inicios desde la administración científica, donde el estudio de sus diferentes variables, tales como tareas, estructuras, personas, ambiente y tecnología, originó una teoría administrativa (Sánchez, 2007: 61).

Esas variables desembocan en la operación de una organización, así como en la interacción de cada uno de sus actores. Al respecto, analicemos el siguiente cuadro.

Cuadro 3: Énfasis, Teorías Administrativas y Enfoques dentro del análisis organizacional

| ÉNFASIS | TEORÍAS ADMINISTRATIVAS | ENFOQUES PRINCIPALES |
|------------------|--|---|
| En las tareas | Administración científica | Racionalización del trabajo en el nivel operacional |
| En la estructura | Teoría clásica Teoría neoclásica Teoría de la burocracia Teoría estructuralista | Organización formal Principios generales de la administración Funciones del administrador Organización formal burocrática Racionalidad organizacional Enfoque múltiple: Organización formal e informal Análisis intraorganizacional y análisis interorganizacional |
| En las personas | Teoría de las relaciones humanas Teoría del comportamiento organizacional | Organización informal Motivación, liderazgo, comunicaciones y dinámica de grupo Estilos de administración Teoría de las decisiones Integración de los objetivos |

| | | |
|------------------|---|--|
| | Teoría del desarrollo organizacional | organizacionales e individuales Cambio organizacional planeado Enfoque de sistema abierto |
| En el ambiente | Teoría estructuralista Teoría neoestructuralista Teoría situacional | Análisis intraorganizacional y análisis ambiental Enfoque de sistema abierto Análisis ambiental (imperativo ambiental) Enfoque de sistema abierto |
| En la tecnología | Teoría contingencial | Administración de la tecnología (imperativo tecnológico). |

FUENTE: Chiavenato (2003: 9).

Organización y administración son términos interrelacionados, pero conceptual y pragmáticamente denotan objetos diferentes, aunque el tema de las organizaciones constituya una porción muy significativa del objeto del estudio sobre el cual se aplica la administración. Esta confusión es doble: la organización es un objeto de estudio de la administración como disciplina, en todo caso los estudios organizacionales son interpretaciones de su propio campo de estudio. El objeto de estudio de la administración es la misma actividad organizacional. En un principio, el objeto de la administración era simplemente la actividad fabril, después se extendió a las empresas industriales y, más adelante, a todo tipo de organización humana hasta llegar a abarcar, paulatinamente, el intercambio entre las organizaciones y sus ambientes. En una sociedad de organizaciones, donde la complejidad y la interdependencia de éstas son aspectos cruciales, la administración es el factor clave para el mejoramiento de la calidad y para la solución de los múltiples problemas que hoy enfrenta la humanidad (Sánchez, 2007: 64).

En el mundo moderno, la administración es un fenómeno universal, ya que cada organización requiere tomar decisiones, coordinar múltiples actividades, dirigir personas, evaluar el desempeño con base en objetivos previamente determinados, conseguir y asignar diferentes recursos, entre otros, lo que significa realizar las actividades orientadas a alcanzar los objetivos de la organización (Sánchez, 2007: 64-65).

Bajo esta perspectiva, la teoría de la organización se desarrolló paralelamente a la Administración Pública, y en ocasiones se han superpuesto, confundiéndose o relativizándose sus fronteras disciplinarias. Herbert Simon postuló en 1947 la unidad de administración que eliminó toda frontera entre administración pública y privada para constituir la teoría organizacional como disciplina universal del fenómeno organizacional (Ibarra y Montaña, 1992). Es decir, la organización es importante porque en nuestra sociedad los hombres pasan la mayor parte de su vida adulta dentro de las organizaciones; ofrece los medios de ejercer autoridad y de influir en los demás; y determina las condiciones externas de la información en las cuales se toman decisiones (Simon, 1988).

Simon define a la organización como un complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones que se pueden producir en un grupo de seres humanos, mismo que proporciona la información, los supuestos, los objetivos y las actitudes que influyen en las decisiones de los miembros. A esto, el sociólogo le denomina “sistema de funciones”; pero es más conocido como “organización” (Simon, 1988: XVI), y es aquí donde entran los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano y donde queda implícita la teoría de la toma de decisiones⁵³ (Sánchez, 2001: 188).

Siguiendo los supuestos de Simon con relación a que la Teoría de la Organización se constituye como disciplina universal del fenómeno organizacional y que colocan su estudio dentro de una perspectiva, a continuación se pueden vislumbrar las características de la organización como objeto de estudio de la Administración Pública.

⁵³Harmon y Mayer señalan que una preocupación fundamental de la administración pública es la toma de decisiones. Para el administrador público, esta preocupación siempre está envuelta en un tipo particular de contexto organizacional que puede ser fragmentado con fines analíticos; aquí, por ejemplo, se emplea el concepto de campos organizacionales en los que los administradores públicos actúan y delimitan sus acciones según las funciones que deben desempeñar cada uno. Cada organización pública es una respuesta socialmente definida a un conjunto de problemas; a saber, los que describen con cierto detalle como *problemas perversos*. Por tanto, las decisiones (grandes y pequeñas) que están organizadas en formas públicas y que constituyen la Administración Pública, son también respuestas socialmente delegadas a estos problemas perversos. Estos mandatos se llevan a cabo en los campos organizacionales, mientras que en la base están los vectores normativos de la administración pública (Harmon y Mayer, 1999: 30).

*Cuadro 4: Características de la organización como objeto de estudio de la
Administración Pública*

| CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | |
|---|--|
| Reconstrucción del proceso del trabajo | Taylor y Fayol |
| Administración de grupos informales | Roethlisberger, Dickson y Mayo |
| Combate contra círculos burocráticos | Merton, Selznick, Blau, Gouldner y Crozier |
| Modelos para la toma de decisiones | Simon, March, Cyert, Olsen y Pettigrew |
| Análisis de estructuras y gestión del contexto | Woodward, Pugh y Hickson, Emery, Trist y Perrow |
| Formulación de estrategias | Ansoff, Steiner y Miner |
| Diseño de estructuras flexibles | Herzberg, Argyris, Bennis y Likert |
| Poder | Bacharach, Lawyer, Crozier, Friedberg, Mintzberg, Clegg y Foucault |
| Conflicto | Follet, March, Simon, Pondy, Crozier, Lawrence, Edwards y Lorsch |
| Comunicación | Leavitt, Guetzkow, Simon, Shaw |
| Participación | Wren, Montaña, Rosim, Espinosa y Zimbalist, Cressey y Wells |
| Consenso | Burawoy |

FUENTE: Elaboración propia basado en Ibarra y Montaña (1992: 51) y Sánchez (2001: 188-189).

Bajo este panorama, para Ibarra y Montaña la Administración Pública acude a la Teoría de la Organización, donde destacan los conceptos de estrategia y poder en el plano organizacional y el de estructuras en las entidades productivas y oficinas burocráticas. El poder, que hasta hace poco tenía un lugar marginal en la explicación organizacional, ocupa recientemente el origen mismo del accionar en las organizaciones públicas. La estrategia y la estructura constituyen dos aparatos de esta acción política instrumental racional (Sánchez, 2001: 191).

Para entenderlo mejor, se puede señalar que la organización pública (y también la privada), dispone de una administración; supone la unión de los esfuerzos humanos para lograr determinadas metas, y comprende a su vez ese conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito común; en ambos casos, administración es acción, servicio, seguridad, programación, planificación, resolución de problemas; en todo momento se busca

la eficacia, la eficiencia, el rendimiento y la productividad; ambas requieren indistintamente de las mismas aptitudes y presentan a su vez actividades organizadas como la cooperación de dos o más personas. De esta actividad surge la organización formal como un esfuerzo de cooperación en donde cada participante tiene un papel reconocido que cumplir y unas obligaciones que ejecutar para satisfacer los objetivos de la organización; es decir, hablamos de un comportamiento cooperativo de un determinado grupo para alcanzar objetivos comunes, y esto atañe a cómo se debe escoger un método, cómo se seleccionan los hombres, cómo se indujeron a trabajar juntos, cómo se dividió el trabajo, cómo aprendió cada uno de ellos, etc.

En este sentido, la Administración Pública, como un tipo especial de organización, es aquella que comprende objetivamente los fenómenos sin confundir hechos y valores, y trata de comprender cómo se comportan las personas en las organizaciones y cómo pueden las dependencias gubernamentales organizarse de manera más eficaz (Simon, Smithburg y Thompson, 1968).

Sin embargo, aunque en las últimas décadas las organizaciones han sufrido cambios profundos y acelerados; la globalización, el internet, tecnologías de la información, flujos económicos y sociales, han exigido cambiar las perspectivas en las nuevas teorías de diseño organizacional, las organizaciones en la Administración Pública han sido la excepción, ya que en gran parte, los funcionarios públicos y las propias organizaciones aún están influidos por el enfoque jerárquico y burocrático que comenzó hace más de un siglo.

Por ende, la gestión pública del presente debiera diseñar nuevas organizaciones para los retos consecuentes. Dichos retos, tales como el medio ambiente,⁵⁴ la competencia, la diversidad, la ética, los avances en la tecnología, el cambio de conocimientos e información para las organizaciones, así como la esperanza de los miembros de una organización de tener un trabajo interesante y

⁵⁴En la era industrial, y como una forma de pensar, el medio ambiente en las organizaciones era percibido como ordenado y predecible y el objetivo de los miembros de la organización, era tener estabilidad.

con oportunidades, han servido y tendrán que servir para obtener diferentes y nuevos panoramas organizacionales.

Antes, el crecimiento era lo principal para el triunfo de las organizaciones; con el tiempo éstas se volvieron grandes y complejas y había, en cierta medida, barreras entre los diferentes departamentos o unidades de funcionamiento. Así, las estructuras internas se volvieron más complejas, verticales y burocráticas, donde la dirección estaba basada en sólidos principios de administración y tenía tendencia a ser autocrática; las comunicaciones eran a través de memorandas, cartas y reportes, y los administradores hacían todo el trabajo de planeación y de pensamiento, mientras que los empleados hacían el trabajo manual a cambio de salarios y otras compensaciones (Daft, 2005) ¿Ha variado este funcionamiento en la Administración Pública?

De manera paralela, el sistema jerárquico y los planteamientos burocráticos que se desarrollaron durante la revolución industrial quedaron como el principal enfoque y funcionamiento de las organizaciones hasta los años setenta y ochenta. Este enfoque hizo muy bien su trabajo para la mayoría de las organizaciones hasta las últimas décadas, quedando vigente en las organizaciones del sector público. En otro tipo de organizaciones, durante los ochenta, surgieron problemas especialmente en el aumento de competidores a escala mundial, lo que trajo como consecuencia la estructuración de nuevas culturas corporativas y organizacionales.

En este sentido y acercándonos a la administración pública mexicana, a partir de 2005 el gobierno de México impulsó programas sobre innovación gubernamental bajo la perspectiva de una cultura corporativa.⁵⁵ Sin embargo, la reducción de personal que se dio en ese año dentro del servicio público provocó dentro de las organizaciones que se dieran estrategias con poca visión social de la organización (Montaño, 2005: 482-485).

⁵⁵Al respecto, en el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental presentado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, se señala que la pretensión es que en México se establezca una nueva forma de Administración Pública, denominada *Gobernanza Corporativa*. Aunque no se dan mayores detalles, éste es un concepto que proviene de la OCDE (Muñoz, 2001 y OCDE, 1999 en Sánchez, 2002: 351).

Lo anterior muestra que las organizaciones en el sector público no pueden tener la ilusión de orden y predicción, y ante sociedades cada vez más complejas y con acelerados cambios, los administradores no pueden predecir, medir o controlar de manera tradicional los acontecimientos que se dan dentro y fuera de las organizaciones, por lo que implantar un nuevo diseño organizacional implicaría que éstas tuvieran que ser observadas más como sistemas naturales que como máquinas predecibles (Daft, 2005), ya que resulta difícil la tarea de descubrir las regularidades en que se apoyan los fenómenos sociales y, como tales, dichos fenómenos tratan de seres humanos cuyo comportamiento influye en la organización.

Aquí es donde surge la ciencia administrativa que, a su vez, se auxilia de la sociología de la administración,⁵⁶ pues se mueve dentro de la manera como los seres humanos se comportan en los grupos organizados, y sobre cómo se comportarían los hombres si su actividad llegase a la máxima consecuencia de los objetivos administrativos con medios escasos (Simon, 1988: 238).

En este sentido y por todo lo anterior, la acción administrativa tiene un lugar en un contexto organizacional; para el caso de lo público, hablar de Teoría de Organización implica su conocimiento en diferentes partes, una primera, dentro del marco de la Administración Pública, donde encontramos contextos diferentes: a) las organizaciones son consideradas como soluciones de problemas y el administrador asume una función, hay acción personal y acción organizacional; b) los campos de la organización pública, donde autores señalan tres tipos: *interorganizacionales*, las que estipulan la infraestructura y la legitimidad para el funcionamiento de la organización; las *intraorganizacionales*, que crean la estructura interna y definen los vínculos dentro de las organizaciones; y las *relaciones entre la organización y el individuo*, que incluye las relaciones entre los servidores públicos o entre dependencias y usuarios; c) el contexto normativo, en

⁵⁶Renate Mayntz tiene un libro sobre la Sociología de la Administración Pública donde expone el objeto y las tendencias de la importancia científica; sobre el desarrollo de la Administración Pública; sus tareas; la administración y política; la organización administrativa; el personal de la Administración Pública; la estructura, proceso y problemas de la administración ministerial; y sobre las estructuras y procesos en el ámbito de la administración ejecutiva.

el que los ejes rectores son la toma de decisiones, la eficiencia, la eficacia y el respeto a los derechos del capital humano. Todo esto produce el marco de la organización en la Administración Pública (Harmon y Mayer, 1999: 53-63).

En el contexto administrativo, los teóricos analizados enfocaron sus estudios en la organización como producto de la existencia de algunos conceptos también vistos como: cadena de mando, autoridad, responsabilidad y unidad de mando,⁵⁷ configurándose así, precursores del estudio de organizaciones formales.⁵⁸

Con relación a estos principios surgen las preguntas ¿qué hace verdaderamente un gerente o un administrador dentro de una organización? ¿quiénes son en un principio los encargados de aplicarlos? Estas preguntas son el punto de partida que rebasa, incluso, la aportación de Fayol al establecer en 1916 que un gerente planea, organiza, coordina y controla. Sin embargo, más que planear, organizar, coordinar y controlar, la verdadera naturaleza del trabajo directivo se caracteriza por el hecho de que un gerente trabaja bajo la brevedad, variedad y fragmentación. Estas tres características consisten, entre otras cosas, en tener presente la advertencia sobre qué más el gerente puede o debe hacer; no trabajar en la rutina; el uso de los medios de comunicación informales con la finalidad de transmitir la información rápida; el consumo general de su tiempo por reuniones programadas; la oportunidad de observar las actividades sin previa cita o arreglo; la vinculación entre su red laboral y contactos externos; la convivencia que tiene con sus subordinados y con sus superiores y, sobre todo, el poco control que tienen sobre sus actividades (Mintzberg, 1973).

⁵⁷Al respecto Gulick señala que un hombre no puede servir a dos jefes. En administración, esta teoría se conoce con el nombre de unidad de mando. Este principio puede definirse de la siguiente forma: si un obrero recibe órdenes de varios superiores se confundirá, será ineficiente e irresponsable; si un obrero se encuentra bajo las órdenes de un solo superior, podrá ser metódico, eficiente y responsable. Por lo tanto la unidad de mando se refiere a las personas que reciben las órdenes y no a las que las emiten (Gulick, 1973).

⁵⁸Sin embargo, con la evolución de las teorías y principios básicos del diseño organizacional, esos conceptos han perdido importancia, ya que la parte sustantiva de las organizaciones, los hombres, han recurrido a los recursos de las tecnologías de la información para tener acceso a la información que antes sólo era exclusiva de los directivos de alto nivel.

Por tanto, y derivado de los principios de administración y de quienes los ejecutan (el *ejecutivo*, como lo nombra Barnard), se infiere que la administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que se hagan las cosas (Simon, 1988: 3). Esto indica invariablemente que toda teoría de la administración debiera mantener énfasis en los procesos de decisión y acción que se dan dentro de una organización; es decir, se deben incluir de igual forma todos los principios que aseguren la correcta toma de decisiones, así como los que aseguren una acción caracterizada por la eficacia. En otras palabras, la mejor manera de tener una visión intensa de la estructura y funcionamiento de una organización para alcanzar los objetivos, es analizar cómo el comportamiento y las decisiones de los empleados se ven influidos, tanto al interior de la propia organización como por ella; una decisión implica seleccionar una meta y un comportamiento acorde a ésta, ya sea finalista (con relación a metas y objetivos) o racional (de acuerdo a alternativas de solución disponibles para su logro y a posibles consecuencias). Al final la decisión dependerá de la importancia relativa otorgada a los objetivos organizacionales (Simon, 1988).⁵⁹

Las funciones ejecutivas sirven para mantener a un sistema de esfuerzos cooperativos que corresponden a los elementos de la organización, ellos son: primero, proveer el sistema de comunicación; segundo, para promover la seguridad de los esfuerzos esenciales; y tercero, para formular y definir propósitos.

El concepto inicial de cooperación que conduce a la definición de organización, es un sistema de actividades coordinadas conscientemente o la fuerza de dos o más personas. Los factores esenciales para la supervivencia de la organización son, la buena disposición para cooperar, la habilidad para comunicarse, así como la existencia y aceptación de propósitos. Las funciones del ejecutivo son para proporcionar un sistema de comunicación, para mantener la buena disposición a cooperar y para asegurar la integridad continua de los

⁵⁹Es pues que todo proceso decisorio implica a su vez un proceso administrativo, y éste impulsa que la organización quite a su capital humano su autonomía decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones. Por esto se da la vinculación con el proceso administrativo, logrando así la eficiencia como elemento de la organización administrativa.

propósitos de la organización; el ejecutivo posee la capacidad personal para afirmar decisiones que permitan la cualidad y moralidad para la coordinación, la actividad organizada y la formulación de propósitos (Barnard, 1968).

Respecto al sistema de actividades coordinadas, el objetivo más importante es asegurar una acción detallada y correlativa de los individuos; es decir, la organización comienza cuando los individuos, aunque no sean más que dos, combinan sus esfuerzos con un propósito determinado. Una sencilla ilustración la tenemos cuando dos personas combinan sus esfuerzos para levantar y mover un objeto pesado; los esfuerzos de ambos han de ser coordinados, si uno lo levanta primero ya no habrá unidad de acción y al no comprender el principio de organización no se conseguirá el objetivo (Urwick, 1973).

Dentro de esta acción correlativa se observa que en el estudio de las organizaciones⁶⁰ se abarca de igual manera el comportamiento humano como elemento común en la administración de diferentes tipos de organizaciones, y que dicha administración se relaciona a su vez con gerencia, ejecución, dirección, supervisión, control y desarrollo (Gross, 1964).

Derivado de este análisis, se deduce que las organizaciones en parte tienen su dinámica en el contexto político (como se analizó en la parte de las Escuelas de Administración Pública). Al considerar este contexto, se contemplan factores tales como poder, influencia, mando, autoridad,⁶¹ fuentes de legitimación, Estado y Gobierno, así como también los grupos de presión y partidos políticos. Estos últimos representan un estudio importante para el análisis de las formas de organización, donde las obras de Robert Michels, Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein, Giovanni Sartori, Klaus von Beyme y Peter Mair, han tenido

⁶⁰Bertram Gross relaciona el término “organización” con los de sistema, burocracia, institución y gobierno, y sus características comunes son la gente, ambientes, objetivos y procesos (cambio, disciplina, proceso administrativo, cooperación, conflicto y poder, y sus respectivos nexos), donde adicionalmente se tienen que contemplar la matriz de propósitos, la satisfacción de los intereses, los bienes y servicios, calidad y cantidad, operaciones y funciones, eficiencia o rentabilidad, observar la viabilidad de inversión en la organización, movilización de recursos, la observancia de códigos, patrones de acción de satisfacción, proceso administrativo, la lucha en la toma de decisiones, comunicación, planeación, activación y evaluación (Gross, 1964),

⁶¹ Poder, influencia, mando, responsabilidad y autoridad son aspectos que se ven en las organizaciones no sólo en un contexto político, sino en todos los contextos.

un impacto sobre la manera en que los politólogos hablan de estas formas de organización.

Bajo este panorama, los partidos políticos se conciben como instituciones que agrupan a la gente con el propósito de ejercer el poder en el seno del Estado, es decir, son unas instituciones que buscan influencia en el Estado y que intentan ocupar posiciones en el gobierno y, puesto que normalmente defiende más de un interés social, intentan agregar intereses. Esta definición hace hincapié en la centralidad del Estado como objeto de la actividad de los partidos; reconoce que para muchos partidos estar en el gobierno es un medio importante para desplegar su capacidad de influencia. Asimismo, se puede aplicar a partidos que operan en regímenes que no son democracias liberales, así como permite diferenciar entre partidos y grupos de presión, aun reconociendo que existen casos en los que no siempre se puede distinguir claramente entre unos y otros; esto no significa que en los partidos políticos deba darse necesariamente como aglutinante el compartir principios u opiniones (Ware, 1996: 31-32), más bien se les concibe con ciertos factores que los caracterizan a merced de los estudios y enfoques elaborados por los autores antes descritos, a saber, los sociológicos, institucionales y competitivos.⁶²

Si se parte de estos factores, se toman en cuenta los postulados de dos autores fundamentales relativos al estudio de la organización y su dinámica en el contexto político al realizar sus estudios en los partidos políticos.

En este sentido, Robert Michels señaló que la organización es lo que da origen a la dominación, refiriéndose a que, quien dice organización dice oligarquía;⁶³ en otras palabras, se refiere a las tendencias oligárquicas de las organizaciones de masas (Michels, 2003: 13, Vol. 1). Es decir, el autor lleva la vida

⁶² El factor sociológico es el enfoque a través del cual se intentan explicar los fenómenos políticos a partir de los fenómenos sociales subyacentes. En el factor institucional, las luchas políticas se ven siempre mediatizadas por el escenario institucional en el que tienen lugar; es decir, si se cambian ciertos aspectos de las reglas que rigen la política es de suponer que se vean afectadas tanto la naturaleza de las instituciones como la forma en la que se lleva a cabo la acción política. El factor competitivo también niega la primacía de los factores sociológicos y se centra sólo en la competición (Ware, 1996: 36-37).

⁶³ Michels (2003) señala que la oligarquía es el eje rector de todo sistema social complejo; es el dominio de una sociedad o de una organización por quienes están en las cúpulas; habla de organización estructurada jerárquicamente, y con la excesiva concentración de poder en las cumbres de dichas organizaciones.

organizacional y su funcionamiento oligárquico a los partidos políticos⁶⁴ donde se estructura el liderazgo en éstos como organizaciones democráticas; surgen las tendencias autocráticas de los líderes; se da el ejercicio del poder y su influencia psicológica sobre los líderes; se estructura el análisis social del liderazgo, así como los intentos por restringir la influencia de los líderes y las tendencias oligárquicas de la organización.

Toda organización (partidaria) representa un poder oligárquico fundado sobre una base democrática; la formación de oligarquías dentro de diversas especies de democracia es consecuencia de una necesidad orgánica (Michels, 2003: 189, vol. 2).

Con respecto al poder, se afirma que es una fuerza intangible en las organizaciones; no se puede ver, pero su efecto se puede sentir. Es definido como la habilidad potencial de una persona (o departamento) para influir a otras personas (o departamentos) para llevar las órdenes o hacer algo que de otra manera no se haría (Dahl, 1957: 201-215), lograr los resultados deseados es la base del poder, definición que también coincide con la de Daft cuando afirma que el poder es el potencial para influenciar a los demás dentro de la organización pero con el objetivo de obtener resultados deseados por los que tienen el poder.

Por otra parte, Maurice Duverger elabora una primera teoría general de los partidos políticos orientada hacia las instituciones y el papel que desempeñan en el Estado, para luego concluir que si bien la doctrina y la composición social de un partido resultan importantes, es su organización la que determina su actividad y su influencia.

De manera paralela a Michels, Duverger señala que las formas y estructuración de organización de los partidos políticos son esencialmente autocrática y oligárquica. Tienden a la creación de nuevas élites; se forman clases dirigentes aisladas de los militantes y, en muchos casos, donde el nivel de vida es bajo, los partidos adoptan un carácter formal, de tal manera que existen facciones rivales que luchan por el poder; la corrupción se desarrolla y las clases

⁶⁴ En la política, el partido (político) como una organización de masas, se apoderó de lo que había sido el dominio exclusivo de camarillas y de intrigas (Etzioni, 1972: 189).

privilegiadas aprovechan el sistema para eternizar el dominio. Aquí, la democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación de sus estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten; es decir, existe influencia de las formas de doctrina sobre las estructuras. Una organización como un partido político se define mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular, donde su organización descansa en prácticas y costumbres no escritas; sus estatutos y reglamentos interiores no describen más que una pequeña parte de la realidad; existe algo de misterio donde, según Duverger, se adopta un sistema jurídico primitivo, las leyes y los ritos son secretos y sólo los viejos militantes del partido conocen bien los pliegues de su organización y las sutilezas de las intrigas que anudan en ella (Duverger, 2004).

Dentro de un contexto político, las organizaciones surgen porque las personas consideran que se necesita un nuevo orden para alcanzar un fin deseado, y su vigencia dependerá de las concepciones de sus defensores y del ambiente físico y social en los que la organización tuvo origen. La condición necesaria para que la haya, será la existencia de un problema basado en las necesidades humanas (Simon, Smithburg y Thompson, 1968).

He aquí la importancia del estudio de los partidos políticos como formas de organización, esto, si se toma como punto de partida su base social, su orientación ideológica y su estructura organizativa (Panebianco, 1990).

Lo que importa destacar aquí es que los partidos, al ser concebidos en cuanto organizaciones, se suponen movidos por fines propios que trascienden los objetivos que les dieron origen, al tiempo que también superan y transforman los intereses de los individuos que los integran –sean estos intereses de clase o de cualquier otro tipo. En este aspecto, la metamorfosis descrita por Michels sería en realidad el *modus operandi* natural de los partidos: a lo largo de su existencia; la sucesión o articulación de fines tiene lugar convirtiendo a la asociación en un ente cada vez más simbiótico con su ambiente y con menor capacidad (o voluntad) para reformarlo que en sus orígenes. El grado en que un partido establece

estrategias de adaptación o de predominio sobre la realidad exterior depende de la fortaleza de su institucionalización o, en otras palabras, del modo en que la cristalización histórica de sus características fundacionales impactó sobre su autonomía y su nivel de sistematización interna (Malamud, 2003: 326).

En suma, por lo que respecta a este punto relativo al análisis de la Administración Pública, es importante destacar que las últimas décadas han estado caracterizadas por una propagación de estudios de esta disciplina. Se ha reflejado una amplia diversidad en los temas de investigación debido al interés por entender el comportamiento de las organizaciones públicas y de los miembros que participan en ellas, pero también por aportar herramientas y conceptos que faciliten el trabajo de los servidores públicos.

Una vez estudiada la Administración Pública y habiendo hecho referencia a la organización como su objeto de estudio, a continuación se analiza el estado del arte relativo a la organización.

1.2. Organización: naturaleza, estructura, procesos, sistemas y redes

Ante los nuevos retos donde la industrialización⁶⁵ y posindustrialización son sólo antecedentes, hoy, las sociedades actuales surgidas a partir de los años setenta y ochenta, presentan una situación socioeconómica caracterizada por la globalización y flujos de información. Los años noventa dieron origen a un nuevo tipo de sociedad denominada “de la información”, donde existe una gran productividad debido a la aparición y generalización de nuevas tecnologías.

⁶⁵Según Amitai Etzioni, la industrialización presagia cambios importantes en todos los sectores de la sociedad. Una elevación en los niveles y en los logros de la educación, la extensión de la conciencia política, la secularización, el crecimiento rápido de la ciencia, la decadencia de la familia y el aumento de la movilidad social; todas estas cosas están relacionadas a la industrialización y se refiere a todos los cambios citados como modernización (Etzioni, 1972: 188).

Las consecuencias de esta sociedad de la información han desembocado en dos vertientes: en lo económico y en lo social. Respecto a este último se ha reflejado en la incorporación de la mujer en los diferentes ámbitos sociales y productivos; en las grandes divisiones culturales que dividen al mundo en bloques; en la creciente capacidad del hombre de adaptarse a las demandas de su ambiente; a la expansión de la democracia, así como a las nuevas formas de movilidad social relacionadas con la información como principio productivo.

En cuanto a lo económico, las consecuencias se han reflejado en la globalización; en la expansión de la economía de la información y el conocimiento; en la valoración progresiva del medio ambiente; en la influencia en la toma de decisiones del consumo como elemento necesario para el mantenimiento de la producción y, en lo que implica al presente trabajo, la importancia creciente de las organizaciones debido a la complejidad de la sociedad, entendidas esas como redes mediante las que se intenta alcanzar metas y objetivos.

Aunque siempre han existido formas de organización, ya que los seres humanos han abordado en todas las épocas desafíos superiores a su capacidad individual, la sociedad contemporánea es una sociedad de organizaciones, entendidas como formas de agrupación humana para poder lograr objetivos y satisfacer necesidades. Como se mencionó, no fue sino hasta los comienzos de la sociedad industrial, cuando se generalizó la importancia de las organizaciones que superan en principio, a las agrupaciones primarias como la familia. La organización implica el desarrollo de un contexto de relación social donde existen tareas como la planeación, control, coordinación, autoridad y poder.

La existencia de las organizaciones es uno de los elementos fundamentales de las sociedades modernas; no es fácil entender la vida ordinaria sin hacer referencia a ellas que representan una extensión humana para lograr metas.

En este contexto, los retos a los que se enfrentan hoy en día las organizaciones son completamente diferentes a los desafíos del pasado, por lo que el concepto, contextualización y teoría de las organizaciones siguen en evolución. Los acelerados cambios y las sociedades más complejas son los principales problemas que enfrentan las organizaciones y quienes laboran en

ellas. La integración económica y los rápidos avances en tecnología y comunicaciones han reducido la capacidad de acción de las organizaciones; como consecuencia del progreso de los medios de comunicación, los procesos mecánicos han cedido protagonismo al desarrollo electrónico e informático, donde los mercados locales han sido rebasados por la globalización.

Sin embargo, esta creciente interdependencia organizacional pudiera representar una ventaja; no obstante, el ambiente y el comportamiento organizacional se han vuelto más competitivos y más complejos. En este sentido, actualmente las organizaciones buscan nuevas estructuras y procesos que puedan ayudar a optimizar las ventajas de la interdependencia y minimizar así las desventajas que representan la competitividad y la complejidad.

Otro reto fundamental para las organizaciones, y más en la Administración Pública, es responder de manera rápida a los cambios y fenómenos que se dan dentro de sociedades complejas; de igual manera se buscan vías para responder a las crisis organizacionales.

Las organizaciones del siglo XX operaban en un ambiente relativamente estable y los administradores podían enfocarse a crear estructuras y sistemas que hacían que la organización funcionara eficientemente, por lo que no era necesario buscar nuevos rumbos para enfrentar nuevas formas de competencia. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, el ritmo organizacional cambió, por lo que los líderes y diferentes actores sociales piensan que sus respectivas organizaciones tienen que estar en constante cambio, esperar lo inesperado y, sobre todo, tener capacidad de adaptación (Daft, 2005).

Un reto más a contemplar es el de la era digital en las organizaciones; éstas han sido absorbidas por las tecnologías de la información, a grado tal que todos los empleados realizan, en un porcentaje elevado, sus actividades en computadoras y en equipos virtuales. Esto significa que actores sociales, políticos y económicos, en una interacción organizacional, necesitan ser tecnológicamente más capaces y más responsables del manejo de redes de relación que se extiendan más allá de las fronteras de la organización física.

Otro reto a considerar es la diversidad. Ésta es un factor que ninguna organización puede evitar o evadir. Actualmente, los miembros de una organización, incluso los externos a ésta, cambian en términos de edad, nacionalidad, culto religioso, orientación sexual, habilidades físicas, modos de convivencia, participación más activa de la mujer en la fuerza laboral, gente de color y fenómenos migratorios, por lo que están en constante y permanente búsqueda de oportunidades de avance.

Esta diversidad provoca una serie de problemas al interior de las organizaciones que afectan al comportamiento organizacional,⁶⁶ al equilibrio en la diversidad de trabajo y a los problemas familiares de los miembros, generando conflictos derivados de la variedad y estilos de cultura.

Con el paso del tiempo, la fábrica, concebida en la época de la industrialización, ha dejado de ser la institución protagonista de la sociedad actual; en estos días las organizaciones y sus miembros ya no se desarrollan o dependen de procesos industriales o administrativos. El potencial de los países radica no en su fuerza productiva, sino en la generación, transformación y flujo de la información.

Actualmente existe una gran diversidad de organizaciones de acuerdo a los fines que persiguen, a las estructuras internas que desarrollan, a su capacidad de cambio y a su adaptación al medio ambiente;⁶⁷ pero todas tienen en común determinados aspectos estructurales y significativos que permiten analizar su funcionalidad y grados de conflicto.

⁶⁶El comportamiento organizacional es una disciplina que investiga el influjo que los individuos, grupos y estructura ejercen sobre la conducta dentro de las organizaciones, a fin de aplicar esos conocimientos y mejorar la eficacia de ellas. Es una disciplina, porque estudia tanto a individuos y grupos como estructura; es decir, se ocupa del estudio de lo que la gente hace en las empresas y de la manera en que aquel afecta el desempeño de una organización. Asimismo, se centra en la relación con los puestos, el trabajo, el ausentismo, la rotación de personal, la productividad, el rendimiento humano y la administración. De igual forma, incluye los temas centrales de la motivación, actuación y poder del líder, comunicación interpersonal, estructura y proceso del grupo, aprendizaje, desarrollo de actitudes y percepción, procesos del cambio y conflicto (Robbins, 1987: 5-7).

⁶⁷La palabra *ambiente* describe aquellos hechos, circunstancias y factores que ocurren fuera de los límites de la organización y que pueden influir sobre lo que sucede en su interior. Este enfoque crea una perspectiva que sirve para recordarnos que la organización no existe en forma aislada; es como un sistema que existe dentro de otro más grande (Bryans, P. y Cronin, T.P, 1985: 117).

La industrialización fue un momento clave para lograr una mayor comprensión progresiva de la vida organizacional en sus diferentes dimensiones. Sin embargo, hoy en día ya no es posible limitarse sólo a las organizaciones económicas, sino a todo tipo de agrupación humana que represente una organización para lograr y satisfacer metas y objetivos, para así poder hacer más comprensibles los diferentes y diversos procesos sociales de dicha agrupación como un todo, con sus subgrupos y grupos de referencia, así como contribuir al funcionamiento óptimo de las organizaciones.

El reto a enfrentar será la evolución de las sociedades, donde la información es su característica peculiar. Los nuevos modelos de sociedad, preponderantemente económica, se rigen por el grado de productividad con la aparición y generalización de nuevas tecnologías, y esto responde a un proceso general de cambio en toda la sociedad que lo hace posible. De hecho, las sociedades “posindustrializadas” mostraban ya rasgos propios de otras más avanzadas y, por ende, más actualizadas. La transformación del conocimiento es sinónimo de recurso crucial y fuente de innovación. Esto ha provocado modificaciones en la distribución de la fuerza del trabajo por sectores, así como cambios en las formas de trabajo, manejo de la información y obtención del conocimiento necesario para generar innovación;⁶⁸ esto con el objetivo de hacer la producción más eficiente. Asimismo, ha generado la inclusión de la mujer en los procesos productivos y en todos los niveles, así como la adopción de nuevas tecnologías.

Bajo este marco, las sociedades actuales que presentaron cambios sustanciales a partir de los años setenta con la adopción de nuevas formas de producción y por las relaciones sociales que se desarrollaban en paralelo, tienen que ver con el manejo de la información. Durante la década de los ochenta, dichas sociedades empezaron a tener auge a partir de una Conferencia Internacional

⁶⁸Al respecto de la innovación, Peter Drucker enuncia seis fuentes de oportunidad que deben aprovechar los innovadores: el éxito inesperado; la incongruencia entre lo que actualmente sucede y lo que se esperaba que sucediera; la inadecuación de un proceso claro que se daba por cierto; los cambios en el mercado o en una industria que llegan todos por sorpresa; las alteraciones demográficas imprevistas; las modificaciones en la percepción o en la moda que dan lugar a altibajos en la economía; y los cambios en la conciencia causados por nuevos conocimientos (Drucker, 1993).

denominada “Sociedad de la Información”, que se dio en el seno de la Comunidad Económica Europea, en Dublín, Irlanda, en 1980. Este fue el punto de partida para la nueva situación y la aparición de publicaciones en el ámbito de las ciencias sociales; para los años noventa, la expresión *sociedad de la información* comenzó a ser de uso común y, actualmente, se empieza a abordar el término de *sociedad informacional*.

Este término caracteriza una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en fuentes fundamentales de la productividad y el poder debido a las nuevas condiciones tecnológicas (Castells, 2001: 47).

En este sentido, las consecuencias económicas y sociales de la revolución de la *información* o *informacional* repercutirán principalmente en la importancia creciente de las organizaciones debido a la complejidad de las sociedades. Estas organizaciones hay que entenderlas como redes mediante las que se intenta alcanzar objetivos imposibles de conseguir a través del esfuerzo individual.

En lo social, las consecuencias se reflejarán en la incorporación de la mujer a los diversos ámbitos; en la percepción de las grandes divisiones culturales; en la capacidad del hombre para adaptarse a las continuas demandas de su ambiente; en que la estratificación social se orienta en torno a las posibilidades de acceso a la información, entre otras cosas.

De manera contraria a lo antes expuesto, Simon señala que, aunque la tecnología es importante, no hay que suponer que con el progreso de la tecnología, o incluso con el de nuestras economías, el género humano llegará a ser delirantemente feliz. Tampoco esperar que el avance tecnológico vaya a generar una utopía; es razonable tener la esperanza de que traerá alivio a las privaciones y sufrimientos agudos (Simon, 1988: 264) y, aunque en el funcionamiento de las organizaciones esté presente la tecnología, para Simon los hombres siempre serán el elemento más numeroso, y la eficacia para el manejo de los problemas dependerá más del pensar, de resolver problemas y tomar decisiones (como funciones del hombre) que del uso de computadoras y programas. Por esta razón, más que enfocarse al uso de programas y

computadoras, hay que trabajar en la comprensión del procesamiento de la “información humana” (de pensar, resolver problemas y tomar decisiones).⁶⁹

Asimismo, al hablar de una sociedad post-industrial, donde Simon cita a Peter Drucker⁷⁰, se afirma que el problema central no radica en cómo organizar para producir eficientemente, sino en cómo hacerlo para tomar decisiones y para procesar información; esto es, hasta hace pocos años la toma de decisiones era exclusivamente una actividad humana e implicaba procesos que se desarrollaban dentro de la cabeza y de la comunicación simbólica. En nuestro mundo actual, es compartida entre los componentes humanos y mecanizados de sistemas de hombres y máquinas (Simon, 1988: 272).⁷¹

1.2.1. La naturaleza de las organizaciones: hacia su conceptualización y tipología

Como punto de partida del estudio clásico de las organizaciones, se puede empezar a delimitar, desde de este apartado, su conceptualización y tipología bajo la perspectiva de algunos autores contemporáneos que han consolidado el estudio y la teoría organizacional.

⁶⁹Al respecto afirma Simon: “Entonces en un mundo que necesita desesperadamente el equilibrio y claridad de pensamiento, en un mundo en el cual el hombre a veces parece peligrosamente loco, tal vez seamos capaces de restaurar una medida de la razón, con la creciente comprensión de la tecnología del procesamiento de la información” (Simon, 1988: 268).

⁷⁰Drucker se refiere a la “sociedad post-industrial para describir el mundo que emerge, en el cual la producción manufacturera y las actividades relacionadas con ella juegan un papel menos central que en el siglo pasado. Las organizaciones en la sociedad post-industrial proveen más servicios –muchos de ellos intangibles- que lo que fabrican (Simon, 1988: 271).

⁷¹Esto implica que la estructura de una organización, vista como un sistema de decisiones y procesamiento de información, puede ser diferente a la estructura de la misma organización como una colección de personas. Esto significa que, para poder diseñar una organización de toma de decisiones, se debe comprender la estructura de las que se deben adoptar, y comprender las herramientas de que disponemos para la toma de decisiones, tanto humanas como mecánicas” (Simon, 1988: 275). Por esto, las características de la tecnología repercuten tanto en los componentes humanos como en las computadoras. Este uso de tecnologías ha propiciado consecuentemente que la participación en la toma de decisiones sea más informada, por lo que se necesitan, más que nuevas organizaciones, nuevos procesos de decisión.

La naturaleza de la organización proviene de la necesidad de asociación e interés común por los esfuerzos combinados. Generalmente, los miembros de una organización son presa de una misma emoción, por lo que la organización, en el sentido formal, significa orden, producto de un procedimiento organizado y regulado a partir de motivaciones humanas. Esto deriva en el principio de coordinación aportado por James Mooney, (que se analizará en el apartado 2.3.2.9) en el cual los individuos combinan esfuerzos para lograr un determinado objetivo (unidad de acción); así como también deriva del principio de autoridad (como un derecho), ya que de lo contrario no habría fuerza directiva. De igual forma, dentro de la organización se aplican principios como el de servicio mutuo (deberes mutuos), doctrina (definición de objetivos), disciplina (para asegurar una auténtica eficiencia organizada), principio gradual (jerarquía), liderazgo (como una forma de influencia), delegación (relaciones entre superior y subordinado), definición de funciones y correlación y especificación de deberes (Mooney, 1947: IX-47).

En este sentido, las sociedades contemporáneas, caracterizadas por ser complejas en lo económico, político y cultural, están definidas por la existencia de organizaciones entendidas como formas de agrupación humana⁷² para alcanzar determinados propósitos que se dan gracias al principio coordinador y como contextos de relación social, por lo que sería difícil entender a la sociedad sin considerar a todo el conjunto de organizaciones que articulan todo su funcionamiento. Algunos ejemplos podrían ser las compañías privadas, agencias públicas,⁷³ instituciones educativas, hospitales, organizaciones religiosas, entre otras. (Marín y García, 2002).

⁷²Bonnin señala que “la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; en el momento en que existe pacto social, hay administración” (Bonnin, 2004: 369).

⁷³Se utiliza el término “agencia”, ya que partiendo de lo estipulado por Omar Guerrero, la “agenciación” es uno de los factores que configuran la base organizativa y operacional del nuevo manejo público, y es considerada la estrategia organizativa del neogerencialismo para establecer los lineamientos catalácticos en la Administración Pública, que consiste en desagregarla en una diversidad de agencias que operan con base en el pago por servicio. Esa administración, de suyo centralizada, es desarticulada en unidades menores para operar con libertad y flexibilidad. Se impone un cambio hacia la desagregación de la organización del sector público y el desgajamiento de unidades monolíticas, para establecer un sistema gerencial uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos (Guerrero, 2003).

La mayor parte de los logros que se alcanzan en una sociedad se dan porque hay grupos de personas implicados en esfuerzos conjuntos; la razón de que existan las organizaciones, es que ciertas metas sólo pueden alcanzarse mediante la acción concertada o la coordinación de esfuerzos de algunos grupos (Méndez, Zorrilla y Monroy, 2003: 75). Por tal motivo, las organizaciones constituyen el espíritu central de las sociedades contemporáneas.

Lo anterior implica una relación con un análisis general de la organización que realiza Renate Mayntz al ubicar a la organización con tres características: en primer lugar, todas las organizaciones son formaciones sociales de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferencia interna de funciones. En segundo término, están orientadas de manera consciente hacia fines y objetivos específicos. Y, como tercer punto, las organizaciones están configuradas racionalmente para cumplir con los fines y objetivos previstos (Mayntz, 1972: 17).

En este sentido, los tratados sobre las organizaciones como objeto de estudio científico y como producto de las sociedades industriales que tuvieron su origen en el siglo XX, dieron como consecuencia movimientos aún vigentes que facilitaron el origen del análisis organizacional;⁷⁴ dichos movimientos, como los derivados del pensamiento de Taylor, Fayol y Weber, tratan de definir a las organizaciones, entre otros factores, como entidades sociales dirigidas a metas, diseñadas con una estructura deliberada con sistemas de actividad coordinados y vinculadas con el ambiente externo.⁷⁵

⁷⁴Cabe señalar que Luis Montaña Hirose señala, al referirnos a la organización, que “la institución es la primera base de la legitimidad organizacional y le facilita, por ende, su inscripción en la sociedad, otorgándole al mismo tiempo, una especie de código de valores propios. Se espera que las organizaciones concretas se inspiren en las aspiraciones sociales centrales de la institución; cuando esto se logra, podemos referirnos a un cierto tipo de funcionalismo o efectividad organizacional; en caso contrario, hablaremos de némesis organizacional, es decir, cuando la organización realiza acciones concretas totalmente contrarias a sus propios principios institucionales. Decimos que la institución prefigura a la organización” (Montaña, 2005: 468 en Revista Gestión y Política Pública, Volumen XIV, Número 3, segundo semestre de 2005, México, D.F).

⁷⁵Un texto que versa sobre la adaptabilidad de las organizaciones a los diferentes ambientes, es el de Kenyon B. De Greene (1989), titulado *La organización adaptable. Anticipación y manejo de las crisis*.

Como consecuencia de lo anterior, las fuentes de estudio de los especialistas en materia de organización se han diversificado en diferentes disciplinas, tales como: 1) el análisis de la burocracia de Weber y observaciones sistemáticas, esto en el caso de los sociólogos; 2) comportamiento en la organización para los psicólogos sociales; 3) el control sobre la administración gubernamental o pública, para el caso de politólogos y administradores públicos; 4) teoría de la empresa, estudio de las operaciones de mercado, fijación de precios y demás mecanismos económicos para el caso de los economistas.

Paralelamente, han destacado diversos estudios clásicos sobre la organización, que incluso algunos se expanden al estudio específico de las organizaciones públicas y que se analizarán en el presente trabajo. Dichos estudios se han caracterizado por resaltar las dimensiones de una organización como son las estructurales y las contextuales.

En las primeras,⁷⁶ se proporcionan etiquetas para distinguir las características internas de una organización; crean una base para medirlas y compararlas. Las contextuales caracterizan a toda organización en su tamaño, tecnología, ambiente y metas; describen el marco organizacional que influye y modela las dimensiones estructurales. Asimismo, las dimensiones contextuales abarcan el tamaño, referido como la magnitud de la organización; la tecnología organizacional, las herramientas técnicas y acciones para transformar la producción; el entorno, que incluye todos los elementos fuera de los límites de la organización; las metas y estrategias de la organización, que definen el propósito, y las técnicas competitivas que las diferencian de otras organizaciones; y la

⁷⁶Las dimensiones estructurales consideradas por Richard Daft y que son común denominador en los estudios clásicos sobre la organización, son: formalización, especialización, jerarquía de autoridad, centralización, profesionalismo y realización personal. La formalización implica la documentación escrita que describe comportamiento y actividades y que incluye los manuales de procedimientos, descripción de puestos, regulaciones, organogramas y manuales de políticas. La especialización es el grado en que las tareas organizacionales se subdividen en puestos separados. La jerarquía de autoridad describe quién reporta a quién y el tramo de control de cada miembro de la organización; en un organigrama, la jerarquía se ilustra con líneas verticales. La centralización se refiere al nivel jerárquico que tienen autoridad para la toma de decisiones; cuando ésta se mantiene en el nivel más alto, la organización está centralizada; cuando las aquellas se delegan a niveles organizacionales más bajos, es descentralizada. El profesionalismo es el nivel de educación formal y la capacitación de los empleados, y la realización del personal se refiere a la dedicación de personas en varias funciones y departamentos (Daft, 2005: 17-18).

cultura, como el conjunto de valores, creencias, puntos de vista y normas claves compartidas entre los miembros de una organización (Daft, 2005: 17-18).

Por su parte, Richard Hall al comparar, según él, dos tipos ideales de organización, a saber la burocrática y la colectivista-democrática, señala las siguientes dimensiones: autoridad, reglas, control social, relaciones sociales, reclutamiento y avance, estructura de incentivos, estratificación social y diferenciación (Hall, 1983: 33-34).

Los estudios clásicos sobre organización, tienen que ver con las dimensiones estructurales. Con el término “estructura” se designa la distribución y el orden de las diversas partes de un todo, así como los componentes de una estructura que se hallan relacionados unos con otros, por lo que dicho término consiste en las interrelaciones relativamente estables de sus partes (Méndez, Zorrilla y Monroy, 2003: 87).

En otras palabras y en sentido más amplio, Michel, basándose en Edgar Schein menciona que una organización es un sistema integrado por individuos; sistema, en el sentido de que es considerado como un conjunto de unidades interrelacionadas de manera más o menos compleja y que actúan en función del todo, por lo que las características de una organización son: que debe concebirse como un sistemas abierto con múltiples relaciones con el ambiente; es un sistema con múltiples propósitos o funciones necesarias para integrar y coordinar; conlleva muchos subsistemas en interacción dinámica; los cambios de los subsistemas afectan el comportamiento de los miembros; que existe en un ambiente dinámico y; que las múltiples relaciones entre la organización y su ambiente dificultan especificar las fronteras de una entidad dada (Michel, 1974: 27).

Asimismo, una organización está constituida por una serie de fuerzas o factores (físicos, sociales, económicos, culturales y políticos) que influyen a través de una interrelación. Como sistema social, Lippit señala que una organización es el conjunto de individuos o de grupos con funciones específicas, interdependientes y complementarias, y que están integradas para conseguir un objetivo común. La coordinación de los esfuerzos individuales o grupales por lo regular está a cargo de un líder (Lippit, 1970: 18).

Otra manera de estudiar a las organizaciones, es mediante tres de sus características: el comportamiento, la estructura y los procesos (Gibson, 1983: 5-6), que en el desarrollo del presente trabajo se analizarán respectivamente.

Con referencia a la palabra sistema, una organización es el mecanismo de la administración; el canal a través del cual se hacen efectivas las medidas y las normas de la administración; funciones interrelacionadas y coordinadas.⁷⁷ La necesidad primera en toda organización, según Mooney, es crear relaciones armoniosas; la organización es un arte, y como tal, ha de tener técnicas basadas en principios.

Como común denominador de lo antes señalado, nos damos cuenta que todas las organizaciones tienen un cierto número de hombres que se han organizado en una unidad social establecida con el propósito explícito de alcanzar ciertas metas. Los hombres establecen un club o una empresa; organizan un sindicato o un partido político; crean una fuerza policiaca o un hospital y, formulan procedimientos que gobiernan las relaciones entre los miembros de estas organizaciones y los deberes que deben cumplir cada uno de ellos. Una vez que ha sido establecida firmemente, la organización tiende a asumir una identidad propia que la hace independiente de las personas que las fundaron y de quienes constituyen su membresía. Aún cuando los hombres que viven reunidos no hayan planeado ni establecido intencionalmente una organización formal, entre ellos mismos llega a desarrollarse una organización social; es decir, que sus formas de actuar, de pensar, y en especial, de interactuar entre sí, llegan a asumir reglamentaciones distintivas. Las vecindades, las familias, los grupos de trabajo y de diversión revelan una organización de vida social de esta clase (Blau y Scott, 1962: 13).⁷⁸

⁷⁷A esta unión, James Mooney lo denomina *sistema*.

⁷⁸A partir de los estudios realizados por Blau y Scott, se deducen dos tipos de organizaciones: las sociales y las formales, que se diferencian entre sí en el sentido de que en las primeras se llega a organizar socialmente la conducta humana, no en un sentido de control social que ordenan y organizan la conducta de los individuos, sino a las formas en las cuales puede organizarse socialmente la conducta humana; es decir, a las reglamentaciones observables en la conducta de las personas debidas a las condiciones sociales en las cuales se encuentran caracterizadas por la estructura de las relaciones sociales en un grupo de personas y por las creencias y orientaciones compartidas que unen a los miembros y guían su conducta (Blau y Scott, 1962: 14).

En este sentido, se afirma que existen principios a los que se puede llegar inductivamente a partir del estudio de la experiencia humana sobre la organización, y que estos principios deben regir las normas para formar cualquier tipo de asociación humana. Dichos principios están relacionados con: 1) el método de subdivisión y asignación de los individuos de las diversas actividades; 2) con los deberes y responsabilidades esenciales al objetivo deseado; 3) con la correlación de esas actividades y; 4) con el continuo control del trabajo de los individuos, de manera tal que se asegure una realización del objetivo más económico y eficaz (Urwick, 1973).

En dirección hacia una conceptualización de las organizaciones, se deduce entonces que la organización, para Max Weber por ejemplo, es un sistema de actividad continua encaminada a un propósito particular (Weber, 1977). Karl Marx señala, en términos muy generales, que la organización es el instrumento para dividir el trabajo, de tal suerte que, a mayor complejidad de los procesos, se generará una división más especializada del mismo. En este sentido, Fayol refiere a la organización como la función de proveer a la empresa de lo que requiere para su desempeño (organización de tipo humano y material).

Autores contemporáneos como Etzioni, definen a las organizaciones como unidades sociales que persiguen fines específicos; su misma razón de ser es el servicio de estos fines (Etzioni, 1972: 8).

En el mismo sentido, Blau y Scott definen a la organización como una red de relaciones sociales y orientaciones compartidas, mencionadas a menudo como la estructura social y la cultura respectivamente. Asimismo, agregan que la organización social es el conjunto más amplio de relaciones y procesos, del cual las organizaciones específicas son una parte; es decir, las organizaciones son parte de la organización social más general entre las cuales se realiza un proceso de interinfluencia mutuo (Blau y Scott, 1962).

Talcott Parsons define a las organizaciones como unidades sociales o agrupaciones humanas deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos (Parsons, 1960). Cabe señalar que el origen, en parte, se debe a la Teoría de Sistemas, por esta razón, Parsons circunscribe a las organizaciones como subsistemas del sistema social.

Al respecto, Ludwig Von Bertalanffy señala que la ciencia moderna se caracteriza por la especialización siempre creciente impuesta por la cantidad de datos, la complejidad de las técnicas y de las estructuras teóricas dentro de cada campo. De esta manera, la ciencia está escindida en innumerables disciplinas que, sin cesar, generan subdisciplinas nuevas que imponen un ensanchamiento de nuestros esquemas conceptuales a fin de dar cabida a sistemas. Así, existen modelos, principios y leyes aplicables a sistemas generalizados o a sus subclases, sin importar su particular género, la naturaleza de sus elementos componentes, y las relaciones o fuerzas que imperen entre ellos. Parece legítimo acudir a una teoría de principios universales aplicables a los sistemas en general. De aquí el origen de la *Teoría General de los Sistemas*. Su tema es la formulación y derivación de aquellos principios que son válidos en modelos utilizables y transferibles entre diferentes campos.

Por tal virtud, la Teoría General de Sistemas es una ciencia general de la totalidad; esto pone de manifiesto las metas principales de la teoría general de los sistemas: 1) hay una tendencia general hacia la integración en las varias ciencias, tanto naturales como sociales; 2) tal integración parece girar en torno a una teoría general de los sistemas; 3) tal teoría pudiera ser un recurso importante para buscar una teoría exacta en los campos no físicos de la ciencia; 4) al elaborar principios unificadores que corren verticalmente por el universo de las ciencias, esta teoría nos acerca a la meta de la unidad de la ciencia; y 5) esto puede conducir a una integración que hace mucha falta en la instrucción científica. Al referirse al concepto de "organización", Von Bertalanffy señala que algunas consideraciones análogas citadas anteriormente son aplicables a este concepto; un átomo, un cristal, una molécula son organizaciones en Biología; los organismos son, por definición, cosas organizadas. Características de la organización, trátase

de un organismo vivo o de una sociedad, son nociones como las de totalidad, crecimiento, diferenciación, orden jerárquico, dominancia, control, competencia, etc. (Von Bertalanffy, 1976: 30-47).

Por su parte, Van Gigch señala que un sistema es una reunión o conjunto de elementos relacionados (los elementos de un sistema pueden ser conceptos – sistema conceptual; un lenguaje es un ejemplo de sistema conceptual). Los elementos de un sistema pueden ser objetos, como por ejemplo, una máquina de escribir compuesta de varias partes. Los elementos de un sistema pueden ser sujetos, como los de un equipo de fútbol. Finalmente, un sistema se estructura por conceptos, objetos y sujetos, como en un sistema hombre-máquina, que comprende las tres clases de elementos. Por tanto, un sistema es un agregado de entidades, viviente o no viviente o ambas, que se componen de otros sistemas a los que llamamos subsistemas. En la mayoría de los casos se trata de sistemas más grandes o superordinales, los cuales comprenden otros sistemas, y que llamamos a esto como sistema total y sistema integral. Uno de los problemas al tratar el tema de sistemas, se deriva de nuestra incapacidad para saber qué tanto “descomponer” un sistema en sistemas componentes, o qué tanto “componer” u “organizar” un sistema en sistemas más grandes... un sistema es una unión de partes o componentes conectados en una forma organizada. Las partes se afectan por estar en el sistema y se cambian si lo dejan... un sistema puede existir realmente como un agregado natural de partes componentes encontradas en la naturaleza, o ésta puede ser un agregado inventado por el hombre – una forma de ver el problema que resulta de una decisión deliberada de suponer que un conjunto de elementos están relacionadas y constituyen una cosa llamada sistema (Van Gigch, 2004: 17). No en vano Edgar Schein, tal y como se analizó, afirma que una organización es una forma de *sistema*; especifica que la organización es la coordinación racional de las actividades de cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad y objetivo común y explícito, esto mediante la

división de funciones y del trabajo, y a través de una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad⁷⁹ (Schein, 1975:19).

Otro autor, Bernard Philips, establece que la organización es un grupo constituido deliberadamente para la búsqueda de objetivos específicos (Philips, 1982: 369). Por su parte, Richard Hall recopila las diferentes aportaciones en la definición, y señala que la organización es una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicación y con sistemas coordinados de aislamientos. Dicha colectividad existe sobre una base relativamente continua en un medio y se ocupa de actividades que, por lo general, se relacionan con una meta o conjunto de fines (Hall, 1983: 39).

Para Follet, la organización es aquella que tiene por objeto el control. El hablar de principios de organización significa tocar este punto, ya que a partir de este enfoque, se constituyen dichos principios como el de coordinación, que se entiende éste, como la relación recíproca de todos los factores de una determinada situación,⁸⁰ y que tiene que ver con el contacto directo de las personas responsables interesadas,⁸¹ con las fases iniciales,⁸² y con un proceso continuo⁸³ (Follet, 1973).

⁷⁹Se entiende por *responsabilidad* a la obligación de desempeñar cualquier tarea asignada.

⁸⁰Aquí se muestra precisamente lo que es realmente ese proceso de coordinación; nos señala la naturaleza de la unidad. La relación recíproca como la interpenetración de cada hecho por cada otro hecho y de nuevo por cada otro hecho que ha sido efectuada por todos, debiera ser la meta de todos los intentos de coordinación, una meta que, naturalmente, no se alcanzará jamás de manera total (Follet, 1973).

⁸¹En algunas industrias se ejerce el control a través de relaciones cruzadas entre los jefes de departamentos en lugar de hacerse verticalmente de arriba abajo a través del jefe directivo. Esto parece razonable puesto que los jefes de departamentos son las personas que se encuentran más cerca de los hechos (Follet, 1973).

⁸²Esto significa que el contacto directo debe empezar en las fases más bajas del proceso. Se habla de la correlación de las gestiones departamentales. Sin embargo, el principio de las fases iniciales debe empezar mucho antes que por los jefes de departamentos; es decir, por los jefes de subdivisiones, por los capataces y, allí donde existe un sindicato de dirección, por la cooperación de los mismos trabajadores (Follet, 1973).

⁸³De la misma forma que la coordinación no puede ser impuesta, sino realizada por nosotros mismos, y que esta coordinación debe empezar en las fases iniciales, debe ser continua, es decir, que debe realizarse en todo (Follet, 1973).

Cohen, March y Olsen definen a las organizaciones como un conjunto de opciones en espera de problemas, sucesos y percepciones que a su vez se encuentran con situaciones decisorias en las que puedan manifestarse; soluciones en busca de problemas para los que podrían ser la respuesta y ejecutivos en busca de tareas (Cohen, March y Olsen, 1972: 2).

Para Koontz y Wehrich, la organización es la parte de la administración que supone el establecimiento de una estructura intencionada de los papeles que los individuos deberán desempeñar en una empresa (diría organización). La estructura es intencionada en el sentido de que debe garantizar la asignación de todas las tareas necesarias para el cumplimiento de las metas (Koontz y Wehrich, 1990: 35).

Para Brown y Moberg, las organizaciones son entidades sociales relativamente permanentes caracterizadas por el comportamiento, la especialización y la estructura, orientados hacia un mismo objetivo (Brown y Moberg, 1983: 32).

Son pues, las organizaciones, un constructo social donde acciones de actores y grupos adquieren sentido, y donde participan de manera funcional o disfuncional en condiciones definidas por normas, leyes y reglas; se generan políticas y se aplican; existen marcos de interacción y de regulación; existen procesos decisorios; la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones; es decir, las organizaciones implican toda una infraestructura donde la parte sustantiva es la gente que labora dentro de ella. Por tanto, intervienen también formas de conducta, comportamiento e influencia en función de las particularidades organizacionales. En otras palabras, dentro de la unidad que enmarca a una organización habrá que definir sus características en cuanto a jerarquías, poder, autoridad y liderazgo (Arellano, 2004: 13).

Bajo todo este marco, y debido a las transformaciones constantes, las organizaciones, como uno de los principales testigos, han tenido que adaptarse a las demandas y al medio ambiente en el que operan. Dichas adaptaciones consisten en dos tipos de acciones, por una parte, cambios en la composición de recursos que las organizaciones obtienen del medio ambiente, así como también en los productos, programas y servicios que proporcionan al mismo. Por la otra, cambios en su estructura interna, sus procesos y la conducta de sus miembros ante dichas demandas. En este sentido, las organizaciones son instrumentos vitales de cualquier sociedad.

Bajo la perspectiva de las citadas definiciones, los intentos realizados hasta ahora para establecer una tipología de las organizaciones se han contentado a menudo con clasificaciones empíricas ordenadas (Mayntz, 1972: 21).

Teóricamente los estudiosos han tenido que recurrir a la clasificación para poder estructurar una tipología de las organizaciones, esto con el fin de señalar las actividades, funciones, formas de trabajo, el tipo de reglas y de relaciones humanas que se dan dentro de ellas, para así poder realizar un análisis.

Para determinar alguna clasificación o tipología, podemos contestar la pregunta: ¿Quién se beneficia de la existencia de una organización? Y la respuesta podría arrojar la clasificación o tipo de organización, cuya supervivencia dependerá de su capacidad de ser útil y al avance de las transformaciones modernas, cambios sociales, políticos o tecnológicos (Blau y Scott, 1962). El éxito de una organización depende en gran parte de su capacidad para mantener el control de los que participan en ella (Etzioni, 1972: 104-105).

La tipología organizacional, la podemos describir en el siguiente cuadro:

Cuadro 5: Aportaciones sobre la tipología organizacional.

| AUTOR | TIPOS DE ORGANIZACIÓN |
|-----------------|---|
| Talcott Parsons | a) De producción b) De metas políticas c) Integrativas d) De mantenimiento de patrones (Parsons, 1960) |
| Renate Mayntz | a) Que se limitan a la coexistencia de sus miembros b) Que actúan de manera determinada sobre las personas admitidas |

| | |
|----------------------------|--|
| | c) Que buscan el logro de cierto resultado hacia fuera (Mayntz, 1972) |
| Peter Blau y William Scott | a) De beneficio mutuo b) Firms comerciales c) De servicios d) De bienestar común (Blau y Scott, 1962) |
| Amitai Etzioni | a) Coercitivas b) Utilitarias c) Normativas (Etzioni, 1972). |
| Daniel Katz y Robert Kahn | a) Productivas b) De mantenimiento c) De adaptación d) Político-administrativas (Katz y Kahn, 1983) |

FUENTE: Méndez, Zorrilla y Monroy (1993: 85).

Como se analizó, las organizaciones pueden ser extremadamente heterogéneas y diversas, cuyo tamaño, características, estructuras y objetivos son diferentes. Esta situación da lugar a una amplia variedad de tipos de organizaciones y, por sus características, atienden según sus fines, su grado de centralización y su formalidad. En cuanto a sus fines, se refiere al principal motivo que tienen para realizar sus actividades. El grado de centralización se le atribuye al rol que juega la autoridad dentro de la organización. En cuanto a su formalidad, las organizaciones son -tengan o no estructuras- sistemas oficiales y definidos para la toma de decisiones, comunicación y control, entre otros elementos que se analizarán a lo largo del presente trabajo. Las organizaciones, según su formalidad, se clasifican en formales e informales.

1.2.1.1. Organizaciones formales e informales

De manera preliminar podemos señalar que los grupos formales son establecidos por la organización y diseñados para cumplir con los objetivos formales de la empresa. Pueden surgir como consecuencia de la formación de departamentos y secciones, y desenvolverse alrededor de la especialización de una función, tarea u ocupación. A esta descripción se ajustan los comités o equipo integrados por individuos que se reúnen con un propósito determinado. La razón inicial para integrar un grupo formal puede verse fortalecida por una remuneración basada en la productividad del grupo, ya que esto puede constituir un incentivo

para el desarrollo de normas colectivas y no individuales (Bryans, P. y Cronin, T.P, 1985: 55).

En sentido contrario, los grupos informales se desarrollan sin los consentimientos formales de la organización, con frecuencia en forma espontánea, basados en la amistad, los intereses y objetivos compartidos, o alguna actividad en común. A menudo las razones de su existencia pueden ser sociales y/o psicológicas, de tal forma que su formación puede considerarse como una reacción espontánea a las necesidades que la organización formal no puede satisfacer. Los objetivos de esta clase de grupos pueden no coincidir con los propuestos por la organización formal, y este hecho conlleva la posibilidad de conflicto; aún más, pueden trascender los límites formales establecidos dentro de la estructura, especialmente los de las secciones y departamentos, y atraer a miembros de todas partes de la organización (Bryans, P. y Cronin, T.P, 1985: 55).

La organización científica del trabajo, así como los teóricos de la organización formal, tienen como común denominador los problemas organizacionales. Sin embargo, los teóricos de la organización formal, considerados como una parte complementaria del taylorismo, lejos de racionalizar la ejecución de tareas, como lo pugnaba Taylor, buscaban racionalizar la administración de personas; es decir, se preocuparon por los miembros de una organización y sus grupos, donde la función de los directivos es con los miembros y no con máquinas.

Las organizaciones formales se caracterizan por la inventiva de los hombres que vienen a cumplir ciertos objetivos en la división del trabajo. Dichos objetivos, precisos y previamente determinados, se deben alcanzar por los individuos que pertenezcan a una organización. En la creación de éstas, se establece una jerarquía dada por las diferentes funciones (directivas y operativas) que deben desempeñar los individuos para alcanzar los objetivos por los cuales fue creada la organización. A esta estructura jerárquica, y al hecho de su creación por lo hombres, es a lo que comúnmente se le denomina organización formal (Rodil, 1974: 32).

De manera adicional, se suman a las organizaciones formales la determinación de estándares de interrelación entre los órganos o cargos definidos por las normas, directrices y reglamentos para lograr dichos objetivos.

Entre los exponentes más importantes de la organización formal se encuentran Fayol, Urwick y Mooney, conocidos también como estudiosos de la dirección administrativa y de la departamentalización. Estos estudiosos se basaron fundamentalmente en la sistematización de su experiencia como empresarios, quienes los estipularon bajo principios que se extendieron y que buscaban que los directivos fueran capaces de construir y administrar su organización de modo racional.

Dichos principios se caracterizaron principalmente por: la jerarquía, donde la autoridad debe estar presente en toda la organización; por la unidad de mando, donde sólo se deben recibir órdenes de un superior, distinguiendo las personas de línea con las del staff;⁸⁴ por el principio de excepción, donde se delega ordinariamente y con límites el poder a cada individuo; y por el control, entendido como la capacidad de mandar (Mooney, 2005: 25-32 y 60-64). En consecuencia, la aportación de estos teóricos subraya la productividad humana como resultado de una mejor organización de los recursos bajo los ejes de generalidad y eficacia, así como las comunicaciones como medio de interrelacionar las distintas funciones en diferentes niveles de autoridad.

Todo lo anterior se traduce en que la formalidad de una organización radica en el establecimiento de un conjunto relativamente ordenado de puestos dentro de ella. Esto se reproduce gráficamente en lo que se conoce como organigrama, que implica ser un mapa y la representación del esquema de la organización, y todos

⁸⁴Al respecto, Urwick especifica que existe una mayor unanimidad de opinión. La mayoría de los estudiosos destacan que la relación del staff respecto a otros departamentos es más que nada de asesoramiento; es decir, que la característica esencial de la organización del staff es que es puramente consultiva y asesora; que fundamentalmente, los departamentos del staff tiene un carácter asesor; y el empleado del staff desempeña generalmente una función asesora para la línea ejecutiva y no suele poseer autoridad. Pero por otra parte, el supervisor de línea tiene la responsabilidad de que se cumplan las propuestas e instrucciones de los expertos del staff y, en teoría, un departamento de staff tiene completa autoridad en su especialización por lo que se refiere a gestiones y métodos (Urwick, 1973).

los principios teóricos estudiados, se reflejan en las características del organigrama; a saber:

- Posiciones o puestos de trabajo.
- Relaciones jerárquicas entre los puestos y definición de una red de autoridad.
- Cauces de comunicación condicionados por la red de autoridad.
- Niveles o rangos jerárquicos: una estructura con muchos niveles jerárquicos se denomina alta y una con pocos niveles se denomina plana.
- Número de departamentos u otras unidades de diferenciación horizontal.
- Criterio de agrupación de las diversas unidades (por zonas, productos, etc.).
- Indicios acerca de la importancia de las diferentes unidades (según el número de miembros, su posición en la jerarquía, etc.) (Morales, 1997: 45-48).

Sin embargo, el organigrama representa los aspectos estáticos y no dinámicos de la organización, y permite hacerse cargo de los flujos de información y decisiones habituales.

Se ha señalado con anterioridad que una organización se constituye a partir de la consecución de objetivos específicos bajo ciertas normas de estricto cumplimiento y sometidos a una autoridad. Estas organizaciones son muestra de grupos formales, en los que, a diferencia de los grupos informales, no existe una interrelación emocional por parte de los miembros. En otras palabras, una

organización formal es el esquema de división de tareas y poder entre la posición de la organización y las reglas que se espera que guíen la conducta de los participantes definida por la administración (Etzioni, 1972: 58).

Amitai Etzioni señala que lo formal⁸⁵ o informal de las organizaciones se derivó de la administración científica y de las relaciones humanas, donde la formalidad radica en el esquema de la organización designado por la administración, es decir, por la división de trabajo, el control, reglas y sanciones, entre otros (Etzioni, 1972: 73). De estos factores, el que más importancia refleja es el de la división del trabajo, ya que implica la realización de diversas funciones para alcanzar los objetivos; entre mayor sea la división del trabajo, mayor es la dependencia de cada uno de los miembros y mayor es el grado de departamentalización.

Por su parte, las organizaciones informales son grupos más pequeños, cuyas metas y objetivos están menos definidos y su funcionamiento no depende de un sistema rígido de reglas y procedimientos (Cohen, 1980: 189).

En este sentido, las organizaciones informales pueden ser el resultado de los roles que desempeñan los grupos en el logro de los objetivos, donde en muchas ocasiones sus miembros no toman los conductos establecidos para la realización de sus actividades en el logro de las metas. En otras palabras, las organizaciones informales son un tipo de agrupamiento fundado en relaciones espontáneas de simpatía que dan lugar a una interrelación prolongada. Al ser espontáneas es porque surgen de relaciones psicológicas y sociales no previstas, sin objetivos muy definidos, con una estructura elemental en que se aprecian normas de conducta, y con situaciones de poder de las que no hay una plena consciencia individual.

⁸⁵En este sentido, para Amitai Etzioni las organizaciones formales son el esquema de división de tareas y poder entre la posición de la organización y las reglas que se espera que guíen la conducta de los participantes definida por la administración. Asimismo, señala que de la administración científica y de las relaciones humanas han surgido los conceptos de organización formal e informal, donde el primero se deriva de la serie de factores considerados cruciales por la administración científica, y generalmente se refiere al esquema de organización designado por la administración (Etzioni, 1972: 58-73).

1.2.2. La estructura en las organizaciones

Antes de entender lo que es la estructura organizacional, será necesario comprender primero lo que es una estructura social como parte de la estructura en las organizaciones.

Una estructura social es un sistema articulado de relaciones sociales en el cual cada una de sus partes sirve al resto del sistema y a su vez se beneficia con las actividades de cada parte y con las actividades globales del sistema. En otras palabras, la estructura social son redes estables de relaciones humanas que encauzan y condicionan las conductas de los individuos y grupos para cumplir diferentes funciones necesarias a la propia entidad social y a la sociedad (Trueba, 1972: 80-81). De igual forma, una estructura social es una forma consolidada de relaciones que se presentan al individuo como la fuerza obligatoria de expectativas sancionadas (Dahrendorf, 1974: 81). También es considerada como un sistema de normas, valores y relaciones sociales, donde aparece, por un lado, la organización social conjugando en ella las relaciones e interacciones sociales y, por otro, la cultura (Philips, 1982: 49). Otra acepción de la estructura social, es la considerada como un conjunto de relaciones de unidades pautadas relativamente estables (Parsons, 1967: 199).

De estas definiciones, se deduce que una estructura social se encuentra en cambio permanente dentro de fenómenos que se dan en la sociedad en pequeños grupos, es decir, en todos los campos de la actividad humana. En otras palabras, las estructuras sociales, y de acuerdo a las diversas definiciones de autores, se pueden encontrar en la conducta del hombre, sobre todo en sus elecciones racionales; en los factores sociales; en las condiciones externas por elementos culturales o por el progreso tecnológico; o por la interacción dinámica de las prácticas de las personas.

Dentro de la sociedad se dan ciertas funciones a partir de la estructura social que impulsan al origen de la organización social, de las instituciones y de los grupos sociales,⁸⁶ éstos como receptores de los impactos de la cultura.

Las instituciones, como parte de la sociedad, regulan y dan marco a las actividades humanas; es decir, satisfacen las necesidades básicas de la sociedad, su supervivencia, mantienen el orden en los grupos, y motivan a sus integrantes a través de valores y objetivos que definen un propósito de la vida de la sociedad. Así, las instituciones canalizan las acciones humanas; son cambios establecidos y organizados para satisfacer ciertas necesidades humanas y básicas (Ogburn, 1961: 483). Las instituciones, al igual que las sociedades, se ven en la necesidad de adaptarse a los constantes cambios y transformaciones, por lo que bajo esta perspectiva, una institución es una estructura social construida alrededor de ciertos valores, y que tiende a subsistir a través del tiempo (Phillips, 1982: 250). Por esta razón, una institución se vislumbra desde dos puntos de vista, uno subjetivo y otro objetivo. Bajo la perspectiva de lo subjetivo, una institución es el conjunto de actitudes de los demás que cada uno lleva en sí mismo. Bajo la visión de lo objetivo, una institución es una fórmula organizada de actividad que preexiste y sobrevive al individuo, pero que éste puede cambiar en función del ideal que se haya creado sobre las relaciones sociales (Mead, George, *Espíritu*,

⁸⁶Los grupos sociales son formas de convivencia social que cuentan con una organización que hace posible la acción común; es decir, es un grupo de personas que comparten una consciencia de pertenencia e interacción (Horton y Chester, 1977: 119-120) basada en expectativas de conducta comunes (Cohen, 1980: 377). También, un grupo social es una colectividad identificable, estructurada, continuada de personas sociales que desempeñan funciones recíprocas conforme a determinadas normas, intereses y valores sociales para la persecución de objetivos comunes (Trueba, 1972: 89). Biesanz afirma que un grupo social consiste en dos o más personas que se percatan de su participación común en un grupo y se consideran pertenecientes a él; que establecen una interacción según normas mutuamente aceptadas y que definen el comportamiento que de ellos se espera; y que comparten un sistema de interdependencia funcional en una división del trabajo que se cree que facilita el alcance de los objetivos del grupo (Biesanz, 1969: 109). Osipov define al grupo social como el grupo de personas unidas por una comunidad de objetivos e intereses, así como de esfuerzos comunes en realizarlos; es un elemento en la estructura social de un sistema preciso de relaciones sociales (Osipov, 1979: 51). Por su parte, Whittaker señala que un grupo social es una unidad compuesta de varios individuos que comparten una motivación común, un conjunto de estatus y papeles distintivos y varias normas sociales que gobiernan su conducta en cuestiones de importancia para ellos (Whittaker, 1984: 62). Finalmente, Gurvitch señala que un grupo social es una unidad colectiva real pero parcial, directamente observable y fundada en actitudes colectivas continuas y activas que tienen una obra en común que cumplir, unidad de actitudes, de conductas y de obras que constituyen un cuadro social estructurable que tiende a una cohesión relativa de las manifestaciones de la sociabilidad (Gurvitch, George, citado por Cazeneuve, 1975: 229).

personas y sociedad, citado por Cazeneuve, 1975: 300). Asimismo, una institución es un sistema organizado de relaciones sociales que entraña ciertos valores y procedimientos comunes, así como satisface ciertas necesidades básicas de la sociedad, donde la expresión de dichos valores se refiere a objetivos compartidos; los procedimientos comunes representan las pautas del comportamiento estandarizado y el sistema de relaciones está formado por la red de roles y el estatus (Horton y Chester, 1977: 136).

Para Cohen, una institución es un sistema de pautas sociales relativamente permanente y organizado, que formula ciertas conductas sancionadas y unificadas con el propósito de satisfacer y responder a las necesidades básicas de una sociedad (Cohen, 1980: 72). En una institución existen actos, ideas y creencias que los miembros se disponen a seguir como parte de la sociedad a la que pertenecen. Según Selznick, las instituciones incluyen costumbres, valores y pautas de acción que se dan dentro de una organización y que orientan el comportamiento de las personas ante situaciones habituales. Es decir, los individuos no actúan en un vacío institucional, sino en un marco social donde las costumbres, los hábitos y las tradiciones establecen patrones de conducta. La existencia de estos hábitos y costumbres en el interior de una organización las dota no sólo de estabilidad, sino también de una identidad que dicho autor denomina “carácter”.

En este sentido, una organización deja de ser una mera organización y pasa a ser una institución en la medida en que tiene un “carácter” distintivo; es decir, las organizaciones se convierten en instituciones cuando el comportamiento de sus miembros y su relación con la sociedad está informada por valores como fines en sí mismos, y son los valores y costumbres propios de una organización lo que explica la definición de sus objetivos, su configuración interna y sus decisiones (Selznick, 1957).

Muchas de las veces, al término institución se le relaciona con el de “asociación”, y Ogburn señala al respecto que a la asociación se le entiende como la organización de grupo menos universal y permanente, que desempeñan menos funciones y más especializadas, y es considerada de menor importancia por la sociedad. Frecuentemente son órganos subsidiarios que colaboran en la ejecución del programa de una institución social más amplia (Ogburn, 1961: 483).

Por otra parte, el estudio organizacional va más allá del análisis de su propia estructura, ya que implica la coordinación de todos los demás factores que intervienen para lograr ciertos objetivos.

Bajo esta óptica, una organización se construye por la búsqueda de determinados objetivos. Algunas organizaciones cuentan con una gran gama de aquéllos, lo cual obliga a realizar una separación en función de su estructura, ya que ésta determinará el tipo de organización en cuanto a formalidad o informalidad; es decir, cada organización trata de desarrollar la estructura social más adecuada a las circunstancias en que se encuentra, esto, con relación en su tamaño, formas de administración, ámbito de control, grados de especialización y niveles de estandarización. Asimismo, la estructura organizacional da pauta para la actuación, por parte de los miembros de una organización, a estar dentro de los cauces definidos en la planificación, o a estar fuera de ellos; es la estructura la que determina el grado de formalidad o informalidad de una organización.

Lo anterior da como consecuencia el tipo de complejidad, siendo éste el resultado de sus decisiones de diferenciación vertical y horizontal; es decir, el número de niveles jerárquicos junto con el número de unidades productivas o de apoyo en que se estructura una organización (Perrow, 1991); la complejidad de una organización facilita o dificulta el flujo de información y de decisiones. Con la estructura, se designa la distribución y el orden de las diversas partes de un todo, cuyos componentes se encuentran relacionados entre sí.

Sin embargo, no todas las organizaciones tienen las mismas estructuras, pero se pueden encuadrar, de manera general, en organizaciones mecanicistas y organizaciones orgánicas. Las primeras, presentan una estructura y diseño rígido y muy controlado. Las segundas, poseen un diseño adaptable y flexible (Robbins y Coulter, 2005: 241).

En suma, la estructura organizacional es la distribución formal de las actividades dentro de una organización, y cuando la estructura cambia, se está en presencia de un nuevo diseño organizacional que involucra seis elementos clave: la especialización del trabajo, la departamentalización, cadena de mando, amplitud de control,⁸⁷ centralización y descentralización,⁸⁷ así como la formalización.

Cuadro 6: Elementos clave en la estructura organizacional.

| ELEMENTOS | CARACTERÍSTICAS |
|------------------------------------|--|
| Especialización del trabajo | Es el grado en el que las tareas de una organización se dividen en tareas separadas; es conocida también como división de trabajo. |
| Departamentalización | Es el fundamento mediante el cual se agrupan las tareas. ⁸⁸ |
| Cadena de mando | Es la línea continua de autoridad que se extiende de los niveles organizacionales más altos a los más bajos, y define quién informa a quién. Dentro de la cadena de mando existen tres elementos fundamentales que son: la autoridad, la responsabilidad y la unidad de mando. |
| Amplitud de control | Se refiere al número de miembros que un director puede dirigir de manera eficaz y eficiente. |
| Centralización y descentralización | La centralización es el grado al que se concentra la toma de decisiones en un solo punto de la organización. En sentido contrario, la descentralización es el grado en el que el mayor número de los miembros de una organización pueden participar en la toma de decisiones. |
| Formalización | Es el grado en el que los trabajos de una organización son estandarizados, y en el que las normas y procedimientos guían el comportamiento de los empleados. |

FUENTE: Robbins y Coulter (2005: 234-240).

⁸⁷En estos conceptos, se aborda la cuestión del efecto de la centralización sobre la eficiencia y efectividad de de la organización. En este sentido, una baja centralización puede obtenerse limitando las clases de decisiones o aumentando el grado de autonomía concedido a la unidad en cada decisión. Muchos factores afectan al nivel de centralización: las normas culturales, el nivel educacional de los jefes de las unidades y la personalidad del alto ejecutivo, entre otros (Etzioni, 1972: 51).

⁸⁸La departamentalización se divide en: funcional, de productos, geográfica, de procesos, de clientes y en equipos interfuncionales. La funcional agrupa los trabajos según las funciones desempeñadas; la de productos agrupa los trabajos por línea de productos; la geográfica agrupa en base al territorio; la de procesos agrupa los trabajos con base en el flujo de productos o clientes; la de clientes agrupa los trabajos con base en los clientes que tienen necesidades y problemas comunes; y los equipos interfuncionales son los grupos de individuos que son expertos en varias especialidades y que trabajan juntos.

Desde otro punto de vista y tomando en cuenta lo anterior, la estructura organizacional se refiere al conjunto de relaciones que se dan entre las cosas que son parte de la organización y las personas que interactúan en ella, donde éstas desempeñan determinados roles, ciertas posiciones, y desarrollan tareas específicas que están en constante interdependencia. Este conjunto de relaciones interdependientes son consecuencia de la división del trabajo, de la jerarquía y de la coordinación.⁸⁹

Con la división del trabajo, y por ende de la especialización, dichas tareas se distribuyen junto con las responsabilidades que surgen dentro de la organización para así lograr mayor eficiencia. La división del trabajo nace de la necesidad de saber qué es lo que va a desempeñar cada miembro de la organización; esto origina y diseña como consecuencia cada puesto de trabajo. La división del trabajo se estudió desde la perspectiva de Taylor con la organización científica de aquél, y actualmente se observa con lo que se denomina *reingeniería de procesos*. En términos organizacionales, a la distribución de las tareas se le refiere como diferenciación horizontal.

La jerarquía implica la toma de decisiones, y es aquí donde se da lo que en términos organizacionales se conoce como diferenciación vertical. En la aplicación de la jerarquía, la comunicación, sea ascendente o descendente, es fundamental, ya que es a través de la comunicación que se da el flujo de la información para la toma de decisiones.

⁸⁹ En este sentido, Simon señala que al hablar de estructura interna de una organización se debe explicar su comportamiento según las metas (objetivos) y las de sus miembros, y sobre las cuales circulan los procesos decisivos, donde sus respectivos cursos de acción, para ser aceptables, deben cumplir con toda una serie de requisitos. Esto es que, en todo sistema organizacional de toma de decisiones, hay un conjunto de restricciones (incentivos y contribuciones) que fomentan la cuestión sobre hasta qué punto las metas generales ayudan a determinar los cursos reales de acción que se toman. Sin duda, una organización que, como cualquiera, presenta una biología organizativa constituida por redes de procesos decisivos encaminados a influir en los comportamientos de determinados individuos; es decir, que la “anatomía” de la organización debe encontrarse en los procesos con que ésta influye en las decisiones de cada uno de sus miembros, formando así lo que el autor llama medio ambiente. Esto es que, dentro de la tarea básica de la administración, se debe proporcionar a cada individuo dicho medio ambiente de decisión para que así dicha decisión sea comunicada y se dé dentro de un marco de calidad que limita el área de racionalidad de la persona que la toma. Por lo tanto, el trabajo administrativo comprende las decisiones sobre la estructura de la organización, así como las decisiones más amplias acerca del contenido del trabajo de la organización (Simon, 1988).

La coordinación son reglas que determinan cómo se deben de llevar a cabo las tareas y las operaciones dentro de la organización. Es decir, son normas que especifican el contenido de cada rol, tanto en las tareas asignadas como en la capacidad de decisión. En pocas palabras, implica saber el qué hacer, el cómo y a quién acudir en caso de un conflicto.

Se señaló anteriormente que dentro de la estructura organizacional, al haber cambios o un rediseño en ésta, se está en presencia de lo que se conoce como diseño organizacional. Dentro de este diseño encontramos los tradicionales y los contemporáneos, tal y como se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 7: Diseños Tradicionales y Contemporáneos en la estructura organizacional.

| TRADICIONALES | CARACTERÍSTICAS |
|--|---|
| Estructura simple | Es el diseño organizacional con escasa departamentalización, amplitudes de control extensas, autoridad centralizada y poca formalización. |
| Estructura funcional | Es el diseño que agrupa especialidades, ocupaciones similares o relacionadas. |
| Estructura de divisiones | Estructura organizacional integrada por unidades o divisiones separadas y parcialmente autónomas. |
| CONTEMPORÁNEOS | |
| Estructura de equipos | Implica que toda la organización esté integrada por grupos o equipos de trabajo. |
| Estructura de matriz | Organización que asigna especialistas de diferentes departamentos funcionales para trabajar en uno o más proyectos. |
| Estructura de proyectos | Organización en la que los miembros trabajan continuamente en proyectos. |
| Organización sin límites | Se caracteriza por tener un diseño no definido ni restringido por los límites horizontales o verticales impuestos por una estructura determinada. |
| Organización virtual | Integrada por un grupo pequeño de miembros y que contrata temporalmente a especialistas externos para trabajar en las necesidades que surgen. |
| Organización de red | Se caracteriza por ser una pequeña organización central que realiza el abastecimiento externo de funciones de negocios importantes. |
| Organización modular | Organización de manufactura que usa proveedores externos para que la abastezcan con componentes o módulos de productos que después se ensamblan en productos finales. |
| Organización que aprende ⁹⁰ | Que desarrolla la capacidad de aprender, adaptarse y cambiar en forma continua. |

FUENTE: Robbins y Coulter (2005: 244-249) y Bryans y Cronin (1985: 13-21).

⁹⁰ Para mayor referencia en relación a las características de una *organización que aprende*, ver Peter Senge (1990: 4-19).

En virtud del cuadro anterior, nos percatamos de que las organizaciones no tienen las mismas estructuras, y que éstas pueden variar simplemente desde el número de empleados que puedan tener; incluso, las organizaciones que son de tamaño comparable, no tienen necesariamente las mismas estructuras; es decir, lo que funciona para una organización, puede no funcionar para otra. Dichos tipos (tradicionales y contemporáneos) pueden presentar diseños organizacionales rígidos o flexibles. Sin embargo, la operación de las organizaciones no se debe dar en virtud del tamaño; las organizaciones tienen necesariamente que adoptar una estructura para que se facilite el logro de sus objetivos, y esta estructura evidentemente atenderá, entre otras cosas, al tamaño, a la tecnología y a los medios ambientes en los que se desarrollan. El diseño estructural de las organizaciones debe ayudar a los miembros a realizar su trabajo para cumplir con los objetivos de la mejor manera; en otras palabras, es la estructura un medio para llegar un fin.

1.2.3. La organización dentro de la Teoría de Sistemas

El común denominador entre la Teoría de la Organización y el pensamiento administrativo es que la organización es un sistema. Consecuentemente es necesario adoptar una visión de la organización como sistema, en el sentido de que aquélla está integrada por personas.

En el pensamiento administrativo, bajo la óptica de que un sistema está integrado por hombres, se ven las diferentes perspectivas sobre el rol del hombre que produce (con Taylor y Fayol), el hombre social (con Mayo), el hombre que se realiza (con Maslow), hasta el hombre complejo.

Por tal virtud, se puede señalar que una organización es un sistema (como se analizó según la visión de Edgar Schein) integrado por personas, y al referirnos a sistema, Michel señala que éste es un conjunto de unidades interrelacionadas de manera más o menos compleja, que actúan en función de un todo (Michel, 1974: 27-40).

De lo aportado por Michel, se puede establecer que la organización como sistema posee diversas partes básicas. La primera la conforman el individuo y la estructura de la personalidad que aporta a la organización. La segunda es la disposición formal de sus funciones; es decir, organización formal. La tercera la conforman el conjunto de relaciones espontáneas entre los miembros de una organización, que dan lugar a la formación de grupos y lealtades que no son influenciadas por la estructura jerárquica formal; es decir, de organizaciones informales. La cuarta está representada por el status y el rol que persisten en la organización y que, por una parte, están relacionados con la jerarquía y, por el otro, por los grupos de prestigio y formas de ocupación.

Dichas partes integrantes de la organización como sistema permiten por un lado, investigar la relación entre la formalidad de la organización y el grado de satisfacción de sus miembros. Por el otro, permiten analizar a la organización como una estructura de funciones, así como su relación con el ambiente externo. Por estas razones, la Teoría de Sistemas se empezó a aplicar en el estudio organizacional, cuando las posibilidades de gestionar de una organización se empezaron a complicar. Es decir, las organizaciones han aumentado de tamaño, por lo que han necesitado una forma de estructuración más compleja, y no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la perspectiva del control para la coordinación de las tareas. En otras palabras, los problemas que afrontan las organizaciones ya no se reducen a mejoras técnicas de los procesos productivos o a problemas de satisfacción o motivación en el trabajo. Han surgido nuevos problemas de coordinación entre los departamentos y áreas, provocados por el mayor número de funciones y por la presencia, a veces contradictoria, de los objetivos de cada departamento o unidad.

La organización como sistema permite al estudio organizacional una visión en donde se tienen que tomar en cuenta todas las variables para ser consideradas en su funcionamiento, tanto en el interior como en lo exterior de la organización. No se puede estudiar aisladamente a una parte o unidad o departamento de una organización, mucho menos, sin observar su interrelación; un cambio en alguna parte de la organización tendrá como consecuencia modificaciones en las demás.

Las propiedades sistémicas más importantes dentro de una organización, están entre la consistencia interna y la coherencia externa. La primera es la relación más o menos armónica entre las distintas partes que componen la organización (Kast y Rosenzweig, 1970).⁹¹ La segunda implica la conciliación entre las partes, unidades o departamentos de una organización y sus procesos con las circunstancias del entorno en que se encuentran.⁹² La organización, vista como un sistema, implica subrayar la importancia de las relaciones que hay entre sus unidades o departamentos, donde éstos, dentro de una empresa, son considerados como subsistemas.⁹³

Una de las consecuencias de adoptar la Teoría de Sistemas para el estudio de las organizaciones es que los problemas organizativos se enfocan en la relación mutua que hay entre la organización y su entorno. Es aquí donde figuran las teorías de la contingencia y la de la dependencia.

La Teoría de la Contingencia afirma que la dinámica organizacional no depende de paradigmas científicos, como lo estipulaba Taylor, sino de la adaptación contingente a las circunstancias cambiantes del entorno interno y externo. Al respecto, a partir de 1965 surgieron estudios y las primeras ideas sobre la organización contingente que sentaron las bases de dicha teoría que afirma que no existe una única estructura organizativa idónea, lo que contraría, por

⁹¹La consistencia interna se vuelve más compleja cuando, en términos de Simmons, existen una serie de tensiones internas de carácter estructural. Dichas tensiones organizativas son la tensión entre los beneficios, control y crecimiento; tensiones entre resultados a corto plazo frente a competencias y oportunidades de negocio a medio o largo plazo; tensión entre las expectativas de los diferentes grupos de interés; la tensión entre las oportunidades de negocio y el tiempo disponible de los miembros de los diferentes niveles de la organización; y la tensión entre los diferentes motivos de la conducta humana (Simons, 1995).

⁹²Según Hatch, existen dos tipos de entorno, el genérico y el específico. El genérico lo conforman aspectos sociales, como lo económico, social, cultural, legal, político, tecnológico, físico, entre otros. El específico lo conforman los clientes, competidores, proveedores, accionistas, sindicatos, etc. Por su parte, Hatch, al hablar de entorno, señala que son todos aquellos agentes de la sociedad que influyen sobre la vida de la organización. En este sentido, distingue entre el entorno genérico y el entorno específico. El genérico lo conforman todos aquellos factores sociales como lo cultural, político, social, tecnológico, económico, físico y legal. Por su parte, el entorno específico, lo conforman los proveedores, sindicatos, grupos de interés, competidores, socios, clientes y gobierno (Hatch, 1997).

⁹³Wheeler y Sillanpää describen en su gráfica denominada flujo de recursos y productos entre organización y entorno, que los subsistemas existentes en una empresa son: el de gestión, estructurado por el estilo de liderazgo, diseño de trabajo y control; el subsistema de tecnología, compuesto por las tecnologías, técnicas y métodos; el subsistema estratégico, donde intervienen la misión y las políticas; el subsistema cultural, formado por los valores, comportamientos y creencias; y el subsistema estructural, conformado por los procedimientos, reglas y las relaciones (Wheeler y Sillanpää, 1997: 116).

una parte, a Weber, sobre la existencia de estructuras burocráticas, y por otra a Fayol, con relación en sus principios de gestión. Es decir, para la Teoría de la Contingencia, las estructuras organizativas son herramientas cambiantes según las condiciones del entorno en la estructura organizativa según su nivel de complejidad y predictibilidad; de la evolución de las capacidades, principalmente en la coherencia interna y la resolución de conflictos, así como del desarrollo de las características internas de una organización, donde interviene también la influencia del capital humano, en el sentido de cómo influyen las personas en la estrategia de la organización respecto al tratamiento de las diversas necesidades de los miembros, la orientación de objetivos y las relaciones interpersonales (Lawrence y Lorsch, 1967).⁹⁴

En relación a la Teoría de la Dependencia, ésta sostiene que existe un cierto grado de dependencia entre las organizaciones y su entorno. Un factor importante dentro de dicha teoría es el del control, en donde se analiza el aspecto del poder entre la organización y su entorno. Otro factor a considerar, será el de la convivencia entre las organizaciones, así como su lucha por sobrevivir en una dinámica con recursos cada vez más escasos. En el aspecto del control, se puede deducir que el entorno es una poderosa limitación para la dinámica organizacional; es decir, los mercados y otro tipo de agentes son factores que delimitan el actuar de las organizaciones. Esto estructura una relación de poder y de dependencia ya que ante recursos escasos, la organización se torna vulnerable en cuanto a la dependencia y, por ende, se encuentra controlada por el propio entorno o por dichos agentes. En otras palabras, la tesis de Pfeffer y Salancik, define que la estructura de las organizaciones responde al problema de garantizar la disponibilidad de recursos, ya que como son escasos, habría que tenerlos para la sobrevivencia de la organización (Pfeffer y Salancik, 1978), por lo que ésta y su

⁹⁴ En este mismo sentido, estos autores afirman que el comportamiento de cualquier director puede ser determinado no sólo por sus necesidades y motivaciones personales, sino también por la forma en que su personalidad interactúa con las de sus colegas. Además, esta relación entre los miembros de la organización, también está influenciada por la naturaleza de la tarea a realizar, por las relaciones formales, las recompensas y controles, así como las ideas existentes dentro de la organización acerca de la cuál debe ser el comportamiento correcto de cada uno de sus miembros. Asimismo, la diferenciación de tareas y la relación entre departamentos depende de las circunstancias concretas del entorno en que se encuentra la organización (Lawrence y Lorsch, 1967: 27).

entorno se ubican en un juego de control y poder, donde este último no es siempre compatible con los criterios de eficiencia; es más, con frecuencia se sacrifican los criterios de eficiencia para poder asegurar un control razonable de los recursos críticos para la organización (Mintzberg, 1983).

Trabajos similares a la Teoría de la Dependencia son los surgidos de lo que se denomina *ecología de las poblaciones*, que estipula que las organizaciones necesitan diversos tipos de recursos controlados por su entorno; es decir, dicho punto de vista consiste en determinar cuál es el tipo de organización que sobrevive en un entorno determinado dependiendo del grado capacidad y adaptabilidad. Asimismo, a la ecología de las poblaciones les interesa identificar los patrones de éxito y fracaso en un grupo determinado de la organización, con la finalidad de obtener los recursos que les puede ofrecer el entorno específico en el que se desarrollan. De igual manera, intentan determinar los patrones, así como formas y estrategias organizacionales, que pueden favorecer un mejor servicio a las demandas, para permitir así la obtención de los recursos que el propio entorno les otorga (Aldrich, 1979 y Hannan y Freeman, 1987).⁹⁵

1.2.3.1. Organización como estrategia y estrategia como organización

Hemos analizado diferentes aportaciones conceptuales de lo que es organización y nos damos cuenta de que ésta no sólo se caracteriza por tener un contexto, sino también una determinada configuración interna de la cual depende el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Esta configuración es el resultado de la implementación de acciones, tomando en consideración dicho contexto estructurado por lo técnico y lo económico, pero también por los aspectos psicosocial y político. Dicha configuración se caracteriza por la formulación de

⁹⁵Según Hatch, esta perspectiva posee algunas limitaciones, ya que sus supuestos básicos se refieren a sectores en los que hay muchas organizaciones que compiten agresivamente por recursos escasos. Por eso, sectores estables en los que hay pocas organizaciones muy asentadas, no responden a los argumentos de la ecología de las poblaciones. De igual forma, los argumentos de ésta no predicen las variaciones de éxito, sólo se basan en las experiencias exitosas del pasado, lo que no asegura que las organizaciones existan en el futuro (Hatch, 1997: 82).

estrategias que representan una forma de pensamiento complejo y que buscan establecer una direccionalidad dentro de organizaciones dinámicas.

Lo anterior ha llevado, según David Arellano (2004), a la configuración de la Teoría de la Estrategia, la cual muestra los principales enfoques que han tratado de definirla. Dichos enfoques son el militar, el de planeación estratégica, el de administración estratégica y el de gestión estratégica. Esta última Arellano la desarrolla para el sector público, para pasar del pensamiento estratégico al cambio organizacional.

Estos enfoques, como se verá a continuación, demuestran que si no hay organización (sea pública o privada), no existe estrategia y, por lo tanto, no se cumplen los objetivos. Toda organización, como un sistema, implica la elaboración, implementación y ejecución de estrategias, por lo que los enfoques que se describen, confirman el binomio entre organización y estrategia.

Antes de describir los enfoques, se especifica que las estrategias son los medios por los cuales se logran objetivos, así como son acciones potenciales que requieren de decisiones y de recursos de la organización. Además, las estrategias afectan o influyen en todos estos recursos, sean materiales, económicos, financieros o capital humano (David, 2003: 11).

A) Bajo el enfoque militar, como se mencionó al principio de este trabajo, la milicia fue una de las primeras formas de organización donde la estrategia, como concepto y forma de expresión acerca de la realidad, nace de estas formas militares para lograr satisfacer las necesidades bélicas desde tiempos remotos. Es decir, es en estas formas organizacionales donde nace la estrategia como una medida necesaria para conseguir una dirección específica hacia determinada acción.

En este sentido, y como se abordó, Sun Tzu es considerado uno de los *estrategas* más importantes en la historia de las organizaciones militares, y es reconocido como el primero que escribe sobre estrategia militar. Asimismo es uno de los primeros administradores sistemáticos y el estadista metodológico más antiguo. Sus principios, mismos que ya fueron estudiados en la presente tesis, se configuran como estrategias aplicables (dentro de las organizaciones militares) a

todos los aspectos y fenómenos derivados de la guerra. Esta forma de pensamiento se configura por medio de una visión estratégica que se da a través de la organización (militar), donde los hombres son las piezas sustantivas y donde convergen las cuestiones materiales con lo táctico y lo logístico, así como con las formas móviles y cambiantes para alcanzar el objetivo (Arellano, 2004: 30-34).

Continuando con el enfoque militar, y con el transcurso del tiempo, surgieron otras estrategias que han fortalecido la Teoría de la Estrategia. Tales son los casos de Napoleón Bonaparte, Antoine-Henri de Jomini y Carl von Clausewitz (Arellano, 2004).

Uno de los principios que se destaca de Napoleón Bonaparte es el del pensamiento estratégico percibido como una mera cuestión de ejecución. Aquí la estrategia aparece como subordinada a la política, siendo la guerra su principal instrumento. La fuerza y la genialidad logística reaparecen como piezas sustantivas del modelo por desarrollar (Arellano, 2004: 35).

Otra estrategia importante y contemporánea de Napoleón Bonaparte, fue Antoine-Henri de Jomini, quien definía a la estrategia como aquella que requería identificar la forma de atacar al enemigo en su punto más importante y en el momento en el que se encontrara debilitado. Esto significa para Jomini lograr implementar una dirección estratégica (Arellano, 2004: 36).

Por su parte Clausewitz, concebía a la estrategia como un concepto que tiene relación con la logística y la táctica, pero que de alguna manera se diferencian. Para él, la estrategia es la combinación de las batallas; la logística son los caminos para lograr esa combinación, y la táctica son las formas y seguridad para lograr que se den tales caminos. Asimismo, concebía a la guerra como la continuación de la política por medios armados, y la estrategia era la política de la guerra (Arellano, 2004: 36-37).

Lo importante de estas estrategias es inferir que todas sus aportaciones han sido adoptadas en la Teoría de la Organización. De alguna manera las organizaciones ven en las normas y los procedimientos devenidos de la milicia el eje sustancial de una nueva visión: la ciencia administrativa, donde el pensamiento estratégico y el administrativo son complementarios en el sentido de que lo

estratégico requiere la eficiencia del actuar administrativo, y que requiere la direccionalidad de lo estratégico (Arellano, 2004: 38-39).

B) Bajo el enfoque de la planeación estratégica, propiamente la planeación es fundamental, ya que funge como una herramienta que tiene como propósito direccionar y controlar las acciones para que las decisiones que se tomen no afecten en un futuro. Bajo esta perspectiva, la organización tiene necesidad de planear para adaptarse a los contextos que se puedan dar con el paso del tiempo, para poder así ser más eficientes y eficaces.

El inicio de la planeación estratégica se consolida en los años sesenta con los trabajos de Chandler (1962), Ansoff (1980) y Andrews (1965), en los que se establece la distinción entre estrategia y estructura. La estrategia es definida como la determinación de metas y objetivos a largo plazo de una organización, la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para llevar a cabo las metas. La concepción de la organización para administrar estas actividades y recursos define la estructura. Este enfoque ha recibido algunas posturas críticas, en el sentido de que la planeación se origina en la necesidad de predicción. Bajo esta perspectiva, la predicción no precisamente se caracteriza por ser racional, por lo que el éxito de una organización no depende meramente de dicha predicción, sino de la direccionalidad de los procesos (Arellano, 2004: 40-45).

C) El enfoque de la administración estratégica se orienta hacia la idea de que la estrategia se debe dirigir más al contexto político y social, aparte de reconocer que las personas dentro de las organizaciones son fundamentales para el éxito; es decir, concibe a la organización como un todo racional. A diferencia de la planeación estratégica, en la administración el diagnóstico no se hace para predecir, sino para definir o construir las variables o problemas más importantes sobre los que hay que actuar (Arellano, 2004: 45-49). El propósito de la administración estratégica es explotar y crear nuevas oportunidades, así como planear a largo plazo y optimizar las tendencias actuales para el futuro.

Lo anterior se logra a través de tres etapas: la formulación de la estrategia, implantación de la estrategia y evaluación de la misma. La primera incluye la creación de una misión y visión; la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la organización; el establecimiento de objetivos; la creación de estrategias; y la selección de aquellas que definan el rumbo a seguir. La segunda implica que, para que se ejecuten las estrategias planteadas, la organización tendrá que estructurar políticas que hagan que los miembros las realicen y que los recursos se distribuyan de tal manera que se ejecuten las estrategias formuladas. Esto, además, infiere el desarrollo de una cultura organizacional, creación de estructuras organizacionales eficaces, así como creación y utilización de sistemas. Por su parte, la evaluación de la estrategia es la etapa final de la administración estratégica; esto implica la revisión de factores externos e internos, medición del rendimiento y toma de medidas correctivas (David, 2003: 6).

D) Finalmente, el enfoque de la gestión estratégica concibe a la estrategia como un elemento de incidencia en el contexto y donde converge un esfuerzo disciplinado para producir decisiones y acciones fundamentales que forman y guían sobre lo que es una organización, qué hace y por qué lo hace (Arellano, 2004: 51). Aquí la estrategia viene a ser un instrumento básico y un principio consustancial a la sociedad que permite a los grupos tomar decisiones, considerando siempre lo que otros grupos desean e intentan construir; la estrategia es el intento por controlar las distintas y variadas visiones y concepciones del mundo que poseen los diferentes grupos que conforman una sociedad (Arellano, 2004: 47-52). Este enfoque, concebido como tal y desarrollado por David Arellano, abarca el diseño e implementación de la misión estratégica; diagnóstico estratégico; proyecto de integración, el cual abarca la estrategia y los objetivos estratégicos (considerados éstos como las pautas de la intervención organizacional); diagnóstico para la acción o diagnóstico táctico; así como la implantación, motivación y evaluación para la estrategia (Arellano, 2004).

Sea planeación, administración o gestión estratégica, los tres enfoques tienen en común el tener que definir acciones que formulen, implanten y evalúen las decisiones a través de las funciones que permitan que una organización logre sus objetivos. Asimismo, todos los enfoques tienen un punto de partida lógico que se caracteriza por la misión, visión, objetivos y estrategias existentes de una organización. Por lo tanto, más que planeación, administración o gestión estratégica, se le denominaría *dirección*, ya que la planeación, administración y/o gestión son las herramientas que configuran la dirección hacia el cumplimiento de metas y objetivos dentro de una organización, sin olvidar que el proceso de dirección tiene que ser dinámico y continuo, no obstante que la adaptación al cambio es una característica que todas las organizaciones deben tener con la finalidad de vigilar las tendencias de los acontecimientos externos e internos de tal forma que, cuando sea necesario, se realicen los cambios oportunamente.

1.2.4. Organización como un sistema de redes

Una de las características que tienen las organizaciones públicas es que forman parte de una red. En el momento en que nacen, además de tener un condicionamiento formal-legal, se originan dentro de una estructura de organizaciones gubernamentales ya existente con las cuales tienen relaciones. Estas relaciones, si bien responden a cierta lógica formal, no se pueden explicar sólo con reglas y normas. Por tanto, una parte importante de las relaciones se generan a través del movimiento flexible y complejo de los interorganizacionales. Esto implica que las relaciones entre las organizaciones no tienen como marco de referencia sólo la ley y la política, sino también las relaciones informales entre ellas (Arellano, 2004: 15-16).

Bajo este panorama, y una vez realizado el estudio sobre la naturaleza, estructura, procesos y sistemas en términos de la Teoría de la Organización, es indispensable abordar la Teoría de Redes Sociales como otro elemento que influye en la vida de una organización.

La Teoría de Redes Sociales tuvo su origen en la década de los treinta y cuarenta. Hasta su configuración actual, y para lograr su formalización, ha recibido influencia de diversas ciencias, tales como la Antropología, Psicología y Sociología, por el lado de las Ciencias Sociales, y de las matemáticas por parte de las Ciencias Naturales. John Scott se remonta a la *Gestalt Theory* para encontrar uno de sus primeros orígenes: la percepción de un objeto se hace, en esta teoría, dentro de una totalidad conceptual compleja y organizada teniendo propiedades específicas. Otra de las de las fuentes u orígenes de las redes proviene, para Scott, del estructural funcionalismo antropológico desarrollado en Harvard en los años 30 a 40 por L. Warner en Harvard, desde 1929, y por Elton Mayo, desde 1926, a través de la investigación en la estructura de los subgrupos y en las técnicas que la analizan.

Los trabajos en Hawthorne jugaron un papel fundamental para el análisis de los grupos y subgrupos conocidos como sociogramas. En línea con el estructural funcionalismo, se situó la Escuela Antropológica de Manchester y Gluckman consistente en, primero, la insistencia en el conflicto más que en la cohesión como factor del mantenimiento y transformación del grupo y, segundo, en contemplar la estructura como redes relacionales analizables a partir de técnicas específicas y de conceptos sociológicos basados en la teoría del conflicto, mismo que se abordará en el apartado subsecuente (Scott, 1991: 1-38).

El desarrollo metodológico y formal de la Teoría de Redes no ha sido independiente del teórico y conceptual. Por esta razón esta teoría constituye un paradigma que se aproxima y vincula con el aparato conceptual, métodos y técnicas de investigación.

La perspectiva innovadora que aporta la Teoría de Redes es meramente relacional; es decir, se estructura mediante vínculos o relaciones entre entidades o *nodos*, y son la unidad básica de análisis contrariamente a lo que es habitual en la perspectiva atributiva de los análisis estructurales empíricos. En otras palabras, la teoría se configura cuando dentro de una organización existen espacios reales o abstractos en los que confluyen parte de las conexiones de otros espacios reales o abstractos, y que comparten sus mismas características (que a su vez también

son nodos). Todos estos nodos se interrelacionan entre sí de una manera no jerárquica y conforman lo que en términos sociológicos o matemáticos se llama “red”.

Los estudios sobre organizaciones en la perspectiva de las redes sociales, han sido muy abundantes a pequeña escala: clases escolares y escuelas, despachos, bandas o grupos, clubes sociales, laboratorios u otros lugares de trabajo donde los individuos son tratados como nodos (o como entidades). También se han dado estudios de organizaciones de más complejidad, tales como élites de comunidades, redes en la economía, relaciones internacionales, entre otros. Dentro del marco organizacional y/o institucional, las redes han tratado las relaciones de poder y autoridad, sobre todo en organizaciones complejas formales, por ejemplo, redes que indican derechos y obligaciones de actores o redes entre empresas a partir de la presencia de consejos de administración (Knoke y Kuklinski, 1982).

Por lo tanto, una definición de red social es la de un conjunto bien definido de actores (individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales, etc) que están vinculados unos a otros a través de un conjunto de relaciones sociales; las características de estos lazos como totalidad pueden ser usados para interpretar los comportamientos sociales de las personas o actores implicados (Mitchell, 1969: 2). Se desprende de dicha definición que las redes implican un procedimiento de análisis formal sobre una base sustantiva de relaciones que se construye a partir de una problemática, se recoge como dato y que se interpreta una vez realizado el análisis formal. Es aquí donde se afirma que las redes tienen tanto forma como contenido, y es éste la materialidad sociológica de la relación, y que fluye en los involucrados, mientras que la primera se refiere propiamente a la estructura de la red.

Consecuentemente, la idea central del análisis de redes reside en el supuesto de lo que la gente siente, piensa y hace, y esto tiene su origen y se manifiesta en las relaciones situacionales que se dan entre actores (en este caso de la organización) y que dan pauta a los comportamientos y a las estructuras sociales. Lo importante en esta idea central son las formas de las relaciones sociales (redes sociales) que logran la configuración de una estructura social.

Por lo anterior, el enfoque de redes concibe la estructura social como pautas y modelos de relaciones específicas que conjugan, juntan y ligan unidades sociales, incluyendo actores individuales y/o colectivos (propriadamente de las organizaciones y sus miembros). El concepto de red social trata de interpretar el comportamiento de los miembros de una organización a la luz de sus posiciones variables dentro de dicha estructura social. Es aquí donde, partiendo las aportaciones de la Escuela Sociológica, se toma mucho en consideración al conflicto como parte fundamental en la organización, es decir, la Teoría de Redes incorpora dos supuestos básicos y significativos. El primero es que todo actor social participa en un sistema que implica otros actores que son puntos de referencia significativa en las decisiones mutuas. Segundo, que las relaciones que un actor mantiene con otros pueden afectar a las acciones, percepciones y comportamientos, lo que puede derivar hacia el conflicto. Esto da una naturaleza dinámica a la Teoría de Redes, ya que la estructura del sistema social se modifica conforme a las pautas cambiantes de la coalición y el conflicto (Knoke y Kuklinski, 1982). El conflicto es un tema que se analizará en el capítulo III dentro de la dimensión política y cultural de las organizaciones.

RESUMEN

Este primer capítulo aborda los fenómenos de estudio por separado: Administración Pública y Organización. Esto con la finalidad de comprender su origen, características y ámbitos teóricos y de aplicación, para así determinar la relación entre una y otra. La parte de la Administración Pública inicia con el estudio de su configuración a partir de los conceptos de Estado y Gobierno, su

análisis teórico-conceptual, así como las Escuelas que dieron estructura al enfoque de la disciplina. De manera deductiva, todo este análisis permitió llegar a la disertación de cómo la organización llega a ser objeto de estudio de la Administración Pública. Una vez delimitado esto se aborda propiamente el análisis de la organización para comprender su naturaleza, estructura, procesos, sistemas, redes y comportamiento dentro de éstas a nivel individuo, así como a nivel de grupos e influencia interpersonal.

La relación entre un fenómeno de estudio con el otro nos da la pauta para empezar a entender que la Administración Pública, como una forma de organización, tiene la finalidad de estar, a su vez, organizada para poder organizar las actividades que le competen.

Finalmente, este capítulo, sobre todo en el parte relativa a la organización, invita a conocer nuevos enfoques que se han originado. Tal es el caso de la *reingeniería de la organización*, término que viene a reconsiderar el pensamiento fundamental y el rediseño radical de procesos en las organizaciones para obtener mejoras importantes en medidas de desempeño. Sin embargo este concepto aún no se acepta en el estudio de la Administración Pública, aunque pudiera ser fuente de nuevos conocimientos dentro del análisis de la Teoría de la Organización.

CAPÍTULO II:

Entendiendo a las organizaciones. Un análisis retrospectivo

El presente capítulo tiene como finalidad conocer el contexto histórico, económico y social que dio origen a las organizaciones para que, consecuentemente, se estructure el estudio de las organizaciones o el marco teórico de lo que hoy se conoce como Teoría de la Organización. En este sentido, se ha hablado de las organizaciones como formas de extensión del ser humano para alcanzar metas difíciles; no se puede entender la sociedad actual sin considerar el conjunto de organizaciones que articulan el entramado de su funcionamiento normal.

A principios del siglo pasado, con el advenimiento de las sociedades industriales, se hizo evidente la conveniencia de abordar el estudio científico de las entonces nuevas formas de producción, tal y como lo hicieron los autores que se mencionan en el presente capítulo, cuyas obras iniciaron un enorme campo de investigación, y lo cual ha originado en los días actuales que exista un amplio conocimiento de la dinámica de las organizaciones. Éstas siempre han existido a raíz de que los seres humanos han abordado en todas las épocas retos que van más allá de su propia capacidad y que han conformado una dinámica social,⁹⁶ cuyo elemento principal es la organización social⁹⁷ que, junto con el trabajo y el lenguaje, permiten explicar el desarrollo de la humanidad a través del tiempo.

⁹⁶En términos generales, dinámica social significa desarrollo y evolución de la sociedad; es decir, el paso de la sociedad de formas primitivas a formas desarrolladas, así como el movimiento de los miembros de una sociedad en la producción, la ciencia, el arte y la lucha de las distintas clases sociales. Esto quiere decir que la dinámica social tiene por objeto el estudio de las actividades y creaciones históricas del hombre, así como el desarrollo de lo que han hecho los grupos sociales en determinado ambiente geográfico y a través del tiempo. Es por medio de la dinámica social que es posible darse cuenta de los logros y posibilidades sociales para el mejoramiento de la vida humana (Méndez, 1984: 14).

⁹⁷Para Chester Barnard, la organización social es un sistema de actividades o fuerzas coordinadas de dos o más personas; esto es, la actividad lograda a través de una coordinación consciente, deliberada y plena de propósitos. Las organizaciones requieren comunicaciones, deseo de colaboración por parte de sus miembros y un propósito común por parte de los mismos (Hall, 1983: 6).

Es por lo anterior que, cuando el hombre se empieza a organizar en sociedad, aparece el primer modo de producción: la comunidad primitiva (Méndez, 1984: 71). Históricamente, este modo de producción es la primera forma en que los hombres se organizaron para satisfacer sus necesidades.

2.1. Las primeras formas de hábitat social y la dinámica socioeconómica de las primeras formas de organización

Antes de entrar al análisis de la industrialización, es importante señalar que la sociedad, comprendida como una forma de organización, tiene sus albores desde las etapas prehistóricas. En esos tiempos, el hombre, para lograr determinados objetivos y satisfacer sus necesidades, tuvo que agruparse con el fin de lograr la cooperación mutua. Es decir, cuando aparece el hombre, se ve obligado a asociarse para poder sobrevivir ante la imposibilidad de desarrollarse dentro de las condiciones naturales y de alimentación. Es aquí donde surgen las primeras manifestaciones de la sociedad, que con su acción dominan y se apropian de la naturaleza. Ésta le proporciona los elementos básicos para su desarrollo, y es así como nacen las condiciones materiales para su evolución a través del tiempo y del espacio. Estas condiciones materiales comprenden la naturaleza o medio geográfico, los modos de producción y, el crecimiento de la población (Méndez, Zorrilla y Monroy, 1993: 5-21).

Los modos de producción, o las formas en que los hombres producen a través del trabajo para satisfacer sus necesidades, es el factor fundamental para el desarrollo histórico de la humanidad; aquí aparece la relación entre la sociedad y la naturaleza. Al respecto, Engels afirma que cada día aprendemos a comprender mejor las leyes de la naturaleza y conocer tanto los efectos inmediatos como las consecuencias remotas de nuestra intromisión en el curso natural de su desarrollo. Asimismo, señala que el hombre aprendió también a vivir en cualquier clima y fue el único animal capaz de hacerlo por propia iniciativa.

Así surgieron nuevas esferas de trabajo y, con ellas, nuevas actividades que aportaron cada vez más al hombre de los animales (Engels, 1969: 384).

Con el paso del tiempo y con el surgimiento de la civilización, que abarca desde la edad antigua, con el invento de la escritura, hasta nuestros tiempos, el hombre se hace sedentario y domina por completo a la naturaleza, principalmente en la utilización del trabajo para transformarla e incrementar la producción, incluso la de bienes artificiales; aquí surge la época de la industria, el comercio y el arte. Esto lo representa muy bien Engels al afirmar que únicamente el hombre ha logrado imprimir su sello a la naturaleza, y no sólo llevando plantas y animales de un lugar a otro, sino modificando las propias plantas y los animales hasta tal punto que los resultados de su actividad sólo pueden desaparecer con la extinción del globo terrestre (Engels, 1984: 6). En otras palabras, la evolución y desarrollo de la sociedad es la vía para el desarrollo integral del hombre, donde éste puede realizar y aplicar sus facultades potenciales de tal manera que la sociedad transforma a los hombres, y viceversa. Dichos evolución y desarrollo son lo que se conoce como dinámica social basada en el trabajo, el lenguaje y en la organización social. Esta última, con el paso del tiempo, se convirtió en objeto de estudio de la administración y la teoría organizacional.

A efecto de empezar a comprender lo que es la organización como parte de este contexto histórico, Chester Barnard define a la organización social como un sistema conscientemente coordinado de actividades o fuerzas de dos o más personas (Barnard, 1968: 73). Amitai Etzioni la define como una unidad social que persigue fines específicos; su misma razón de ser es el servicio de estos fines (Etzioni, 1972: 8). Para Richard Hall, la organización social es una colectividad con límites relativamente identificables con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicación y con sistemas coordinadores de alistamiento; esta colectividad existe sobre una base relativamente continua en un medio, y se ocupa de actividades que, por lo general, se relacionan con una meta o un conjunto de fines (Hall, 1983: 1-27).

Para fines de este apartado fue necesario abordar algunos conceptos de organización social, algo fundamental para comprender el análisis de la dinámica social. Es decir, el desarrollo histórico de la humanidad puede explicarse de mejor manera a través de las organizaciones sociales y del cambio que se ha dado en ellas, entendidas en términos histórico-sociales. En este sentido, y de acuerdo a Etzioni, las organizaciones no son una invención moderna. Los faraones usaron las organizaciones para construir las pirámides, los emperadores de China las usaron hace mil años para construir grandes sistemas de riego, y los primeros Papas crearon una iglesia universal. No obstante, la sociedad moderna tiene más organizaciones que satisfacen mayor variedad de necesidades sociales y personales que incluyen mayor proporción de sus ciudadanos y afectan a un segmento más amplio de sus vidas (Etzioni, 1972: 2).

Por tanto, se puede inferir que la organización social puede ser permanente o estable según sus fines y, por ende, más o menos organizada. Bajo esta perspectiva, la organización social incluye a la familia⁹⁸ como el primer nexo entre los hombres primitivos, y como la primera organización primitiva que se conoce. Es así como de la familia surgieron las demás unidades de organización social como son el gobierno, la empresa, la cooperativa, la iglesia, el Estado y el ejército, entre otras. Sobre la familia, Luis Gómez afirma que la organización social de los primeros grupos humanos que habitaron la Tierra fue muy primitiva y era simplemente de relaciones familiares. Un ejemplo de esta organización social la encontramos con los Aruntas, nativos que habitan en Australia. Cada pequeño grupo de dos o tres familias estaba emparentado por lazos de consanguinidad con todos los otros grupos con los que compartía el territorio, y formaba con ellos un grupo local. El grupo era exógamo; es decir, los matrimonios sólo podían efectuarse fuera de él, con personas que pertenecieran a otros grupos. También eran patriolcales; esto es, que al casarse las mujeres pasaban a habitar y a pertenecer al grupo de su marido (Gómez, 1979: 178).

⁹⁸Los primeros nexos de las familias primitivas permitieron la ampliación de las relaciones sociales, por lo que de aquí surgió el clan, luego los gens, posteriormente a las patrías, después las tribus, luego la confederación de tribus. Estas formas son consideradas como los albores del Estado ya como una organización social con características económicas, políticas y jurídicas.

El desarrollo de las organizaciones sociales permitió el desarrollo del trabajo como producto de la ayuda mutua, así como la evolución de la necesidad de comunicarse, lo que dio origen al lenguaje. La dinámica del trabajo impulsó el incremento de la eficiencia laboral, lo que permitió y favoreció la especialización y la división del trabajo, así como la producción y productividad.

Este favorecimiento de la producción fue el factor decisivo en el desarrollo de las formas sociales, y más en cuanto a su estructura económica, ya que las formas de reproducción de la vida humana se dan por medio de la producción de los medios de existencia, de la producción y reproducción del hombre mismo a través del crecimiento demográfico, de cambios de un modo de producción a otro incluyendo sus elementos⁹⁹ y de las revoluciones sociales. Es así como dentro de la estructura económica encontramos el desarrollo de algunas formas que han marcado la historia.

En primer lugar encontramos la estructura económica de las comunidades primitivas, que se caracterizó por la satisfacción de las necesidades con lo que la naturaleza proveía, y es entonces cuando surgen las actividades de la caza, pesca, y recolección, actividades que se hacían de manera colectiva y cooperativa, y donde todo lo que se producía se consumía. Dentro de esta estructura económica se desarrolló la primera división natural del trabajo determinada por sexo y edad.

Con el paso del tiempo, y ya convertido el hombre en sedentario, surge la división social del trabajo, con la que se desarrollan la agricultura y los oficios, y con esto se logra en la producción ciertos excedentes que permitieron el intercambio entre diversas comunidades; esto provocó lo que hoy conocemos como propiedad privada.

⁹⁹Los elementos que componen un medio de producción precisamente los encontramos en la estructura económica y en la superestructura. En la primera encontramos a las fuerzas productivas y a las relaciones sociales de producción; en las fuerzas productivas se hallan los medios de producción y la fuerza de trabajo; en los medios de producción están implícitos los objetos de trabajo y los medios de trabajo; en los objetos de trabajo encontramos a la materia bruta y a la materia prima; mientras que en los medios de trabajo encontramos a las instrumentos de producción e infraestructura. Los elementos que constituyen la superestructura se encuentran la ciencia, el arte, la ideología, la política, la religión, la educación, entre otros (Méndez, Zorrilla y Monroy, 1993: 40).

Dentro de su superestructura¹⁰⁰ encontramos el animismo o la espiritualización de las fuerzas naturales, surgimiento del tótem y tabú, aparición del arte rupestre, construcción de tumbas y cámaras mortuorias, prácticas de magia, y construcción de monolitos y monumentos. Al respecto, Dynnik señala que bajo el régimen de la comunidad primitiva solamente se daban gérmenes de pensamiento filosófico. Los hombres primitivos no poseían ningún concepto científico acerca de la constitución del organismo humano, incluso de las causas que provocaban la muerte. De igual forma, eran incapaces de explicarse el sueño; imaginaron que el pensamiento y la sensación eran actividades de un principio espectral y que el alma que habitaba en el cuerpo humano lo abandonaba al morir. El hombre primitivo representaba su dependencia respecto de la naturaleza mediante imágenes de su fantasía y de su impotencia ante las fuerzas naturales (Dynnik, 1968: 31-32).

En el mismo sentido, Dynnik afirma que el hombre cobró conciencia de algunos actos útiles aislados y, más tarde, llegó a comprender las leyes de la naturaleza que condicionaban esos actos. A medida que se elevaba el dominio sobre las fuerzas naturales (dominio que había surgido simultáneamente con el trabajo), fue ampliándose gradualmente el horizonte humano. Los éxitos alcanzados por el hombre en su actividad cognoscitiva le sirvieron desde la fase más temprana del desarrollo social para establecerse en las tierras más adecuadas para vivir, para soportar cualquier clima, construir sus viviendas y producir la ropa necesaria para protegerse del frío y de la humedad. Le sirvieron, asimismo, para crear nuevas formas de actividad, realizar operaciones cada vez más complejas, plantearse objetivos cada vez más difíciles y cumplirlos (Dynnik, 1968: 36).

¹⁰⁰Se entiende por superestructura al conjunto de los fenómenos jurídico-políticos e ideológicos y las instituciones que los representan. El Estado, el Derecho, las ideologías, las religiones, las manifestaciones artísticas, etc., son hechos sociales que se inscriben en el contexto de la superestructura de una determinada sociedad. La base económica (infraestructura) de la sociedad determina siempre la superestructura. Marx y Engels postulan que para estudiar la sociedad no se debe partir de lo que los hombres dicen, imaginan o piensan, sino de la forma en que producen los bienes materiales necesarios para su vida. La determinación de la superestructura por la infraestructura no debe entenderse como una determinación mecánica, sino como una determinación de última instancia; vale decir que las condiciones económicas finalmente determinan, pero las otras instancias de la sociedad desempeñan también un papel (Dynnik, 1968).

En segundo lugar, encontramos el modo asiático de producción¹⁰¹ como consecuencia de la disolución de la comunidad primitiva. Esta forma de estructura económica se caracterizó por la división social plena del trabajo; por la especialización; por la producción de excedentes; por la propiedad colectiva que es la tierra; por la explotación del hombre por el hombre; surgimiento de las clases sociales; la esclavitud; pago de tributos; origen de la ganadería y la construcción; y por las relaciones sociales de producción. De igual manera, aparece el Estado representado por los sacerdotes y guerreros que realizaban funciones de la administración gubernamental. Esto implicó nuevas formas de organización social, económica, religiosa y política, donde esta última estaba representada por faraones, emperadores y reyes. Asimismo existía el politeísmo; surgen construcciones de centros ceremoniales, templos, palacios y prácticas funerarias. Aparece la “escuela”, como en el caso de los aztecas era el *Tepochcalli* donde se formaban los sacerdotes, y el *Calmecac* de donde surgían los guerreros. Surgen diversas formas de escritura, objetos artesanales y se desarrollaron sistemas de calendario; se empezó a observar sistemáticamente el universo y se dieron las primeras aportaciones en medicina, botánica, arquitectura e ingeniería (Godelier, 1989).

¹⁰¹El modo asiático abarcó las primeras civilizaciones en términos de historia de la cultura y otros lugares del mundo como Egipto, Persia, Indostán, Java, Bali, Rusia, Creta, Micenas, Mali, Ghana, Bamún, las culturas maya, azteca e inca, así como las altas mesetas de Asia. Al respecto, Omar Guerrero en su obra “El proceso histórico de la acción gubernamental”, aborda el tema del modo asiático. Es decir, toca las bases materiales e históricas de las formaciones sociales precapitalistas; el modo de producción asiático, economía y sociedad; la organización del trabajo; la administración pública en el oriente antiguo y la burocracia en el despotismo oriental. En este sentido, Omar Guerrero, al referirse al concepto de modo de producción asiático, señala que este modo corresponde a una de las formaciones que brotaron de la horda primitiva junto con los modos de producción antiguo, eslavo y germánico. Pero en contraste con estas formaciones sociales, es peculiar del modo de producción asiático no modificar sino tenuemente la composición de la comunidad primitiva; la verdadera transformación tiene lugar fuera del seno de la comunidad, se gesta cuando las comunidades entran en contacto y forman un todo orgánico que reviste la forma de Estado. En forma más general, este modo de producción tiene su origen en una sociedad civil cuyas fuerzas productivas no generan en ella un grado suficiente de autogestión, razón por la cual el Estado que nace de ella pronto la confina en los tentáculos del *Leviatán administrativo* (Guerrero, 1982: 33).

En tercer lugar, encontramos un periodo de transición en que se agota el modo asiático de producción. Por una parte, la evolución hacia el esclavismo, como ocurrió en Egipto, Mesopotamia y en las culturas antecesoras de la cultura griega; por la otra, la evolución hacia las formas feudales sin pasar por representaciones esclavistas, y que es la que corresponde a la transición a una sociedad de clases como ocurrió en China, Vietnam, Japón, India y Tíbet, entre otros países. Sin embargo, y en lo general, dicho periodo de transición se caracterizó por la aparición de la propiedad privada sobre los medios de producción, y por la diferenciación precisa de las clases sociales (Godelier, 1989).

En cuarto lugar, surgen las sociedades esclavistas¹⁰² que se representaron más en Egipto, Mesopotamia, Asiria, Fenicia, India, China, en la cultura Hebrea, Grecia y Roma. Se caracterizaron por el acelerado desarrollo de la propiedad privada; por la explotación representada por las clases sociales que estaban conformadas por los esclavistas y los esclavos; por el desarrollo de la explotación del hombre por el hombre; por la práctica de la agricultura, ganadería, comercio y algunos oficios; por el surgimiento de los mercaderes; y por la invención de la primera moneda metálica y su uso en las transacciones comerciales.

En la superestructura de las sociedades esclavistas, encontramos el uso y desarrollo de algunas ciencias que ya se venían practicando, el surgimiento de otras, así como por todos los grandes aportes culturales de cada civilización que fueron conformando la cultura clásica.¹⁰³

¹⁰²Se puede decir que el esclavismo surgió en la prehistoria y edad antigua, hasta la caída del imperio romano y albores de la Edad Media.

¹⁰³John D. Bernal, citado por José S. Méndez, afirma que el griego fue el único pueblo que procuró – aún cuando fuese de modo inconsciente y sin admitirlo expresamente- en apropiarse de todos los conocimientos que todavía se mantenían después de varios siglos de guerras destructivas y de relativo desprecio hacia ellos en los antiguos imperios de Egipto y Babilonia. Sólo que fueron mucho más allá. Con su acusado interés e inteligencia transformaron dichos conocimientos en algo que era, a la vez, mucho más simple, más abstracto y más racional. Desde la época de los griegos hasta nuestros días, nunca se ha roto la continuidad de nuestros conocimientos (Méndez, 1984: 114).

La época del esclavismo se empezó a agotar en el siglo XIII cuando el Feudalismo empezaba a surgir, y es así como se iniciaba una nueva etapa que finalizaría hasta el siglo V con la caída del Imperio Romano como resultado de las invasiones de los pueblos bárbaros.¹⁰⁴

Como consecuencia, y en quinto lugar, encontramos la etapa del Feudalismo considerado dentro de la Edad Media, que inicia con la caída del Imperio Romano de occidente y termina con la caída del Imperio Romano de oriente en el siglo XV. El Feudalismo fue un modo de producción que se dio antes de la formación de los Estados nacionales; fue la época de los reinos medievales como el de los germanos y los francos.

Su estructura y unidad económica estaba basada en el feudo, donde se practicaba la agricultura y diversas técnicas de cultivo y labranza, sobre todo de vinos, aceites y frutas. Evidentemente, la propiedad privada sigue vigente sobre los medios de producción y existían dos clases sociales: la de los señores feudales y la de la servidumbre, integrada ésta por los siervos, quienes rentaban la tierra a los señores feudales a través de trabajo, dinero o especie. Con el desarrollo del feudalismo surgieron los artesanos, cuya producción se concentró en los burgos,¹⁰⁵ donde había talleres artesanales, y esa era una de las formas de organización jerárquica de la producción, ya que existían las figuras del maestro, oficial y aprendiz. Otra forma de organización que se dio dentro del Feudalismo fue la de los gremios, considerados asociaciones de artesanos en las que se defendían los intereses de los asociados. También existieron las gildas, que al igual que los gremios, defendían los intereses de los comerciantes. Es así como el

¹⁰⁴ Al respecto, Méndez señala que las tribus conquistadoras del Imperio Romano se apropiaron de tierras del Estado y algunas pertenecientes a grandes terratenientes. Esta tierra repartida con el tiempo pasó a ser propiedad privada de los campesinos. Con esto, se fue formando una capa de pequeños campesinos independientes. Pero esto no podía durar mucho tiempo, ya que la tierra se fue concentrando en manos de familias ricas, de la nobleza y de los jefes militares. Surgen así las desigualdades en el campo. Los campesinos fueron cayendo en una situación de dependencia respecto a los grandes terratenientes. Con la conquista del Imperio Romano, varios estados se levantaron sobre sus ruinas apareciendo nuevos reyes y gobernadores que distribuían las tierras conquistadas entre sus fieles servidores; a cambio de ello, éstos se comprometían a servir en la guerra bajo su mando. Grandes cantidades de tierra fueron entregadas a la Iglesia, importante sostén del poder real (Méndez, 1984: 150-151). Así se inicia el periodo de transición al Feudalismo.

¹⁰⁵ Los burgos son considerados el antecedente de las ciudades.

feudo y la servidumbre adquirieron diversas formas de organización social. La superestructura estaba conformada por el hecho de que todos los aportes y elementos culturales estaban al servicio de la Iglesia; el esfuerzo intelectual se orientó en otras direcciones, poniéndose principalmente al servicio de esa característica radicalmente nueva de la civilización: la fe religiosa organizada (Bernal, 1972: 270).

En este sentido, y bajo el dominio de la religión, se vio de igual forma el influjo de corrientes cristianas, islámicas y budistas. La organización de todas estas corrientes permitió una gran cohesión y difusión de su ideología. Es así como la Iglesia se convierte en la organización política más poderosa e influyente, que además de ocuparse de sus funciones eclesiásticas, se ocupó también de la educación, de la administración, del derecho y de la medicina (Bernal, 1972). Bajo esta perspectiva, los cristianos desarrollaron la Escolástica con la finalidad de conciliar la fe con la razón; es decir, se combinan los preceptos bíblicos con la doctrina filosófica de Aristóteles y Platón. Algunos filósofos de esta época son San Agustín, Canterbury, Santo Tomás de Aquino y Duns Escoto, entre otros autores.

También, dentro de la Edad Media se dieron las cruzadas que tenían como finalidad recuperar los lugares santos que estaban en posesión de los turcos, pero de igual forma pretendían abrir las rutas comerciales entre Europa y Oriente ampliándose así nuevos horizontes geográficos y culturales.

Dentro de esta etapa, una forma de expresión orgánica que se dio fue el de la Inquisición, ya que representó ser la institución social que tenía por objetivo evitar todo aquello contrario a los preceptos religiosos de aquel tiempo. Esto impidió como consecuencia el desarrollo del pensamiento científico; incluso el arte, cuya finalidad era fortalecer los sentimientos religiosos de los hombres giraba alrededor de Dios.

En sexto lugar, y con el paso del tiempo, se empieza a abrir el camino para el surgimiento del capitalismo. El Renacimiento y la Edad Moderna fueron los escalones, aunque la presencia y esencia del capitalismo se puede empezar a vislumbrar en el siglo XVI. Estas etapas se caracterizaron porque los artesanos propiciaron el desarrollo del comercio permitiendo la formación de los mercados que fueron impulsando la unificación política y el surgimiento de los estados nacionales bajo la forma de monarquías absolutas.

Asimismo, se hizo necesario el uso de la moneda que facilitara el comercio de las mercancías y, con el Renacimiento, se revolucionaron la ciencia,¹⁰⁶ el arte, la política, la economía y la geografía, con los grandes viajes de exploración, de conquista y de colonización que se dieron. Socialmente aparece la clase burguesa, formada por artesanos y comerciantes (que habitaban los burgos), y fueron quienes fomentaron la centralización del Estado y la erradicación de las formas feudales.

Ya una vez surgido el capitalismo, su estructura económica en sus inicios se caracterizó por la vigencia de la propiedad privada sobre los medios de producción, por la explotación del hombre por el hombre y por la aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos a los procesos productivos.

Las clases sociales del capitalismo ya estaban consolidadas y formadas por la burguesía y por los obreros o el proletariado, estos últimos trabajando en favor de la burguesía a cambio de un salario; las rentas, los intereses, los dividendos o las ganancias de dicho trabajo pertenecían a los burgueses,¹⁰⁷ lo que Marx denominó plusvalía. El capital, considerado la inversión en los medios de producción y en la compra de la fuerza de trabajo, fue la base para el desarrollo

¹⁰⁶Grandes científicos y filósofos fueron los protagonistas de esta revolución y los pioneros de este fenómeno: Francis Bacon, Tomás Hobbes, René Descartes, Montaigne, Spinoza, Maquiavelo, Copérnico, Galileo Galilei, Leonardo Da Vinci, Kepler y Newton, entre otros. Asimismo, aparecieron movimientos protestantes en contra de la iglesia liderados por Martín Lutero y Juan Calvino; sin duda fueron factores fundamentales en la estructuración del capitalismo (Méndez, 1984).

¹⁰⁷La finalidad de las inversiones de los capitalistas es la de la obtención de dichas ganancias y no propiamente la satisfacción de las necesidades de la gente. Esto ocasionó una forma de anarquía de la producción, ya que las inversiones se dirigían a las actividades que dejaran más ganancias, por lo que empezaron a surgir, de manera cíclica, fases de sobreproducción y por lo tanto, de crisis. Consecuentemente, habría inflación y desempleo, haciendo que el desarrollo de las fuerzas productivas se diera en forma desigual (Méndez, 1991).

del propio sistema del capitalismo; para su funcionamiento, surgieron el sistema de mercado y la economía monetaria, que más tarde se expandió por el mundo, y dio así origen al comercio internacional y al sistema monetario mundial.

La vida del capitalismo se ha caracterizado por el paso de dos fases, la de la libre competencia y la monopolista. La libre competencia se caracterizó fundamentalmente por el desarrollo de sociedades anónimas como formas de organización económica. La fase monopolista se definió por el desarrollo del capital financiero, la oligarquía financiera, exportación de capitales y por las asociaciones monopolistas. Desde el punto de vista económico, el capitalismo ha permitido un gran avance en la producción, en las fuerzas productivas y en las relaciones sociales de producción (Méndez, 1991).

Grandes sucesos se han dado a partir del siglo XVI con el surgimiento del capitalismo hasta nuestros días: descubrimientos, conquistas, colonizaciones, revoluciones, movimientos independentistas, expansión del imperialismo económico, social, político y cultural; surgimiento del subdesarrollo, surgimiento del socialismo, guerras mundiales, de dictaduras y movimientos de liberación. De manera paralela a estos grandes sucesos y fenómenos hubo un gran desarrollo filosófico, científico, artístico, religioso, político y tecnológico; las grandes aportaciones en todos y cada uno de estos rubros, perduran hasta la actualidad.

Finalmente, apareció a principios del siglo XX, el socialismo como el modo de producción más nuevo. Sin embargo el pensamiento socialista surgió en el siglo XIX, cuando se materializaron los pensamientos de Carlos Marx y Federico Engels; el socialismo utópico y el científico fueron la base para el desarrollo de las sociedades socialistas contemporáneas.

La estructura económica del socialismo se encuentra regida por:

1. La desaparición de la propiedad privada sobre los medios de producción, la explotación del hombre por el hombre, la anarquía de la producción, la tendencia a la dispersión de las clases sociales, y por las tasas del desempleo.

2. El desarrollo de las fuerzas productivas, la producción para la satisfacción de necesidades sin excedentes, la no contradicción entre el campo y la ciudad, lo que genera crecimiento y desarrollo equilibrado, y por la cooperación y ayuda mutua.

En cuanto a la superestructura destaca la existencia de un solo partido; la descentralización, caracterizada por el cooperativismo; un sistema de organización política e ideológica dirigido por el Estado; el avance tecnológico, que se representa en aspectos como la energía nuclear, exploración espacial y armamento; el impulso de una organización industrial (con la finalidad de aumentar la producción y la productividad a costos reducidos); el desarrollo científico en biología, química y física; la revolución cultural y; las reformas en los métodos educativos y de organización escolar; entre otras grandes aportaciones. El socialismo fue una posibilidad que asumió el carácter de revolución cultural; una transformación de la división del trabajo, de la manera de vivir y de la mentalidad heredada.

Bajo este mismo enfoque (el socialista), Davit Gvishiani, en su obra *Organización y Gestión* (1974), señala que una demanda social básica de la sociedad socialista en el periodo de su transición paulatina al comunismo, es el perfeccionamiento del sistema de organización y gestión, debido al proceso objetivo del crecimiento del papel que adquiere la gestión, tanto de la producción como de otras esferas de la actividad humana. Por tal virtud, el perfeccionamiento del sistema de gestión económica fue uno de los problemas clave de la política económica del Partido Comunista de la Unión Soviética; se trata, en esencia, de cómo organizar mejor las actividades de la sociedad orientadas a la aceleración del desarrollo económico y social (Gvishiani, 1974: 2-10).

En este sentido la necesidad de estudiar el proceso de organización y gestión en toda su diversidad, según Gvishiani, condiciona la necesidad de emprender investigaciones complejas. El desarrollo de éstas en el dominio de la gestión y organización de la producción y el perfeccionamiento de la labor práctica de organización en este esfera, han hecho que se formen direcciones propias de análisis científico, como por ejemplo, la organización científica de la producción, la organización científica del trabajo y la organización científica de la gestión (Gvishiani, 1974: 11-12).

Todas estas formas sociales y económicas analizadas, fueron dando fuerza y desarrollo a las organizaciones que se fueron consolidando, sobre todo, dentro de las corrientes capitalistas y socialistas, y en las que se irá profundizando en lo subsecuente con los aspectos de la industrialización por ser la base para el entendimiento y teorización organizacional.

2.2. La industrialización como punto de partida hacia la teorización organizacional

La era moderna de la teoría de la administración y la organizacional comenzó a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. El surgimiento de fábricas durante la revolución industrial¹⁰⁸ expuso problemas que a las antiguas organizaciones no se les habían presentado. Conforme se incrementaba el trabajo, los miembros de las organizaciones empezaron a pensar en cómo diseñarlo y administrarlo para ayudar a las organizaciones a cumplir con sus objetivos. La perspectiva clásica del estudio organizacional, la cual buscaba que las organizaciones fueran eficientes, está asociada con el desarrollo de las organizaciones jerárquicas y burocráticas, y quedan como la base de la

¹⁰⁸La Revolución Industrial es conceptualizada como un proceso de evolución que conduce, de una sociedad que se basa en una economía agrícola tradicional, hasta otra caracterizada por procesos de producción mecanizados. Dicho proceso inicia en el siglo XVIII, principalmente en Inglaterra. En las formas de organización, la industrialización provoca que surjan nuevas clases de profesionales que fueron impulsando cambios en las estructuras sociales y económicas. Por lo tanto, la vida social y las actividades económicas sufrieron transformaciones significativas por la aplicación de los progresos de la ciencia y la técnica en la industria.

administración moderna tanto en teoría como en práctica. Es así como los primeros economistas y sociólogos vieron en las fábricas que surgían una semilla de la modernidad, donde la división del trabajo aparece como elemento fundamental, como fuente de productividad (Smith, 1997), y la necesidad de un nuevo tipo de solidaridad (Durkheim, 1996). Consecuentemente, las organizaciones fabriles fueron objeto de aplicación del conocimiento científico.

Dichas fábricas, como formas de empresa y organización fueron las vías habituales de organizar el trabajo desde los inicios de la industrialización.¹⁰⁹ Como consecuencia de este proceso, se dio la expansión de las organizaciones en su ámbito de actuación, pues pasan de una ubicación local a otra nacional y finalmente a la internacional. También se dio su expansión en la forma, pues inicialmente respondieron al esquema familiar y posteriormente se centraron en el establecimiento de fábricas y empresas, alcanzando la forma de organizaciones multidimensionales (Marín y García, 2002: 2). En éstas, los miembros empezaban a coordinar actividades bajo el principio de cooperación¹¹⁰ para lograr las metas, ya que la supervivencia y la prosperidad ha sido la principal actividad de la organización.

Bajo la perspectiva de la expansión de la industrialización, y a sabiendas de que tuvo sus orígenes en Inglaterra, este fenómeno tuvo un gran efecto que se fue contagiando por los países. En Francia inicia después de las guerras napoleónicas; en Alemania impacta a finales del siglo XIX; en Norteamérica después de la Guerra de Secesión; y en Rusia después de la Primera Guerra Mundial.

¹⁰⁹Uno de los resultados más importantes de las transformaciones sociales que dieron lugar a la sociedad moderna fue la aparición de la industria como centro de la vida económica de las sociedades más avanzadas de entonces (Marín y García, 2002: 5).

¹¹⁰La cooperación es un principio que no se logra fácilmente, hay que recurrir a la persuasión, incluso a las formas de autoridad y poder para que se pueda lograr, ya que la comunicación es una herramienta indispensable.

El estudio de las organizaciones en el proceso de industrialización, se desarrolló debido a los pensamientos intelectuales sobre los cambios que vivía la sociedad europea a partir del siglo XVIII. Hoy, se concibe este proceso de cambio histórico como un proceso de modernización que incluye la revolución en los medios de producción y distribución económicas, como las transformaciones políticas e ideológicas que sucedieron de manera paralela a la revolución económica.

Estas transformaciones que dieron lugar a la sociedad moderna, facilitaron que la industria fuera el centro de la vida económica de las sociedades más avanzadas, y es así como el sistema fabril supera los antiguos sistemas gremiales y familiares. De igual manera, la industria se convierte en núcleo de la organización social, donde se proyecta el desarrollo y progreso en las condiciones de vida individuales, como en su aspecto institucional, así como representó ser fuente generadora de conflictos nunca antes conocidos. Así, autores como Comte, Marx, Weber y Durkheim analizan y evalúan, desde una perspectiva optimista y pesimista, el proceso de industrialización y sus respectivas consecuencias (Aron, 1980).

Pronto el estudio del proceso de industrialización se fue interesando por los problemas y características específicas de las organizaciones económicas de la sociedad moderna. Dichas características se centraron en el crecimiento poblacional; concentración de la población en ciudades; búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo; auge de las comunicaciones y avance de la tecnología; masificación de la sociedad; y la aceleración del cambio social.

La industrialización no sólo se enfocó a las condiciones sociales que hicieron posible el desarrollo de las fábricas, sino que también se orientó en lo que sucedía en el interior de las industrias consideradas como formas sociales de interacción, a las que la mayoría de las personas en la sociedad moderna dedican la mayor parte de su tiempo en el interior de una organización. Es decir, los análisis realizados a los procesos de industrialización se empezaban a interesar en los procesos sociales que ocurrían en el interior de las organizaciones para

poder vislumbrar un entendimiento más completo de la vida organizativa y su contexto.

Es así como empiezan a surgir problemas asociados, como los técnicos, derivados, por ejemplo, de la toma de decisiones o de las responsabilidades asumidas, o a la mejora de los resultados de los procesos productivos.

Los comienzos de la Revolución Industrial, como la cuna de la sociedad industrial y del concepto moderno de empresa, coinciden con los inicios del capitalismo;¹¹¹ como precisaba Weber, existe capitalismo¹¹² donde quiera que se realiza la satisfacción de necesidades (cualquiera que sea) de un grupo humano, con carácter lucrativo y por medio de empresas (Weber, 1981).

En este sentido, el camino hacia una sociedad moderna pasa a través de la industrialización. Adam Smith fue uno de los pioneros que impulsaron el desarrollo económico a través de la industrialización. Por tanto, la transformación fundamental en la organización económica que supone la revolución industrial, está definida, según Deane, por cambios que están interrelacionados entre sí (Deane, 1975)¹¹³ y que dieron origen a la revolución industrial.

¹¹¹ Cabe señalar que la madurez industrial hace la distinción entre capitalismo e industrialismo, mismos que tuvieron relación en los inicios de la industrialización. El industrialismo se caracterizó por el proceso maquinista y por la producción en masa; el capitalismo representó ser un incremento del capital debido al ahorro privado. En este sentido, el capitalismo constituyó la base institucional del industrialismo desde los primeros momentos, y desde la Revolución Industrial hasta 1914, pero los desarrollos subsiguientes revelan que la industrialización acelerada es posible sin capitalismo (Akerman, 1968: 53).

¹¹² Sobre el capitalismo, algunos autores centran su atención en la existencia del mercado; por ejemplo, Simmel considera que el capitalismo es fundamentalmente una economía monetaria, pues lo importante es la difusión del medio de intercambio, el dinero, el cálculo racional y la exteriorización de las propiedades y posesiones personales (Simmel, 1977). En el mismo sentido, para Sombart, el alma del capitalismo es el cálculo racional de las ganancias (Sombart, 1979). Sin embargo, Marx y Weber coinciden en que realmente lo importante es la forma de la producción. Para Marx, sobre todo, es importante la oferta de trabajo y la necesidad de explotar el ejército de desocupados. Para Weber, el trabajo monótono y pesado se inicia en un ascetismo motivado por la religión, pues no es suficiente el afán de lucro que existía anteriormente (Gerth y Mills, 1977: 128-130). Asimismo, Weber, indica que el capitalismo se ha presentado de diferentes maneras en los diversos periodos de la historia, pero la satisfacción de las necesidades cotidianas basadas en técnicas capitalistas sólo es peculiar de occidente, y aún en los países del mismo resulta cosa natural desde la segunda mitad del siglo XIX (Weber, 1984).

¹¹³ Dichos cambios son: 1) aplicación amplia y sistemática de la ciencia moderna y del conocimiento empírico al proceso de producción para el mercado; 2) especialización de la actividad económica en la producción para los mercados nacionales e internacionales, más que para el uso familiar o local; 3) movimiento de población de las comunidades rurales hacia las urbanas; 4) ampliación y despersonalización de la unidad de producción: para fundarse más en la empresa pública y privada, y menos en la familia o clan; 5) movimiento de la mano de obra a las actividades relacionadas con la producción de bienes manufacturados y servicios; 6) uso intensivo y extensivo de los recursos de capital como sustitutivo y complementario del esfuerzo humano; y 7) aparición de nuevas clases sociales y profesionales determinadas por la propiedad de medios de producción, que no sean la tierra, sino el capital (Deane, 1975).

Como se ha observado, las características de la industrialización abarcaron tanto lo económico como lo social. En lo que respecta a lo económico, la industrialización se caracterizó por el aumento de la producción industrial, la aparición de fábricas, así como el surgimiento de métodos y sistemas como formas de organizar la producción. En lo que respecta a lo social, la industrialización provocó una gran desorganización social y de las diferentes formas de convivencia.

Dicha desorganización social se caracterizó por: la transformación de la sociedad estamental o de castas en una sociedad de clases, es decir, una sociedad con más movilidad social; por una ruptura de las jerarquías tradicionales que lleva a la burguesía como la clase dirigente; a la creación de situaciones de inadaptación y alineación para los trabajadores, que provocó pérdida de su seguridad social y económica, esto derivado de las máquinas; por la provocación de miseria social entre los trabajadores industriales; por la valoración del obrero como relleno de la mecanización; por el aumento de la importancia del trabajo en la vida del hombre; y por la oposición creciente de las clases sociales (Dahrendorf, 1974).¹¹⁴

Como consecuencia socioeconómica de la industrialización de la sociedad moderna fue la aparición de una nueva categoría social y, por ende, de una nueva forma de organización, donde los obreros y los trabajadores se asociaron para lograr mejores condiciones de vida y de trabajo. Es así como surgieron los sindicatos,¹¹⁵ los cuales han representado los pilares básicos de la organización social contemporánea, ya que esta figura de organización se expandió a otros sectores de la actividad económica.

¹¹⁴Dentro de la evolución histórica subsecuente de esta “desorganización”, se buscó un cierto orden y una cierta institucionalización de los procesos; algunos autores denominan a este proceso como la Segunda Revolución Industrial. Al respecto, Marx aporta algunos conceptos fundamentales sobre la sociedad industrial – Para ahondar en dichos conceptos fundamentales, ver Zeitlin (1968).

¹¹⁵En sus orígenes, los sindicatos fueron clandestinos, pues en aquella época se prohibía la asociación de trabajadores por ser considerada como una amenaza para el orden, no sólo de la propiedad, sino también de la política. Poco a poco fueron adquiriendo legitimidad social tras largas luchas por sus derechos (López, 1993: 379-383).

Estas formas de sindicalismo provocaron el desarrollo de lo que Rostow denominó “marcha hacia la madurez industrial y era del alto consumo en masa”, o lo que se conoce como la “Segunda Revolución Industrial”.¹¹⁶ Estas etapas significaron la madurez de la industrialización (Rostow, 1973).

Consecuentemente, los rasgos característicos de la sociedad industrial hacen una sociedad organizada, y define así su estructura social basada en la economía, el empleo, la estratificación, la política y la cultura. En otras palabras, y en el aspecto organizativo, la Segunda Revolución Industrial se basa en la organización científica del trabajo y en la experiencia organizativa acumulada en el fordismo, ya que el taylorismo cobró fuerza en las experiencias organizativas que, en las factorías de Henry Ford, desembocaron en el trabajo en cadena.

Dahrendorf precisa que si en la Primera Revolución Industrial la característica económica fundamental fue la del aumento extensivo de la producción industrial, en la segunda se sustituye el aumento extensivo por otro intensivo; es decir, existe mayor intensidad en el aprovechamiento y modernización de los lugares de producción, más que en la creación de otros nuevos; existe también concentración industrial en lugar de dispersión; reorganización de la mano de obra para aprovechar el capital humano; racionalización y economía de los medios, es decir, la especialización para atender un mercado más amplio a precios más competitivos; la importancia creciente de la gran empresa, es decir, una empresa supranacional rodeada de industrias auxiliares de menor tamaño y que funcionan con cierto grado de autonomía; y una aparición de la sociedad anónima que separa la propiedad y el control de los medios de producción (Dahrendorf, 1974).

¹¹⁶Esta denominada Segunda Revolución Industrial se caracterizó, entre otras cosas, por la existencia de la división del trabajo en el seno de las organizaciones o empresas; por la acumulación de capital; por la necesidad de un cálculo racional como consecuencia de la acumulación de capital en vías de expansión y; por la concentración obrera en el sitio de trabajo (Aron, 1971).

De igual manera, en el aspecto social, Dahrendorf caracteriza a la Segunda Revolución Industrial con un sentido integrador o institucionalizador. Es decir, se institucionaliza la movilidad social; surgen nuevas líneas de estratificación de los trabajadores por las necesidades de producción; se ponen de manifiesto formas de vida ya específicamente industriales, como lo son los bancos, la burocracia administrativa estatal, las entidades de comercio, etc.; se institucionaliza la seguridad social y se configura el estado de bienestar social, intervencionista en lo económico pero con una misión protectora; se institucionaliza la oposición de clases a través de sindicatos, partidos políticos y cooperativas; se institucionaliza la separación entre las tareas de pensamiento y ejecución del trabajo; se valora al obrero como relleno de la mecanización; aparecen los grupos de trabajo a partir de los estudios de Hawthorne; se configura el sistema de roles de la empresa; y aparece la sociedad de consumo (Dahrendorf, 1974).

Cabe señalar que Akerman, con la finalidad de hacer un intento de sistematizar el proceso de industrialización, propone dicha sistematización en cinco revoluciones industriales en la civilización occidental: a) la Primera Revolución, que tuvo lugar en el siglo XII con la invención del reloj mecánico y la imprenta; b) la Segunda Revolución con origen en la segunda mitad del siglo XVIII con la adopción de la maquinaria, el paso del uso de la madera al hierro y el uso de la máquina de vapor como prototipo de técnica industrial; c) la Tercera Revolución, que empieza en el año de 1870 y que inicia con la producción en masa con la utilización de la energía eléctrica y motores de combustión; d) la Cuarta Revolución en los inicios del siglo XX, con la extensión de la dirección científica de las empresas (taylorismo y fordismo) y la producción en masa, en la que se expande el uso de la electricidad y de motores para el transporte, así como se avanza en la industria química y; e) la Quinta Revolución anunciada por el uso de la bomba atómica (Akerman, 1968: 26-32).

Las sociedades más desarrolladas en el siglo XX, también conocidas como posindustriales,¹¹⁷ se definieron por el aumento intensivo de la producción mediante la automatización y control numérico. Es decir, las perspectivas económicas del posindustrialismo estuvieron basadas en el incremento de la productividad en las transformaciones tecnológicas; en la necesidad de grandes inversiones de capital; en procesos productivos cada vez más largos, complejos y científicamente elaborados; en el afianzamiento de la economía de servicios; en la inquietud de planteamientos aplicados en la ecología, recursos naturales, consumismo y calidad de vida; y por la integración creciente entre las decisiones económicas y sociales (Bell, 1976).

En lo referente a lo social, las sociedades posindustriales empezaron a ser una línea transitoria hacia las sociedades de la información. Esta transición se caracterizó por la transformación del trabajo en una actividad relacionada con la comunicación e información; por la valoración del obrero no como relleno de la mecanización, sino de la automatización con conocimientos técnicos precisos; por nuevas formas de separación entre pensamiento y ejecución de las tareas; por el surgimiento del personal científico; por la creciente especialización y fuentes de diferenciación tales como el sexo, nacionalidad, raza, etc.; por el desdibujo de la lucha de clases sociales; por los intentos no resueltos de superación de la enajenación a la que se ha sometido el obrero y su medio; por la disolución progresiva del régimen de salarios; por el creciente consumo masivo; y por la red

¹¹⁷Bell es quien a mediados de los años setenta utilizó el término “sociedad posindustrial” que está caracterizada por las siguientes dimensiones o componentes: sector económico, entendido como el cambio de una economía productora de mercancías a otra productora de servicios; distribución ocupacional, como la preeminencia de las clases profesionales y técnicas; principio axial, como la centralidad del conocimiento teórico como fuente de innovación y formulación política de la sociedad; orientación futura, como el control de la tecnología y de las contribuciones tecnológicas; y tomas de decisión, como la creación de una nueva tecnología intelectual (Bell, 1976). De igual manera Touraine utiliza el término “sociedad posindustrial”, pero le da más enfoque a la denominación de “sociedad programada”, por indicar la naturaleza del trabajo y la acción económica, aunque también existe una tipología o nomenclatura relacionada a las sociedades posindustriales, tales como: tecnocráticas, según el poder que las domina; corporativas, según el tipo de organización productiva; activa, según los resultados; tecnocrática, por ser una sociedad conformada cultural, psicológica, social y económicamente por el impacto de la tecnología y electrónica; tecnológica, según el grado de automatización progresiva de lo material e intelectual que regula la producción, la distribución y el consumo; técnico-científica, por ser la ciencia el factor fundamental en las fuerzas productivas de la sociedad; y posteconómica, por el grado de influencia de los costos en la producción (Touraine, 1973).

de trabajo que sustituye al de grupo haciendo que se reduzca cada vez más su división (Friedmann, 1977).

2.3. Axioma organizacional: la teorización clásica de las organizaciones

Existen diferentes tipos de estudios que han tratado de explicar y teorizar el origen de las organizaciones, así como sus elementos. Dichos estudios abarcan la administración, la sociología, la psicología, la economía¹¹⁸ y la politología; ésta última, teniendo como fuente el control sobre la Administración Pública.

Como se ha visto, se puede empezar a deducir que las sociedades, con el paso del tiempo, se han vuelto más complejas y diferenciadas, y que sus tareas u objetivos se han efectuado gracias a las organizaciones. En otras palabras, la mayor parte de los logros en una sociedad ha sido gracias a la coordinación de esfuerzos, con lo que se infiere que la organización procede del hecho de que el individuo por sí solo es incapaz de satisfacer sus necesidades.

Asimismo, gracias a dicha diferenciación de las sociedades y a la expansión de las organizaciones, se ha producido un complicado proceso que ha servido para determinar a quién y cómo se deben servir las organizaciones. Es decir, las organizaciones influyen en diferentes aspectos sociales; todos los seres humanos nos desenvolvemos en diferentes formas de organización, empezando simplemente por la familia, la asistencia a una escuela, en el trabajo, hasta en la participación dentro de un club social.

¹¹⁸ La psicología tiene que ver en el aspecto del comportamiento en la organización, y la Economía en todo lo relacionado a las operaciones de mercado.

2.3.1. Ideologías socioeconómicas como antecedente a la teorización organizacional

El estudio y la teoría organizacional representan ser una forma de pensar acerca de las organizaciones. La teoría es una herramienta que permite ver y analizar con mayor profundidad y precisión. Por tanto, la forma de ver y de pensar sobre las organizaciones se basa principalmente en patrones de diseño, estructura y comportamiento, todo esto aplicado a lo que se conoce como organización.

El diseño de la organización y las prácticas que en ella se realizan han variado con el paso del tiempo en respuesta a los cambios a sociedades más grandes y complejas y que, como se ha analizado, han sido producto del surgimiento y proceso de la industrialización.

Es menester mencionar que las primeras aportaciones al estudio de las organizaciones han derivado de diversos campos de estudio e ideologías, tales como la economía, la sociología y el socialismo.

Los antecedentes del estudio de las organizaciones que formaron el preludeo a su teorización los podemos encontrar en autores economistas como Adam Smith y David Ricardo que, a raíz del proceso de industrialización, enfocaron sus estudios al industrialismo y a las organizaciones productivas. En el caso de Smith, quien vivió de cerca los inicios del industrialismo en Inglaterra los incrementos de productividad, como el librecambismo, son convenientes y ventajosos para la gran masa del pueblo (Smith, 1776-1997). En el caso de David Ricardo, en su obra sobre los Principios de Economía Política, observó que la sustitución del trabajo humano por las máquinas resultó ser perjudicial a los intereses de los trabajadores, aportando así de manera teórica sobre el valor-trabajo, teoría que Marx adoptaría como base de sus estudios (David Ricardo, 1971).

Por su parte, los primeros sociólogos centraron su atención en la sociedad, y para poder entender sus problemas, empezaron a aplicar el método científico. Vieron a esta sociedad como industrial y donde se racionaliza el acontecer social.

Comte y Spencer, considerados como teóricos organicistas, se refieren a la sociedad como una comunidad donde, si algo es bueno para alguien, lo será para todos; en este sentido, la división del trabajo supone mayor especialización, y por tanto, mayor interdependencia, de forma que la sociedad moderna se caracterizaría por una mayor cohesión debido a la comunidad de intereses respecto a la producción (Lucas, 1995: 37-45).

Durkheim, siguiendo con las aportaciones de los organicistas, especificó que las formas de división del trabajo determinarán el tipo de solidaridad de una sociedad dada. Las sociedades antiguas tenían, según Durkheim, una solidaridad mecánica basada en la semejanza, mientras que las modernas, debido a la división del trabajo, tienen una solidaridad *orgánica* con base en las diferencias, lo que exige una mayor interdependencia social en la medida que desaparece la conciencia colectiva. Las sociedades industriales para Durkheim se caracterizan por tener más vacío normativo y menos cohesión social (Lucas, 1995: 102-106).

La ideología socialista también representó un albor de la teoría de las organizaciones. Como primer término, encontramos el movimiento de carácter populista denominado “ludismo”,¹¹⁹ que tuvo las intenciones de erradicar las máquinas como un reflejo del clima de frustración y de desesperación que se produjo en aquellas sociedades con el inicio del industrialismo (Castronovo, 1975: 117-118).

¹¹⁹El ludismo fue un movimiento obrero liderado por Ned Ludd que adquirió auge en Inglaterra a partir de 1811, y cuyas acciones se basaban en la revuelta espontánea y desorganizada, atacando con frecuencia a los instrumentos de producción. Dicho movimiento, tuvo una vida relativamente corta, ya que pronto muchos de los dirigentes obreros comprendieron que no eran las máquinas, sino los empresarios, sus enemigos. Asimismo, se oponía a toda clase de tecnología, ya que hace que el hombre pierda su capacidad laboral y creativa para servirse de manera esclavista de las formas de tecnología, que hacen más productivo el trabajo en términos de rapidez, y no en el capital humano. Gran Bretaña conoció cuatro grandes oleadas ludistas entre 1811 y 1816, y posteriormente el movimiento se extendió por toda Europa; en España son conocidos los hechos de Alcoy en 1820. La fase culminante del “luddismo”, que tuvo su centro en el Nottinghamshire entre 1811 y 1842, acabó con la promulgación en el Parlamento, en febrero de 1812, de la ley que castigaba la destrucción de los telares con la pena de muerte (Castronovo, 1975: 117-118).

Paralelamente, Saint Simon, quien popularizó el término de industrialismo, vio en la organización social de su tiempo un nuevo tipo de sociedad que se opone a la militar y feudal; es decir, si antes predominaba el poder de los clérigos, guerreros y señores feudales, ahora tendrían que dominar los científicos e industriales. Los socialistas utópicos,¹²⁰ como Fourier,¹²¹ Owen¹²² y Proudhon,¹²³ se desarrollaron en una atmósfera muy crítica con respecto a las consecuencias sociales de la industrialización, y se les considera como punto de partida de la investigación sociológica industrial. Todos ellos, luchando como reformadores sociales, propugnaban reformas aisladas (Dahrendorf, 1974: 20), en donde veían al maquinismo como una imposición a los trabajadores y que ocasionaba en ellos miseria económica y degradación moral.

Por su parte, Carlos Marx dentro de la ideología socialista, consideró las consecuencias negativas de la división del trabajo y aportó una concepción ligada a su socialismo científico que expone de manera sistemática en su libro *El Capital*. En esta línea, trató de descubrir la ley económica que preside el movimiento de la sociedad moderna y la ley natural con arreglo a la cual se mueve; vio a la sociedad capitalista con la convicción de que dejará de tener vigencia, dando paso así a la sociedad socialista y sin clases. Como se señaló, Marx asumió estudios de Ricardo y estableció, en relación a la teoría del valor-trabajo, que el valor de una mercancía es el del valor del trabajo que encierra. De aquí derivó su teoría de la explotación, que explica cómo los capitalistas se quedan con la plusvalía, que es la divergencia entre el valor de lo que el obrero aporta con su trabajo con los beneficios que reciben los capitalistas. Esta forma de explotación del obrero provocó su alienación (Lucas, 1995: 90-95).

¹²⁰Se les considera los iniciadores del socialismo anteriores o contemporáneos a Marx. Así se les denomina porque no proponen ninguna solución científica a los problemas planteados.

¹²¹Charles Fourier (1772-1837) impugnó las bondades del industrialismo, y tiene una idea original de la organización social como aquella que debe realizarse a través de las comunidades cooperativas.

¹²²Robert Owen (1771-1858) reformador inglés en contra del industrialismo, que por su experiencia llegó a dirigir una fábrica, llegó a crear instituciones sociales de ayuda (como las cajas de ahorro), alentó la acción obrera y el cooperativismo, y luchó por imponer medidas de protección al trabajador, así como la prohibición del trabajo a menores de edad, y reducción de la jornada laboral.

¹²³Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), de influencia francesa, de formación artesana y campesina y corto amigo de Marx por discrepancias ideológicas en relación al socialismo, luchó también contra el industrialismo, desconfiando de la democracia parlamentaria, y del estado centralizador y burocrático. Pensó que la propiedad individual era la condición indispensable de la independencia del individuo respecto del Estado.

Toda la postura socialista que surgió a partir de la industrialización, y hasta finales del siglo XIX, tiene un común denominador caracterizado por la división del trabajo, la deshumanización de las tareas y la aparición de la sociedad de clases.

2.3.2. De la Teoría de la Administración a la Teoría de la Organización

Los estudios sobre la organización cuentan con dimensiones que definen su papel. Algunos de sus principales objetivos son la comprensión de las organizaciones, simplificar los fenómenos organizativos y la aspiración de llegar a ser una ciencia. Ante esto, la moderna teorización de la organización se caracteriza por ser compleja debido a la cantidad de posturas, escuelas y corrientes que se han ido generando.

Bajo este panorama y con la intención de agrupar las distintas perspectivas, se proporciona una clasificación según su aparición en el tiempo. En este sentido existen enfoques clásicos, neoclásicos y contemporáneos. Esto, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro 8: Clasificación de los enfoques para la teorización de la organización:

| ENFOQUE | CARACTERÍSTICAS |
|---------------|--|
| Clásico | Predomina durante la primera mitad del siglo XX y es en donde se edifica la moderna Teoría de la Organización. |
| Neoclásico | Bajo este enfoque, se aportan las posturas que modernizan a la Teoría de la Organización con una visión mucho más global e integral de los fenómenos organizativos al intentar relacionar sus diferentes dimensiones. Este enfoque predominó en los años cincuenta, sesenta y setenta. |
| Contemporáneo | Representa los paradigmas teóricos en los que destacan las tendencias que dominan el panorama actual de la Teoría de la Organización. |
| Diversos | Existen enfoques diversos con pluralidad de aportaciones y profundidad en el análisis de unas determinadas dimensiones organizativas. Este enfoque predominó en los años ochenta y noventa. |

FUENTE: Elaboración propia basado en Lucas (1985).

A continuación se analizan algunas de las posturas que se integran según estos tipos de enfoque.

2.3.2.1. Frederick W. Taylor y el surgimiento de la administración científica

La administración científica, cuyo pionero fue Frederick W. Taylor nace en 1856 y muere en 1915. Enfocó sus estudios a la *organización científica del trabajo*,¹²⁴ donde demostró que los trabajadores se ven motivados por un estímulo económico. Esto provocó que existiera una coincidencia de intereses entre el gerente y el trabajador, por lo que el *managment científico* insistió en que la prosperidad del gerente o de los directivos va acompañada de la del trabajador y del aumento de responsabilidades por parte de los gerentes o directivos. Dichas responsabilidades están basadas en la elaboración de una ciencia para ejecutar las operaciones del trabajo, en la selección científica de los trabajadores, en su capacitación y en la colaboración con los trabajadores para garantizar que el trabajo se haga de acuerdo con los principios científicos. En otras palabras, con estas responsabilidades se buscó más ciencia que empirismo, convergencia en lugar de divergencia, cooperación en lugar de individualismo, máxima producción en lugar de una reducida producción, y capacitación para el logro eficaz de las metas y objetivos.

Estas responsabilidades, estructuradas como un sistema de dirección, dieron a la organización una mejor productividad, que Taylor la equiparó con el maquinismo que se dio en la industrialización. Dicho sistema de dirección se caracterizó por: el hecho de que cada tarea a realizar debería ser analizada antes para poder realizarla de manera científica; por la medición y rendimiento del tiempo; y la determinación de un sistema de remuneraciones que incentive o, en caso contrario, sancione (Taylor, 1911).

Taylor vio en las técnicas de su propuesta de la organización científica del trabajo la selección de los hombres ideales para realizar una determinada función, la especialización, la funcionalidad, la normalización y precisión en los tipos de trabajo, el incentivo económico en la producción, la medida del trabajo, la valoración de puestos y la colaboración.

¹²⁴ La organización científica del trabajo fue la aportación que Taylor hace a través del libro que publica en 1911 con el nombre de “Principios de administración científica”.

Después de la Primera Guerra Mundial comenzó el freno de la organización científica del trabajo; para ese entonces los postulados de Taylor ya se habían extendido. Sin embargo, la acotación de la organización científica del trabajo se dio, entre otras cosas, por la aparición de la legislación social que ocasionó el poder de los sindicatos, el desarrollo de las ciencias de la conducta del hombre, y por los aspectos negativos que aparejaba el propio taylorismo, tales como la excesiva preocupación por el incremento de la productividad; por usar al trabajador como una unidad de análisis y producción; la no consideración de los conflictos en relación con los sindicatos; por su orientación conservadora y por su planteamiento simplista de un mejor camino para realizar cualquier trabajo (Kliksberg, 1979). Estos aspectos negativos se tradujeron en una crisis taylorista por considerar sus postulados como tecnicistas; es decir, porque tuvieron un enfoque analítico al considerar al individuo como una unidad de análisis; por la insistencia de que los conflictos laborales pueden ser resueltos de manera científica (Vergara, 1971: 167-170); y por la consideración mecanicista del hombre. En otras palabras, no se consideraba a los miembros de una organización como seres humanos, sino simplemente una parte más de una máquina (Crozier, 1974: 19).

Finalmente, en lo que respecta a las aportaciones de Taylor, los trabajos de Davit Gvishiani, sobre todo en su obra ya citada y sobre la cual hago énfasis en el análisis sociológico que hace de las teorías occidentales, consideran que, dentro del surgimiento de la moderna gestión científica, Lenin valoró muy alto el papel extremadamente contradictorio del taylorismo en el desarrollo de la organización científica de la gestión; es decir, planteó la tarea de llevar a la práctica todo lo que hay de científico y progresista en el sistema Taylor (Gvishiani, 1974: 197).

Al respecto, las contradicciones del sistema Taylor no son simplemente contradicciones teóricas, sino un reflejo (desde luego inconsciente) del carácter antagónico de las relaciones de producción capitalista. El objetivo fundamental de su concepción, según el propio Taylor, fue el de asegurar la ganancia máxima al empresario. Desde este punto de vista, esto significó que los métodos tayloristas vinieron a ser un perfeccionamiento de los métodos capitalistas de explotación, es

decir, de consumo rapaz de la fuerza de trabajo. No obstante, a la par de ello, el taylorismo expone ciertas ideas progresistas que reflejan las demandas de fomento de la gran producción social organizada de un modo científico. En términos generales, el taylorismo, según Gvishiani, propiamente consistió en 1) la creación de una base científica capaz de sustituir los métodos de trabajo cristalizados prácticamente, viejos y tradicionales, así como investigaciones científicas de cada componente del mismo; 2) selección de los obreros con base en criterios científicos, entrenamiento y aprendizaje; 3) colaboración entre la administración y los obreros en la aplicación práctica del sistema científico de organización del trabajo; y 4) distribución equitativa del trabajo y de la responsabilidad entre la administración y los obreros. Al resumir la esencia del sistema de administración científica de Taylor en términos de Gvishiani, se percibe que dicho sistema mezcla las demás teorías burguesas de la gestión y las ideas acerca de la organización más racional del trabajo con las aseveraciones acerca de la posibilidad de lograr la máxima prosperidad de los proletarios. Además, Taylor vio en el obrero un ser de lo más irracional movido principalmente por instintos y sólo capaz de actuar en el sentido de una meta concreta bajo el efecto de estímulos elementales, ante todo, del dinero, ya que sus intereses no rebasan el nivel fisiológico.

A este sistema taylorista Gvishiani lo denomina como un “esquema diabólico” para reducir a los hombres a la condición de máquinas (Gvishiani, 1974: 198-204).¹²⁵

¹²⁵En los años 20-30, fueron eminentes investigadores del sistema Taylor y activos propagandistas de la administración científica: Henry Gantt, Frank B. Gilbreth, Lilian Gilbreth, Horace Hathway, Sanford Thompson y Harrington Emerson. En este periodo aparecen y adquieren una rápida propagación las nuevas profesiones de consultores de administración, creciendo día a día el número de escuelas, colegios y seminarios de administración (Gvishiani, 1974: 206). De manera contraria a la propagación del sistema taylorista, y al calificar el movimiento de la administración científica, Bertram Gross señaló que ésta ofrecía una esperanza de que los problemas industriales pudiesen resolverse también mediante la aplicación de principios objetivos. Sin embargo, el movimiento no tardó en llenarse de divulgadores, tradicionalistas y disidentes. Superado el periodo inicial de resistencia, el movimiento conquistó la ciudadela de la anticuada administración industrial en los Estados Unidos y logró un efecto tremendo en la práctica industrial. Ejerció una gran influencia en las reformas y movimientos económicos crecientes en la administración pública (Gross, 1964: 127-128).

2.3.2.2. Henri Fayol y la organización en la labor administrativa

La elaboración científica de los principios de organización de la labor administrativa fue una corriente nueva e importante en la investigación del problema de la gestión. Dicho en otros términos, junto con los problemas de organización de la gestión administrativa al nivel de una empresa, comienza la investigación de principios más vastos de organización. Esta problemática va directamente unida a Henri Fayol (Gvishiani, 1974: 208).

Henri Fayol, quien nace en 1841 y muere en 1925, centró su pensamiento en problemas de dirección y administración, indicando así el camino para lograr la optimización de la organización formal desde la perspectiva de la administración.¹²⁶

Viendo en la organización un tipo específico de actividad y, a la vez, un sistema administrativo igualmente específico, Fayol fue uno de los primeros en tratar de elaborar un enfoque general de la administración y en formular ciertos principios rigurosamente obligatorios de la teoría administrativa (Gvishiani, 1974: 209).

Este pensamiento se concentró en la esencia de la teoría administrativa de Fayol, consistente en lo que él llamó “principios de la administración” y que son: la división de trabajo,¹²⁷ autoridad-responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación del interés individual al general, remuneración al personal, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad en el empleo, la iniciativa y la unión (Fayol, 1961: 156-180).¹²⁸ Con esto, Fayol atribuyó especial importancia a la organización y estructura formal, la que determina la

¹²⁶Cabe señalar que Fayol, dentro la optimización de la organización formal, estima que la planificación es una condición elemental de la buena organización de la gestión. Señalando las dificultades que supone la planificación en medio de las condiciones del mercado capitalista en un proceso de permanentes cambios (Gvishiani, 1974: 217).

¹²⁷Al respecto, William Sexton señala que la división del trabajo es el primer principio de la teoría clásica de la organización. Virtualmente todos los preceptos de tal escuela pueden atribuirse a esta idea. Fue Charles Babbage quien enunció por primera vez la idea de que la especialización del trabajo es mucho más fácil y eficiente que reclutar o adiestrar a los maestros artesanos. Específicamente, si el trabajo que debe hacerse puede subdividirse de tal modo que el proceso total se convierta en una acumulación de tareas simples, serán posibles grandes economías de tiempo y esfuerzos, debido a la especialización consecuente que permite esa división (Sexton, 2005: 13).

¹²⁸ Todos estos elementos se irán analizando a lo largo de esta parte de la investigación, ya que son parte de la estructura y procesos dentro de la organización.

responsabilidad de los distintos eslabones y todo el sistema de subordinación en la jerarquía administrativa (Gvishiani, 1974: 216).

Al igual que el taylorismo, los estudios de la organización formal también recibieron críticas. Dichas críticas se basaron prácticamente en la excesiva valoración de sus experiencias empresariales; en su visión demasiado formalista y poco humana de la empresa, pues todo se ve en términos de jerarquía y de división de trabajo; así como en los planteamientos tecnocráticos para aumentar la eficacia. March y Simon resumen las críticas a Fayol (y a Taylor) como limitaciones básicas de la teoría clásica de la organización, y que consisten en que 1) las suposiciones de motivación en las que se basan las teorías son incompletas y por tanto, inexactas; 2) en que hay poca apreciación del papel del conflicto de intereses internos en la organización al definir los límites del comportamiento en la misma; 3) en las restricciones del ser humano debidas a sus limitaciones como un sistema complejo de aprovechamiento de la información en la organización al definir los límites del comportamiento en la misma; 4) en las restricciones del ser humano debidas a la identificación del trabajo y su clasificación, así como en la decisión; y 5) en el fenómeno de elaboración del programa que recibe escasa atención (March y Simon, 1958: 36).

A partir de estas críticas, el estudio de las organizaciones empezó a tener aspectos psicológicos, antropológicos y sociológicos, por los que el problema no sólo es la eficacia, sino también las relaciones sociales y la de interacción entre los grupos de una organización.

2.3.2.3. Max Weber y la burocracia

Gulick, Fayol, Mooney, Urwick y otros han subrayado el enorme aporte que han hecho a la investigación los principios de la organización de Max Weber, autor del tipo ideal de organización administrativa designado con el término de burocracia, misma que se caracteriza por 1) la máxima división del trabajo, 2) la organización que se asienta en los principios de la jerarquía (autoridad burocrática), 3) la labor de la organización que viene regulada por un sistema

consecutivo de reglas abstractas y consiste en la aplicación de dichas reglas a cada caso en particular, y 4) el dirigente ideal, que administra su oficina. Es decir, el funcionamiento normal de una organización en consonancia con el estándar racional, descarta la influencia de razones y emociones personales (Gvishiani, 1974: 231-233).

Max Weber nació en 1864 y murió en 1920. Fue un economista, político y sociólogo considerado uno de los fundadores del estudio moderno y antipositivista de la sociología y la Administración Pública.

El concepto de burocracia ha estado ligado a la administración desde que surgió como término para designar al tipo de organización derivado del modo de producción capitalista y del funcionamiento de la empresa como su expresión más representativa. En efecto, el grupo integrado con propósitos específicos de producción requirió de un cuadro administrativo que facilitase el ejercicio de la “dominación” y el establecimiento de la legitimidad que le garantizase resultados y permanencia. Esta dominación legítima de carácter racional – autoridad legal – se ejerce en una forma de administración moderna que Weber describió con una serie de características que definieron el modelo burocrático (Rodríguez, 2005: 54-55).

Al referirse a la sociedad como una de las formas de organización, Weber se centra en el proceso de burocratización, necesario éste para ganar eficacia y eficiencia. Afirmó que la burocracia es instrumento de dominio social que esclaviza al hombre en cuanto a la imposibilidad de actuar a criterio propio y con libertad, siendo obligado a realizar las cosas como están establecidas de manera formal; es decir, qué se quiere hacer y qué se tiene que hacer para conseguirlo. Esto es lo que él denominó como la racionalización basada en la autoridad legal que domina al individuo.

En relación al industrialismo, y por tanto el capitalismo moderno, lo vio como un aspecto de un fenómeno más amplio que es la extensión de la racionalidad en las diferentes esferas de la vida. Para Weber, el capitalismo significa la racionalidad en lo económico, la burocracia significa racionalidad en la organización y el estado moderno democrático significa racionalidad política. En contraste, lo que significa el socialismo es una extensión de la burocracia del Estado al ámbito económico (Marín, 1995: 128-135).

Por tanto, Weber concibió al capitalismo como la manifestación económica de un proceso histórico que constituye el eje rector de la sociedad moderna. Dicho proceso lo denominó como racionalización, porque consiste en generar un tipo de acción racional específico guiado por el criterio de eficacia. Este género de acción, según Weber, corresponde a un tipo de racionalidad denominada racionalidad formal.

En este sentido, Weber clasificó los modos diferentes de racionalidad de la acción social que son: la racionalidad práctica, teórica, sustantiva y formal. La práctica pugna por lograr los intereses pragmáticos de los individuos; la teórica se refiere al esfuerzo cognitivo para dominar la realidad mediante la utilización de conceptos, más que de la acción; la sustantiva ordena la acción en pautas con arreglo a conjuntos de valores, es decir, la coherencia de la conducta con las exigencias de los valores que se tienen como verdaderos; finalmente, la formal es el cálculo de medios y fines en relación a las reglas, leyes, regulaciones que son universalmente aplicadas; es la adecuación de la conducta a reglas, leyes y regulaciones que se revelan como más eficaces para lograr una meta (Weber, 1977).

A toda esta estructura de racionalidad es lo que Weber llamó *burocracia*,¹²⁹ es decir, si el capitalismo fue capaz de lograr un nivel de eficacia jamás conocido,

¹²⁹Burocracia, sin embargo, no significa solamente un sistema objetivo de gestión y administración dotado de una alta racionalidad y máxima eficiencia y con ciertas características estructurales; el término burocracia también ha servido para designar a un sistema de gestión arbitrario y disfuncional cuyo formalismo, que se supone garantiza la eficacia general, conduce a la ineficacia en casos específicos (Merton, 1980 citado por Rodríguez, 2005: 54). Asimismo, el término burocracia también ha servido para designar al conjunto de funcionarios que carecen de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión que realizan que no son elegidos por los administrados, sino que son nombrados por una autoridad superior, están provistos de un saber específico que tienen como principal ocupación el servir dentro de la organización burocrática y conducen sus actividades con sometimiento a unas reglas y procedimientos independientemente de sus convicciones o criterios personales (García Pelayo, 1974, citado por Rodríguez, 2005: 54).

es porque dio con una organización racional del trabajo, que lo mismo podría decirse de la milicia o de la Administración Pública, que en teoría, adquieren una capacidad de acción incorporando los principios de racionalidad formal (o burocracia); es decir, cuando los miembros en una organización actúan según formas, reglamentos y disposiciones impersonales orientadas al logro de la eficacia (Weber, 1977).

Al respecto, Weber estableció que, desde un punto de vista técnico, la burocracia es capaz de alcanzar el más alto grado de eficacia y es, en un sentido formal, el más racional de los medios de ejercer autoridad sobre los seres humanos. Es superior a cualquier otra forma en precisión, estabilidad, rigor de su disciplina y fiabilidad. Esto hace posible un grado de cálculo de los resultados particularmente alto para los jefes de la organización y para aquellos que actúan con ella. Finalmente, es superior en eficacia intensiva y en alcance de sus operaciones, y es capaz de manera formal, de ser aplicada a toda clase de tareas administrativas. La racionalización burocrática revoluciona con medios técnicos, en principio, como cualquier reorganización económica, desde fuera: primero cambia los órdenes sociales y materiales y, a través de ellos, las personas que cambian las condiciones y oportunidades de adaptación a través de una determinación racional de medios y fines. El proceso completo de racionalización, tanto en la fábrica como en cualquier otra parte, y sobre todo en la máquina burocrática del Estado, corre paralelo a la centralización de los medios materiales de organización. Por tanto, la disciplina actúa inexorablemente sobre áreas cada vez más amplias, al mismo tiempo que se racionaliza crecientemente la satisfacción de las necesidades políticas y económicas (Weber, 1977: 223, 1116 y 1156).

Para estudiar la realidad social Weber construyó de manera intelectual “tipos ideales”, con los que acentuó los rasgos esenciales de los fenómenos sociales para poder así comprender la realidad. Dichos tipos ideales son: el capitalismo, la ciudad y evidentemente la burocracia, esta última, caracterizada

por ser una organización donde hay cargos¹³⁰ y que está limitada por reglas, así como se caracteriza por ser una de las estructuras racionales que ha jugado un papel cada vez más importante en las sociedades modernas para el logro, según Weber, de la eficacia, y que aparece no sólo en la empresa industrial, sino en todos los ámbitos sociales. Al respecto, Weber afirmó que no hay alternativa posible a la burocracia, y que las necesidades de administración de las masas la hacen completamente indispensable, siendo el único valor el de la eficacia (Weber, 1977).

Para Gvishiani, la teoría clásica de la organización y la gestión y la concepción de Weber, pese a todas las diferencias, se distinguen por una serie de rasgos comunes que permiten mencionar que abordan de un modo más o menos idéntico el análisis de la organización social y de su gestión. En primer lugar, no reconocen más que la organización puramente formal, y la gestión no es otra cosa que la construcción y puesta en práctica de la organización de un determinado sistema de reglas, prescripciones y recomendaciones obligatorias para todos los miembros de la organización. Este sistema reviste un carácter coercitivo, y los elementos estructurales de la organización deben funcionar como un mecanismo impersonal perfectamente ajustado. En tal sistema, el individuo existe aisladamente de los demás y debe estar idealmente adaptado y ajustado. Estos principios, que hacen absoluto el aspecto formal de la organización, han sido criticados tanto en la literatura burguesa como en la soviética. La forma limitada de este enfoque posee una base social, además de subjetiva. En cierto grado, ha sido consecuencia de la limitación que experimenta el desarrollo de las fuerzas productivas y la expresión de determinadas demandas de la producción, desempeñando en este sentido un papel también positivo, es decir, contribuyendo a la racionalización de la producción, lo que observó en su tiempo Lennin. Pese a su carácter limitado, los principios de la teoría clásica han adquirido un vasto

¹³⁰En la burocracia, cada cargo está limitado en su competencia; obligado a realizar una serie de funciones a través de la existencia de autoridad y de medios de fuerza para llevar a cabo esas funciones; organizados de manera jerárquica; llevan implícitos la obtención de entrenamiento; el personal que ocupa esos cargos no es propietario de los medios de producción y se les suministra lo necesario para realizar su función; al titular del cargo no se le permite apropiarse de su posición y donde los actos, funciones administrativas, decisiones y reglas son formulados por escrito.

reconocimiento en la organización capitalista y siguen todavía ejerciendo considerable influencia en el desarrollo de la sociología moderna de la organización y la gestión (Gvishiani, 1974: 240).

2.3.2.4. Elton Mayo y los estudios de Hawthorne: la consideración de las relaciones humanas en la organización

En la década de los treinta, surgieron críticas a las concepciones clásicas analizadas anteriormente, y dichas críticas se hacen aún más enérgicas por la oposición de una nueva corriente de la teoría de la administración a la que muchos autores dan el nombre de “desafío humanista”. Los portavoces de este viraje son Elton Mayo, Mary Parker Follet, Fritz Roethlisberger, Chester Barnard y Herbert Simon (Gvishiani, 1974: 213).

Posterior a los estudios de Taylor y Fayol, se inician los estudios de Hawthorne dirigidos por Elton Mayo que, en relación con los estudios promovidos por Warner y la Escuela de Chicago, dan lugar a lo que se llamó la Escuela de las Relaciones Humanas en la que el factor humano fue el eje rector.

En 1924, un ingeniero de la Western Electric Company empezó unos estudios en los talleres que esta empresa tenía en Hawthorne, Chicago. Dichos estudios versaron sobre la experiencia que tenía que ver con la intensidad de la luz sobre los obreros y su trabajo. Duraron tres años, y se concluyó que el crecimiento de la intensidad de la luz, como su decrecimiento hasta niveles que hacían el trabajo difícil, pudo aumentar la productividad del grupo de obreros que participaron en el experimento. De igual manera, la productividad también se incrementó en el grupo de control cuyas circunstancias no habían sido modificadas. En una y otra forma, ese complejo de factores mutuamente dependientes que son el organismo humano modificó su equilibrio, y así, de manera involuntaria, frustró el propósito del experimento (Mayo, 1972: 66). A raíz de las conclusiones, la empresa acudió al Departamento de Investigación Industrial de la Universidad de Harvard, cuyo director era Elton Mayo, quien nació

en 1880 y murió en 1949. Mayo fue quien asumió la dirección del referido experimento.

Dicha investigación¹³¹ consistió en una serie de estudios sobre la importancia para la conducta y actitudes ante el trabajo de diferentes variables físicas, económicas y sociales, y donde se dedujo que los miembros de una organización se encuentran caracterizados por necesidades sociales como una fuente poderosa de motivaciones. El trabajo en una organización es una actividad social de forma tal que los individuos, lejos de obtener una recompensa, participan de manera conjunta en las tareas colectivas, dando de esta manera origen a los grupos informales cuya existencia no depende de la organización.

Es así como surge el hombre social, cuando Mayo situó las relaciones de trabajo en un contexto sociológico, y como a la estructura organizacional se le da un enfoque social.

Las aportaciones de Mayo a la teoría organizacional y que fueron producto de los estudios de Hawthorne, se sintetizan en los siguientes puntos (Miller y Form, 1969: 739-740):

1. El trabajo es una actividad de grupo.
2. El mundo social del adulto se halla moldeado por la actividad laboral.
3. La necesidad de aceptación, seguridad y sentimiento de pertenencia es más importante para la determinación de la moral y productividad del trabajador que las condiciones físicas bajo las que trabaja.
4. Una queja no consiste necesariamente en una relación de hechos objetivos, sino que normalmente es un síntoma que manifiesta la preocupación de un individuo por la situación de su estatus.

¹³¹ Para mayor referencia sobre los períodos principales de los experimentos de Hawthorne realizados de 1927 a 1932, ver Mayo (1972: 68-73).

5. El trabajador es una persona cuyas actitudes y eficiencia están condicionadas por las exigencias sociales, tanto internas como externas a la fábrica.
6. Los grupos formales en la fábrica ejercen controles sociales intensos sobre los hábitos y actitudes laborales de los trabajadores individuales.
7. El mando de primera línea es el factor individualmente más importante en la determinación de la moral y productividad de un grupo de trabajo.
8. El cambio de una sociedad establecida a una sociedad adaptable tiene a alterar continuamente la organización social de una fábrica y de la industria en general.
9. La colaboración en los grupos no sucede accidentalmente, sino que debe planificarse y desarrollarse, ya que si se consigue la colaboración del grupo, las relaciones laborales en una fábrica pueden llegar a tener una cohesión que resista los efectos disruptores de la sociedad adaptable.

Los estudios de Hawthorne se tuvieron que suspender en 1932 debido a la crisis económica que estaba pasando en el país y, aunque las conclusiones sirvieron como fundamento para la teoría de las organizaciones basada en las relaciones humanas, Mayo y sus estudios recibieron fuertes críticas.¹³²

¹³²Algunas de las críticas fueron: que en los estudios de Mayo, éste no cuidó los aspectos metodológicos, ya que se enfocaron de antemano a ciertas conclusiones que se interesaban en alcanzar; a que no tuvo claro el papel de la teoría en la investigación; que se restringió sólo a una fábrica sin comparar sus resultados con otro tipo de fenómenos; que nunca se hizo referencia a los aspectos inestables de la empresa, como los sindicatos, las huelgas, las negociaciones, la distribución del poder, etc. que redujo las relaciones industriales a relaciones entre personas individuales; que se enfocó en aumentar la productividad más que en mejorar la satisfacción del trabajo o la disminución de la fatiga, y que Mayo propuso que los directivos dieran cauce a los aspectos informales de la organización para la creación de grupos donde los miembros pudieran participar en decisiones de poca importancia.

Dentro de las críticas que recibieron los estudios de Hawthorne, se exigió que las aportaciones de Mayo tuvieran como soporte alguna postura psicológica, en la cual se tuviera una nueva concepción del individuo y sus necesidades. Es así como surgieron los postulados de Abraham Maslow, quien nace en 1908 y muere en 1970, quien planteó la jerarquía funcional de las necesidades humanas. Dichas necesidades Maslow las clasificó en fisiológicas, de seguridad, sociales o afectivas, personales o de estima, y de autorrealización (Maslow, 1943).

Lógicamente la aportación de Maslow también recibió críticas, principalmente porque en sus conclusiones no influyó el análisis experimental y que estos cinco niveles de necesidades humanas son aplicados de manera general a todos los individuos sin considerar que el hombre complejo puede muy difícilmente reducirse a una uniformidad.

Hasta el momento, los postulados analizados nos exponen ante la cuestiones sobre cuáles son las razones por la que los individuos laboran en una organización, y cuáles son los motivos que los llevan a dar lo mejor de sí mismos en sus trabajos. Según Taylor, los empleados buscan sólo un salario y, cuanto mayor sea éste, mayor esfuerzo aportarán; Mayo señalaba que la productividad no sólo dependía de un salario, sino también de otras variables sociales; y Maslow advirtió que la motivación humana depende de la satisfacción de ciertas necesidades y que el grado de satisfacción de dichas necesidades se ve reflejado en el trabajo propio de cada persona.

La principal conclusión que obtuvo Mayo se redujo a la afirmación de que no son los factores materiales, sino principalmente psicológicos y sociales, los que influyen más en el crecimiento de la productividad del trabajo, aunque en muchos aspectos esta idea había sido argumentada antes en los trabajos de Follet¹³³ (Gvishiani, 1974: 244).

¹³³ A Follet se le deben numerosas aportaciones, entre las que destacan en que fue una de las primeras en formular la idea de la participación de los obreros en la administración, así como el término de auténtica comunidad de intereses, la idea del conflicto constructivo, y los tipos de solución de conflictos (dominación, compromiso e integración). Es por estas aportaciones que Gvishiani, con su enfoque socialista, impulsa las aportaciones de Follet.

2.3.2.5. Chester Barnard y las funciones del ejecutivo: la configuración del hombre organizativo

A partir de los estudios de Hawthorne, ya no fue posible pensar en los trabajadores como instrumentos inertes de la dirección, había que considerar los aspectos de motivación y dinámicas informales, donde se encuentran las relaciones de los miembros dentro de una organización, y que dicha motivación y trato informal, podían lograr, incluso, mayor productividad.

Sin embargo para esos tiempos aún no existía ninguna teoría académica sobre la organizaciones que incluyera las dos dimensiones, tanto la formal, impulsada por Weber, Taylor y Fayol, como la informal, fomentada por Mayo y Maslow. Es así como surgieron los postulados de Chester Barnard, nacido en 1887, y quien en 1937, publicó un libro titulado *The Functions of the Executive*.

En esta publicación, Barnard demostró que la experiencia fundamental en las organizaciones es la presencia de la cooperación entre directivos y empleados; es decir, la tarea de los gerentes es la de mantener un sistema de esfuerzo cooperativo en una organización formal, recomendando así un enfoque de sistemas sociales completos en la administración.

Dichos sistemas, dentro de un sistema cooperativo sobre el cual va implícita la cooperación de dos o más personas, son llamados “organización”, por lo que una organización formal es un sistema de actividades conscientemente coordinadas o las fuerzas de dos o más personas. En otras palabras, la existencia de la organización depende de la voluntad de cooperar y de la existencia de un propósito común, así como de la capacidad de comunicarlo y de aceptarlo por parte de todos los miembros de una organización. Derivado de esto, y de este sistema de cooperación al que Barnard denominó “organización”, se desprenden determinados elementos que son el de la comunicación y la buena disposición para servir. Los propósitos comunes a los que se debe la existencia de una organización dependen de la combinación de estos elementos, apropiados para las condiciones externas del momento (Barnard, 1968).

Con estos estudios, Barnard se propuso resolver los vacíos del pensamiento racionalista impulsado por Weber y, al contrario de éste, Barnard entendió que las organizaciones modernas no sólo han de incorporar una racionalidad formal orientada a la eficacia, sino también una dimensión informal donde se exprese la existencia humana. Sólo la unión de estas dos dimensiones podría asegurar la existencia de las organizaciones humanas, por lo que las organizaciones informales, según Barnard, se encuentran dentro de las formales. Esta existencia depende del mantenimiento de un equilibrio interno de sistema. El equilibrio externo tiene dos elementos, el de la eficacia de la organización, el cual comprende la relevancia de estos propósitos para la situación del ambiente; y el de la eficiencia, el cual comprende el intercambio entre la organización y los individuos.

En otras palabras, la eficacia es el logro suficiente de los objetivos¹³⁴ de la organización; y por su parte, la eficiencia es el logro de los objetivos individuales de los miembros de una organización, siendo que ésta debe facilitar a cada uno de sus miembros esa posibilidad de lograr sus metas y, como respuesta, los individuos procurarán contribuir a los objetivos de la organización (Barnard, 1968). Esto es como si cada persona en la organización tuviese una doble personalidad: una organizacional y la otra individual. Los motivos individuales son necesariamente algo interno, personal, subjetivo; los propósitos comunes son

¹³⁴ Amitai Etzioni define el objetivo de una organización como el estado esperado de las cosas que desea alcanzar la organización (Etzioni, 1972). Los objetivos constituyen los cimientos sobre los cuales se levanta la organización, y dichos objetivos cumplen una serie de propósitos, a saber, los objetivos suministran la pauta para evaluar el rendimiento de la organización (efectividad y eficiencia). De igual forma, los objetivos establecen pautas acerca de cómo debe funcionar una organización; es decir, sientan las bases del proceso de planeación de la organización. Asimismo, pueden actuar como instrumentos motivadores para los miembros de la organización. Sin embargo existen problemas sobre la identificación de objetivos, los cuales se refieren a: si las organizaciones tienen realmente objetivos; la diferenciación entre los objetivos reales y los planteados; el desplazamiento de objetivos; y las presiones del medio que pueden influir en los objetivos y que son la competencia, las negociaciones, la co-optación y la coalición. Asimismo, puede haber el conflicto de objetivos, que pueden ocurrir a nivel de grupos de interés y en lo individual. En este sentido, la dirección, acompañada de la influencia, poder y autoridad, es el puente entre los objetivos de la organización y del individuo, y es un elemento crucial para el éxito de la organización. Es el proceso mediante el cual los gerentes influyen sobre el comportamiento y las actitudes de sus subordinados (Bryans, P. y Cronin, T.P, 1985: 69-89).

necesariamente algo externo, impersonal, objetivo, aun cuando su interpretación individual sea subjetiva (Barnard; 1968: 89).

Es, pues, para Barnard, que la organización consta de un conjunto de acciones dirigidas a un propósito y que consta también de todos aquellos individuos cuyas acciones cooperativas participan en un intercambio continuo fundamental; una organización es un sistema de actividades humanas cooperativas cuyas funciones son las de la creación, transformación y el intercambio de servicios (Barnard, 1968: 240). Es así como la organización comienza como una empresa cooperativa coordinada hacia un propósito no sólo con la finalidad de existir, sino de crecer y, para que esto ocurra, se necesita lo que Barnard denominó como proceso o función ejecutiva; es decir, lo que se requiere es la percepción de las cosas como un todo, la subordinación permanente de las partes al conjunto, la distinción desde el punto de vista más general de los factores estratégicos entre todos los factores (Barnard, 1968: 256). En este sentido, son tres las funciones ejecutivas: mantenimiento de la comunicación organizacional,¹³⁵ el aseguramiento de servicios esenciales por parte de los miembros de la organización¹³⁶ y la formulación de propósitos y objetivos.¹³⁷

De igual manera, Barnard adoptó la planificación formal de las actividades como postulado de la organización científica del trabajo, y la presupone como método racional más adecuado para lograr el máximo de eficacia en la organización. De hecho, dicha planificación formal de las actividades, al unirlas con la dinámica individual, se basa en cuatro ejes principales: el del sistema de

¹³⁵Esta es la primera función ejecutiva, en la cual la comunicación se adapta a la organización mediante técnicas de control y dirección, y atiende a dos factores estratégicos: el esquema de la organización y su personal.

¹³⁶Esta corresponde a la segunda función ejecutiva, la cual procede en el momento en que los miembros de una organización han acordado contribuir a la organización, estando implícitos aquí, lo que Barnard denominó como: el mantenimiento de la moral, esquema de alicientes, esquemas disuasivos, la supervisión, el control, la inspección, la educación y la capacitación. Éstos estructuran lo que el autor llamó “economía de incentivos y la inculcación de motivos”.

¹³⁷La formulación de propósitos y objetivos configura la tercera función del ejecutivo, al respecto de la cual Barnard señaló que un propósito y objetivo pueden servir como la base de un sistema cooperativo, y es aquel que el colaborador cree que es el propósito determinado de la organización. La inculcación de una fe en la existencia real de un propósito común es una función ejecutiva esencial (Barnard, 1968: 87).

incentivos, el de la definición de autoridad, el de los grupos informales; y el de la misión del directivo, cuyo trabajo no es el de la organización, sino el de la labor especializada de mantenerla en operación y de sustentarla con lo que Barnard llama responsabilidad ejecutiva; es decir, la capacidad del ejecutivo de unir esfuerzos, reflejar actitudes, ideas y esperanzas de los miembros de la organización para el logro de los propósitos. Al respecto, Barnard señaló que la organización no puede existir sin cooperación constante, ya que ésta es el catalizador mediante el cual el sistema viviente de los esfuerzos humanos continúa el intercambio permanente y necesario de energías y satisfacciones. La cooperación, más no el liderazgo, es el proceso creativo, pero el liderazgo es el detonador indispensable de sus fuerzas (Barnard, 1968: 259).

2.3.2.6. Herbert Simon: el comportamiento administrativo en relación a la estructura organizacional y teoría administrativa

Al señalar los componentes que son producto de la estructura organizacional, es importante incluir dentro de este apartado, los estudios deducidos por Simon, ya que en su obra “El comportamiento administrativo”, aborda dichos componentes que son parte fundamental en la estructura organizacional caracterizada por la toma de decisiones.

La administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que se hagan las cosas (Simon, 1988: 3). Esto indica invariablemente que toda teoría de la administración debiera mantener énfasis en los procesos de decisión y acción¹³⁸ que se dan dentro de una organización. Es decir, se deben incluir de igual forma, todos los principios de organización que aseguren la correcta toma de decisiones, así como los que certifiquen una acción caracterizada por la eficacia.

¹³⁸ Simon, al referirse a la “acción”, la explica en sentido racional, es decir, orientada hacia una determinada finalidad derivada de un comportamiento y elección.

Para lograr lo anterior, Simon menciona que la mejor manera de alcanzar una visión intensa de la estructura y del funcionamiento de una organización es analizar la manera en que las decisiones y el comportamiento¹³⁹ de los empleados se ven influidos dentro de y por la organización (Simon, 1988: 5). Una decisión implica la selección de una meta¹⁴⁰ y un comportamiento, sea éste finalista con relación en las metas y objetivos, o racional en relación a las alternativas de solución¹⁴¹ disponibles que llevan a lograr metas previamente seleccionadas, considerando a su vez las consecuencias; la decisión final dependerá de la importancia relativa que se otorgue a los objetivos de la organización.

Es, pues, que todo proceso decisorio implica un proceso administrativo, y dentro de éste va implícito que la organización quita a su capital humano la autonomía decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones.

Por tal virtud, la organización administrativa está caracterizada por dicho proceso decisorio que a su vez implica la especialización; es decir, la asignación de las funciones a las diferentes partes de la organización. Simon clasifica esta especialización en vertical y horizontal¹⁴² y estipula así lo que él llamó la pirámide o jerarquía donde interviene la autoridad.

La autoridad es el poder de tomar decisiones que guían las acciones de otros (Simon, 1988: 120) sin intentar convencerlos; es una relación que asegura el comportamiento coordinado dentro de un grupo; implica que un miembro de la organización someta su comportamiento al control de la parte de la organización que toma las decisiones. En este sentido, se puede dar una mezcla entre la autoridad con formas de sugerencia y persuasión. Sin embargo, la autoridad implica el tomar una decisión sin que se llegue a un acuerdo. También la autoridad

¹³⁹Dicho comportamiento implica una selección “consciente o inconsciente” (según objetivos personales o los medios de influencia hacia el factor humano de la organización) de entre varias acciones posibles.

¹⁴⁰Esta meta puede ser sólo un medio para lograr las finalidades para alcanzar el objetivo último.

¹⁴¹Dicha alternativa de solución presume ser la mejor solución posible en determinadas circunstancias; no pretende ser la realización perfecta de los objetivos. A esto el autor le llama “el elemento relativo en la decisión” (Simon, 1988: 8).

¹⁴²Simon refiere al tipo de especialización horizontal como la “división de trabajo” y la caracteriza como la forma con “mayor habilidad y destreza en la ejecución de las funciones de la organización”.

distingue el comportamiento de los individuos como participantes de organizaciones; es la que proporciona a la organización su estructura formal y en donde se pueden tratar mejor las demás formas de influencia (Simon, 1988: 118). La autoridad supone tres funciones: impone responsabilidad¹⁴³ del individuo ante aquellos que poseen la autoridad; asegura la pericia¹⁴⁴ en la toma de decisiones y; permite la coordinación¹⁴⁵ de la actividad.

La autoridad tiene como límite la zona de aceptación del subordinado, y cuando éste los rebasa, entonces ha lugar a las sanciones;¹⁴⁶ es aquí donde se originan los conflictos de autoridad que se pueden resolver a través de cuatro métodos (Simon, 1988: 135):

1. Cada individuo recibe órdenes de un superior y sólo de uno.
2. Un individuo puede recibir órdenes de varios superiores, pero en caso de conflicto, existe uno y sólo uno al que se supone que ha de obedecer.
3. Se asigna a cada unidad de la organización un área específica sobre la que tiene autoridad exclusiva.
4. Un individuo queda sujeto a la autoridad de todos los individuos de cierto rango; si recibe órdenes contradictorias, sigue la última recibida.

¹⁴³Simon asegura que la responsabilidad implica el imponer a un individuo la adhesión al plan del grupo donde las sanciones desempeñan un papel más importante en la función de exigir responsabilidad (Simon, 1988: 145)

¹⁴⁴La autoridad hace posible la “especialización” (pericia) en la toma de decisiones al permitir que la decisión de un individuo influya en el comportamiento de los demás.

¹⁴⁵La coordinación implica que todos los miembros de un grupo adopten la misma decisión (decisión coherente y/o combinada para conseguir una determinada finalidad).

¹⁴⁶Las sanciones se limitan a los estímulos que actúan por medio del castigo.

También el establecer una jerarquía o pirámide de mando, proporciona un método eficaz para evitar conflictos de autoridad. Éste consiste en la división de la autoridad y asignación a cada miembro de un grupo específico de subordinados.¹⁴⁷

La toma de decisiones en el proceso administrativo particularizado por lo anteriormente señalado, debe tener tres características fundamentales: coordinación, pericia y responsabilidad.¹⁴⁸

La responsabilidad implica asumir las normas establecidas por la organización y que son ejercidas por grupos o por una autoridad.¹⁴⁹ Dichas normas involucran formas distintas de influencia organizativa que repercuten en el comportamiento del individuo de una manera formativa¹⁵⁰ e impositiva. Algunas formas organizativas de influir para Simon son la de la autoridad, las lealtades organizativas¹⁵¹, el criterio de la eficiencia,¹⁵² consejo e información¹⁵³ y el entrenamiento.¹⁵⁴ Ante estas formas de influencia, cabe la cuestión de por qué el individuo de la organización acepta estas influencias. Esta cuestión obliga a conocer la relación entre los motivos personales del individuo y los objetivos que

¹⁴⁷Esto es lo que llama Simon como “asignación funcional de la autoridad”.

¹⁴⁸Coordinación implica, según Simon, que los miembros de un grupo de una organización adopten las mismas decisiones. Pericia, al referirse a que todo proceso requiere de una habilidad determinada. Responsabilidad, que dentro de las funciones organizativas se exige de los individuos conformidad ante las normas establecidas por los miembros de los grupos o por la autoridad.

¹⁴⁹Según Chester Barnard, hay autoridad cuando un “subordinado acepta la autoridad siempre que consiente que su comportamiento sea guiado por la decisión de un superior, sin examinar libremente las razones de esa decisión” Simon complementa que la autoridad está mezclada con la sugerencia y la persuasión; la define como “zona de aceptación”, donde la organización opera en todas las direcciones; a esto lo denominó “líneas de autoridad” (Simon, 1988: 13).

¹⁵⁰Es formativa en el sentido de que se crean en el individuo actitudes, hábitos y un estado que lo lleve a tomar la mejor decisión para la organización.

¹⁵¹Esto implica una determinada identificación con un grupo y que en el momento de tomar decisiones, la mencionada lealtad los induce a valorar las alternativas de acción en relación con las consecuencias que tendrán hacia el grupo.

¹⁵²El criterio de la eficiencia es otra forma de influir en relación a las cuestiones de hecho que sirven de base a las decisiones. Ser eficiente significa para Simon “tomar el camino más breve, los medios más baratos para alcanzar las metas que se desean” (Simon, 1988: 15). Una exigencia de ser eficiente por parte de un miembro de la organización a un subordinado, es una manera primordial de ejercer influencia, sobre todo en las decisiones.

¹⁵³Como una forma de relaciones públicas internas.

¹⁵⁴A manera de preparación del miembro de la organización para que tome las mejores decisiones por sí mismo y de manera satisfactoria sin la necesidad de la autoridad o el consejo. Proporciona al individuo un marco de referencia para sus reflexiones, al enseñarle soluciones aprobadas o valores que debe tener en cuenta para tomar sus decisiones. (Simon, 1988: 16-17).

orientan la actividad de la organización para que el individuo se incorpore a las actividades organizativas, y se adelanta al suponer que el objetivo de una organización es, de manera indirecta, un objetivo personal de todos los actores internos y externos¹⁵⁵ que se involucran en ella.

Para Simon, la teoría administrativa sólo se preocupa de cómo debe ser construida y gobernada una organización para poder cumplir de manera eficiente su trabajo. Señala que dicha teoría sólo ha aportado principios comúnmente aceptados en el sentido de que la eficiencia administrativa se incrementa con: la especialización de tareas entre los elementos del grupo; según los miembros del grupo en una jerarquía determinada de autoridad; reduciendo el alcance del control en un punto cualquiera de la jerarquía a un número pequeño; y agrupando a los trabajadores para su control de acuerdo con la finalidad, el proceso, la clientela o el lugar (Simon, 1988: 21-22). De estos principios se desprenden palabras clave para su análisis como especialización,¹⁵⁶ unidad de mando,¹⁵⁷ alcance del control,¹⁵⁸ organización por finalidad, por proceso, por clientela y por lugar,¹⁵⁹ y de donde Simon concluye que estos principios no debieran ser tratados como tales, sino como criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas que operan bajo el criterio conductor, que es la eficiencia,¹⁶⁰ por lo que la primera tarea de la teoría administrativa debiera ser la de desarrollar

¹⁵⁵Se entiende por actores internos a los miembros que laboran dentro de una organización. Por actores externos entendemos “clientes” de la organización.

¹⁵⁶La “especialización” no es una condición de la administración eficiente, significa que diferentes personas están realizando cosas distintas y, dado que es físicamente imposible que dos personas realicen la misma cosa en el mismo lugar y al mismo tiempo, dos personas están haciendo siempre cosas distintas” (Simon, 1988: 22).

¹⁵⁷Los principios administrativos comúnmente aceptados suponen que la eficiencia administrativa mejora si los individuos de una organización se encuentran en una jerarquía de autoridad con objeto de conservar la “unidad de mando” como parte de un principio comúnmente aceptado, y se presta en caso de que dos órdenes entren en conflicto. En este sentido debe existir una persona a la que el subordinado obedezca y sólo aplicar sanciones para obligarlo a obedecer (Simon, 1988: 26).

¹⁵⁸“El alcance del control” forma parte de los criterios fundamentales en relación a la simplificación de los procedimientos dentro de una organización, es decir, a considerar que la eficacia organizativa mejora cuando se reduce al mínimo el número de niveles por los que tiene que pasar un asunto antes de ser resuelto.

¹⁵⁹La organización por finalidad, proceso, clientela y lugar, según Simon, son bases o categorías de la organización que compiten entre sí, donde una determinada unidad de la organización puede caer en alguna de estas categorías según la naturaleza de la unidad.

¹⁶⁰ Simon establece que la “eficacia” debe ser considerada más como una definición que como un principio, y que ésta se puede lograr si la organización tiene capacidad de ejecutar y capacidad para tomar decisiones correctas.

conceptos que permitan describir situaciones administrativas¹⁶¹ aplicables a la teoría y, para que sean científicamente útiles, tienen que ser operativos, es decir, sus significados deben corresponder a hechos o situaciones empíricamente observables (Simon, 1988: 36).

Asimismo, la teoría administrativa debiera tener interés por los factores que determinan las capacidades, valores y conocimiento con los que un individuo emprende sus labores dentro de la organización, pero éstos se encuentran limitados,¹⁶² y son con estos límites con los que se tienen que entender los principios de la administración. La vinculación y análisis de los límites con los principios, desembocan en el estudio del comportamiento racional que existe entre el comportamiento del individuo en relación con los objetivos de la organización.

Dentro del proceso organizativo para la toma de decisiones, éstas sólo serán correctas siempre y cuando implique compararlas con la experiencia o los hechos, o relacionarla con otros hechos comparables con la experiencia. Esto significa que es posible valorar las decisiones correctas según el objetivo al que van encaminadas o, en otras palabras, la relación puramente de hecho que se afirma entre la decisión y sus fines. Sin embargo, la toma de decisiones correctas implica ligar un sistema de valores a los objetivos de la organización con las líneas posibles de acción;¹⁶³ en palabras de Simon, significa analizar el ambiente objetivo

¹⁶¹Para Simon, describir situaciones administrativas es analizar el proceso de las decisiones que toma cada persona de la organización y las influencias a que está sujeta al tomar cada una de ellas, así como a la capacidad de funcionamiento de la organización. Esto es lo que Simon llamó análisis administrativo.

¹⁶²Los individuos, según Simon, al tomar decisiones están limitados por sus capacidades, hábitos, valores y conocimiento.

¹⁶³Los valores y los objetivos que guían las decisiones de los individuos son principalmente los objetivos de la organización, imponiéndose éstos al individuo por la autoridad, pero los valores se interiorizan y se incorporan a la psicología y a las actitudes del individuo. Esto, llevándolo al proceso decisorio, implica que una decisión será correcta si es coherente con la escala de valores sociales y si sus consecuencias son socialmente aceptables y deseables; por otro lado, si son coherentes con el marco de referencia que la organización asigna al individuo que toma la decisión. Esto arroja una distinción entre valor social y valor organizativo, y con esta distinción se da la cuestión sobre que, una vez identificado el sistema de valores que ha de tomarse en cuenta para una determinada elección administrativa, hay una decisión mejor, la cual está determinada por los valores y situación organizativos y no por los motivos personales del miembro de la organización que la toma. Dicha distinción nos lleva a considerar el elemento de identificación donde se establece que una persona se identifica a sí misma con un grupo cuando, al tomar una decisión, valora las diversas alternativas de elección de acuerdo con sus consecuencias para el grupo especificado o, dicho en otras palabras, es el proceso por el que el individuo sustituye los objetivos organizativos por sus propios fines. Dicha identificación posee una psicología, donde a través de la identificación la sociedad organizada se imponen esquemas de valores sociales, dando lugar a una organización socialmente útil; es decir, cuando existe correspondencia entre valores sociales y valores de la organización. Es, pues, la forma de operar de la "identificación" dentro de las organizaciones, donde resalta la lealtad personal a los valores de la organización como un aspecto importante del comportamiento administrativo dentro de las organizaciones (Simon, 1988: 194-196).

de la decisión, así como las consecuencias reales que se derivan de la elección, partiendo del supuesto de que una buena administración considera un comportamiento que se adapta de manera realista a sus respectivos fines.

Dicho comportamiento, sea del individuo como el de la organización, está caracterizado por una jerarquía de medios y fines,¹⁶⁴ así como por la decisión o elección del medio para lograr el fin. Éste es el proceso por el cual una de las alternativas de comportamiento para cada momento es elegida para ser realizada, y al conjunto de tales decisiones que determina el comportamiento a lo largo de un periodo de tiempo, puede llamársele estrategia (Simon, 1988: 65), lo cual se analizó en el punto 1.2.3.6. Si se elige por una estrategia, se seguirán determinadas consecuencias; lo racional aquí estriba en elegir aquella que vendrá seguida por las consecuencias preferidas.¹⁶⁵

A dicho proceso de selección de estrategias en donde interviene el comportamiento se unen factores de tiempo y conocimiento.¹⁶⁶ Asimismo, es fundamental considerar el factor de la valoración, ya que en el proceso decisorio están presentes los valores en todas las alternativas presentes, y que la persona que considera una alternativa deberá sopesar el tipo de valores a elegir. Así se forma la relación de valor, experiencia y comportamiento.

Existe otro comportamiento fundamental en el proceso decisorio, que es el correspondiente al grupo, en donde todo individuo debe conocer las acciones de los demás a fin de determinar cuáles serán sus propias consecuencias;¹⁶⁷ esto forma cadenas de cooperación y coordinación.¹⁶⁸ En caso contrario, habrá

¹⁶⁴El principio de “especialización”, que se ha señalado como “organización por finalidad”, no es otra cosa que la disposición de la estructura de la organización para que sea paralela al sistema de medios y fines que entraña el cumplimiento de sus propósitos (Simon, 1988: 61).

¹⁶⁵Según Simon, la tarea de decidir tiene tres pasos: enumeración de todas las estrategias posibles, la determinación de todas las consecuencias y la valoración comparativa de las consecuencias. Es fundamental que el individuo conozca todas sus alternativas y consecuencias.

¹⁶⁶El conocimiento, dentro del proceso de selección de estrategias, tiene la función de determinar qué consecuencias se derivan de las estrategias alternativas, formando así expectativas de dichas consecuencias basadas en relaciones empíricas y en la información acerca de la situación existente.

¹⁶⁷Simon establece que el hecho de que un individuo conozca la información de los demás para tomar sus decisiones significa “trabajo en equipo”.

¹⁶⁸Las organizaciones administrativas son sistemas de comportamiento cooperativo, donde se espera que los miembros de la organización orienten su comportamiento de acuerdo con ciertos fines que se adoptan como objetivos de la organización (Simon, 1988: 70).

inestabilidad organizacional y competencia entre los individuos, por lo que las decisiones en este caso se desvirtuarán.

El individuo está influido por estímulos e información; esto es llamado por Simon “medio ambiente psicológico de elección”. Pero el nivel de racionalidad que pudiera tener el individuo está limitado por el conocimiento, lo que se muestra en que el individuo se esfuerza por alcanzarla, pero que se encuentra restringido por los límites de sus conocimientos; esto implica desarrollar procedimientos de trabajo para superar dicha dificultad. Esta lucha está caracterizada por determinadas etapas, a saber: exploración, investigación y adaptación; así como de diversos mecanismos: memoria, hábito,¹⁶⁹ estímulos positivos¹⁷⁰ y la persistencia.¹⁷¹ Otras formas por las que una organización influye en sus miembros son las de los estímulos y el juego psicológico. Como parte de la psicología de la decisión administrativa, es importante conocer la integración del comportamiento. Ésta comprende, según Simon, tres etapas: 1) donde el individuo o la organización toman amplias decisiones relativas a los valores que va a dedicar a sus actividades;¹⁷² 2) la construcción del medio ambiente psicológico de la decisión; y 3) el individuo ejecuta el plan a través de decisiones y actividades diarias. Estas etapas integran el comportamiento que es producido por las decisiones que determinan valores, conocimientos y posibilidades. De aquí podemos deducir que los mecanismos que conducen la integración del comportamiento pudieran ser interpersonales. Esta interpersonalidad da origen a la función de una organización social en donde se manifiestan diversos mecanismos de influencia.¹⁷³ Dentro de la organización social el individuo racional debe ser un individuo organizado e institucionalizado sujeto a decisiones, a la

¹⁶⁹Hábito, como un mecanismo importante que ayuda a conservar los modelos útiles de comportamiento (Simon, 1988: 84) y que desemboca en una rutina de la organización, implicando esto que, en la medida en que los métodos de resolver asuntos que se repiten, se convierten en cuestiones de práctica organizativa, incorporados quizá a manuales de prácticas y procedimientos. Una vez que se haya establecido el hábito, la simple presencia de los estímulos tiende a producir el comportamiento habitual. (Simon, 1988: 85).

¹⁷⁰Estímulos, como un instrumento de la iniciación de un proceso decisorio.

¹⁷¹La persistencia, como un estímulo dirigido a la continuidad y perfección.

¹⁷²Simon llama este proceso como “planificación esencial”.

¹⁷³Los mecanismos de influencia organizativa, según Simon, son: división del trabajo, la organización establece prácticas-tipo, la organización transmite las decisiones hacia abajo, la organización proporciona canales de comunicación, y la organización entrena y adoctrina a sus miembros.

influencia del grupo del que forma parte, donde sus decisiones no sólo son el producto de sus procesos mentales, sino que también reflejan las consideraciones más amplias a las que el grupo organizado debe de dar fuerza.

Como parte de un grupo, el individuo se debe de sujetar a ciertos procesos organizacionales. He aquí el papel fundamental del proceso de coordinación, donde se pueden dar: la relación de los objetivos y de las finalidades intermedias del individuo con las de otras secciones de la organización; la valoración del individuo de las alternativas que están a su alcance y la de los miembros del grupo; y sus expectativas en cuanto a las vías de acción que seguirán los demás.

De igual manera, dentro del proceso de coordinación, se da la auto-coordinación, por la que el individuo coordina sus actividades con las de los demás con la simple observación, así como la presencia de alternativas del grupo frente a las alternativas del individuo,¹⁷⁴ el plan de grupo¹⁷⁵ y su comunicación para finalmente llegar a la aceptación del plan.¹⁷⁶

Si la organización permite que las decisiones y comportamientos de los individuos sean influidos por su participación en la misma, mayor disponibilidad habrá para que acepten su condición de miembros de la organización recibiendo contribuciones directas o indirectas;¹⁷⁷ es decir, los individuos contribuyen a la organización en respuesta a los alicientes¹⁷⁸ que la organización les ofrece. En otras palabras, las decisiones de los miembros de un grupo quedarán influidas por el hecho de conseguir sus propios objetivos y valores a través de la organización. Si las contribuciones son suficientes, la organización sobrevive y crece.

¹⁷⁴Cuando la elección tiene lugar en una situación de grupo las consecuencias de una vía de acción llegan a depender no sólo de la elección del individuo de una alternativa determinada, sino también de las elecciones de los demás miembros del grupo (Simon, 1988: 101).

¹⁷⁵Como una especificación de cómo se conducirá el grupo y la necesidad de comunicar el plan.

¹⁷⁶Donde cada uno de los miembros acepten su parte en el respectivo plan de grupo.

¹⁷⁷La contribución es directa si las finalidades de la organización tienen para el individuo un valor personal directo. Es indirecta si la organización ofrece recompensas personales, monetarias o de otra clase (Simon, 1988: 105).

¹⁷⁸Entiéndase por alicientes los tipos de incentivos que se dan en la participación de los individuos. Estos incentivos pueden ser materiales o no materiales tales como: el salario o el sueldo, status, prestigio, oportunidades de ascenso, valores de conservación.

Son estos mecanismos los que explican el por qué el individuo está dispuesto a participar en la organización y someter sus fines personales a los objetivos establecidos por la organización. De la misma manera, un aliciente para la organización son los clientes que, según Barnard, deben ser considerados como parte del sistema de una actividad organizativa; por esta razón la organización tendrá que emplear las estrategias necesarias para atraer al mayor número de clientes.

Esta cadena de alicientes forma en las organizaciones finalidades u objetivos que les proporcionan propósitos hacia los cuales dirigen sus decisiones y actividades. Es aquí donde aparece el grupo de control, que es el que se orienta hacia dichos beneficios y elementos de conservación para la organización. La vinculación entre la cadena y los grupos de control forman el equilibrio, siendo la eficacia y la eficiencia¹⁷⁹ los elementos comunes dentro de dicha vinculación.

En este sentido, la naturaleza de la eficiencia,¹⁸⁰ como un elemento fundamental de la organización administrativa, radica en elegir la alternativa que proporcione mayor rendimiento maximizando rentas, costos y resultados, y que se halla estrechamente relacionada con los objetivos de organización y de conservación; es el criterio de la eficiencia el que dicta la elección de alternativas que producen mayores y mejores resultados.

Todo lo anterior estructura lo que Simon llama organización formal;¹⁸¹ es decir, en una organización se asignan zonas de actividad, se establecen relaciones de autoridad y se establecen procedimientos y líneas de comunicación.

¹⁷⁹Según Simon, la eficiencia exige que, de dos alternativas que tengan el mismo coste, se elija la que lleve a una consecución mayor de los objetivos de la organización; y que entre dos alternativas que conducen al mismo grado de consecución, se elija la que acarree un coste menor (Simon, 1988: 116).

¹⁸⁰No obstante, el término eficiencia ha sido criticado como una guía dentro de la administración; incluso dentro de estas críticas están los que igualan a la eficiencia con “economía” o con “reducción de gastos”, lo que lleva a un concepto mecánico de la administración. Asimismo, esto lleva a una relación incorrecta entre los medios y los fines; por lo que se le acusa de dirigir toda la atención a los medios, despreocupándose de los fines, y de incluir sólo valores que han sido previamente elegidos como “objetivo” de la particular actividad administrativa. Sin embargo, ante esto reafirma Simon que, cuando se toma una decisión de acuerdo con el criterio de eficiencia, es necesario tener un conocimiento empírico de los resultados que se seguirán de cada posibilidad alternativa (Simon, 1988: 178).

¹⁸¹La organización no formal se refiere a las relaciones interpersonales dentro de la organización que afectan a las decisiones de la misma, pero que están omitidas en el esquema formal o no son coherentes con él (Simon, 1988: 142).

Estas últimas desempeñan un papel fundamental en las decisiones por ser un mecanismo de influencia. Pueden ser definidas formalmente como un proceso mediante el cual las premisas decisorias se transmiten de un miembro de la organización a otro (Simon, 1988: 147). En este proceso de comunicación van implícitos la información y el conocimiento que, en un momento dado, se relacionan con las decisiones que surgen de la organización, por lo que, según Simon, deben idearse los medios para transmitir la información desde sus fuentes. En este sentido, establece que existen dos tipos de comunicación: formal y no formal. La formal implica el tipo de comunicaciones verbales, cartas, memorandas, curso de documentos, actas, informes y los manuales. La comunicación no formal se basa en las relaciones sociales intraorganizacionales y que son fundamentales si recordamos que el comportamiento de los individuos se orienta tanto a las finalidades de la organización como a las personales. En la comunicación no formal se da lo que Simon llama como fenómeno de “camarillas”, la cual posee características que pueden ocasionar que la información que fluye dentro de la organización sea inexacta. Unas de las desventajas que presenta la comunicación en el proceso de transmitir la información es, por un lado, que la información puede no ser transmitida automáticamente desde su punto de origen; generalmente la información relacionada con las decisiones proviene de niveles inferiores y puede no llegar a los superiores. Por el otro, que un superior podría ocultar información a un subordinado como una manera de mantener autoridad. Para evitar estas desventajas y otros problemas de comunicación, será necesario crear órganos especializados de comunicación bajo cuya perspectiva se establezcan unidades de organización que realicen funciones específicas de reunión de informes y que puedan estar organizadas de manera tal que los procesos de comunicación no estén centralizados. Un medio alternativo de la comunicación, según Simon, es el “entrenamiento”, con lo que se genera determinada motivación para lograr el mayor aprendizaje y alcanzar que las premisas decisorias en una organización sean comunicadas a los miembros. El entrenamiento puede proporcionar al empleado los hechos necesarios para enfrentarse con las decisiones; puede suministrar un marco de referencia para su

pensamiento; puede proveer soluciones aprobadas o puede instruir acerca de los valores de acuerdo con los cuales debe tomar sus decisiones. El entrenamiento es un modo de influir sobre las decisiones y aportando la competencia necesaria a los niveles más bajos de la jerarquía organizativa (Simon, 1988).

En suma, dentro de la teoría clásica de la administración, Simon ofrece toda una serie de elementos dentro del proceso decisorio y nos explica cómo influyen en la dinámica organizacional. Sin duda, son elementos que deben observarse en todas las organizaciones y que en la Administración Pública, son elementos clave que no siempre se abordan de manera científica.

2.3.2.7. Luther Gulick y Lyndall Urwick:¹⁸² notas sobre la teoría de la organización

Los más eminentes sistematizadores y divulgadores de la teoría clásica de la organización fueron Luther Gulick y Lyndall Urwick.

La escuela clásica de organización de la gestión ha desempeñado un importante papel al permitir la profundización en el carácter específico de la actividad administrativa y en la diferenciación de las funciones puramente técnicas. En este aspecto, las concepciones de Gulick y Urwick revisten cierto interés (Gvishiani, 1974: 227).

Gulick fue otro de los grandes pensadores en cuanto a la teoría organizacional. Este autor se especializó, sobre todo, en temas como la división del trabajo, la coordinación, modelos de organización y sistemas de departamentalización. Gulick relaciona la teoría de la organización con la estructura de la coordinación impuesta a las unidades de división del trabajo de una empresa, compañía o propiamente una organización. Para Gulick, la división del trabajo es la base de la organización y su razón de ser.

¹⁸²La teoría clásica de la administración presentada por estos autores va enfocada hacia la “división del trabajo” como su principio central, que está regulada por una unidad de control que constituye el centro de autoridad.

En este sentido, dentro de una organización debe existir la división del trabajo por la divergencia que existe entre los seres humanos que se interrelacionan dentro de la organización, por su propia naturaleza, capacidad y habilidades. Bajo esta perspectiva, la especialización será la herramienta para mejorar la destreza de los miembros de una organización, si se toma en cuenta que el campo del conocimiento y de las técnicas es muy amplio.

De igual forma, y si la división de trabajo es ineludible, mucho menos lo será la coordinación, que para Gulick, se puede dar por dos vías: por medio de la organización y por el predominio de una idea.

Por medio de la organización va implícita la interrelación de las subdivisiones de trabajo que se asignan a los miembros de la organización que se encuentran en una estructura de autoridad (línea jerárquica de arriba hacia abajo¹⁸³), de forma que el trabajo puede ser coordinado por medio de órdenes dadas por los superiores a sus subordinados. Sin embargo, el problema de la organización puede repercutir en el establecimiento eficaz de comunicación y control entre la unidad ejecutiva (centro) y las propias subdivisiones de trabajo (periferia). En este sentido, habrá que definir la tarea que se va a realizar; seleccionar un director que se encargue de supervisar la realización de los objetivos;¹⁸⁴ determinar la naturaleza y el número de unidades de trabajo individuales y especializadas en que se dividirá la tarea; y en establecer y

¹⁸³ Aquellos que actúan de arriba hacia abajo consideran a la organización como un sistema que permite subdividir la empresa bajo las órdenes de un jefe ejecutivo, mientras que los que actúan de abajo hacia arriba, la consideran como un sistema que permite combinar las unidades individuales de trabajo en conjuntos que a su vez estén subordinados al ejecutivo (Gulick, 1973).

¹⁸⁴ Esto mediante la administración y dirección por parte del director o del ejecutivo a través de la organización (establecimiento de la línea de autoridad formal por medio de la cual se disponen, se definen, se coordinan las subdivisiones de trabajo para el objetivo propuesto); planificación (formular en términos generales qué se necesita hacer y qué métodos deben utilizarse para lograr el objetivo establecido por la empresa); administración de personal (función consistente en reclutar y adiestrar al personal, y en mantener condiciones favorables de trabajo); dirección (realizar la tarea continua de tomar decisiones y formularlas por medio de órdenes e instrucciones específicas y generales, y actuar como líder de la empresa); coordinación (relacionar entre sí las diferentes partes del trabajo); información (informar constantemente a las personas relacionadas con el ejecutivo de lo que se está realizando; esto supone que él mismo y sus subordinados se mantienen informados); y presupuestación (ocuparse de todas las tareas relativas a la formulación, presentación, ejecución y control del presupuesto). Esto implica lo que se estructuró bajo las siglas de POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*).

perfeccionar la estructura de la autoridad entre el director y las subdivisiones fundamentales de trabajo.¹⁸⁵

En relación a las unidades de trabajo especializadas, éstas implican las ventajas de la departamentalización, ya que se facilita la coordinación de los servicios y el control; se tiende a adaptar la totalidad del programa a las necesidades porque se da una relación de cooperación entre todas las unidades administrativas especializadas. Éstas desembocan en una interrelación de los sistemas de departamentalización; es decir, debido a que el objetivo principal de la organización es la coordinación obtenida en mayor grado en los departamentos, consecuentemente su falta generará conflictos entre las unidades que se superponen.

La coordinación se logrará siempre y cuando exista un propósito común entre los miembros de una organización. En este sentido, la tarea más difícil de un director o de un ejecutivo no es sólo mandar, sino saber dirigir; en otras palabras, es inculcar en la mente de los miembros de una organización que están asociados a una misma actividad, el deseo y la voluntad de trabajar juntos para lograr objetivos específicos, esto mediante la erradicación de la coerción e imposición de la voluntad, e imposición de la persuasión.

Sin embargo, la coordinación siempre se verá limitada por el comportamiento de los individuos; por la falta de conocimientos (o imperfección de éstos); por la experiencia, sabiduría y carácter de los líderes y de sus ideales, objetivos confusos y contradictorios; por la falta de habilidad y técnica administrativa y; por la falta de métodos sistemáticos para la adopción de nuevas ideas y programas. Esto es congruente también con lo aportado por Simon.

¹⁸⁵Esta cuarta etapa es la que constituye el aspecto esencial de la teoría de la organización. La función de ésta consiste en capacitar al director para que coordine y ponga en movimiento a todas las subdivisiones de trabajo a fin de que el objetivo principal pueda conseguirse eficientemente; es decir, que exista unidad de mando para evitar confusiones entre quienes reciben las órdenes.

Por su parte, Lyndall Urwick teoriza sobre la necesidad de una técnica de organización a partir del estudio de la experiencia humana sobre la organización; ésta como una serie de principios que rigen cualquier forma de asociación humana. Estos principios pueden estudiarse como un problema técnico, independientemente del objetivo de la empresa, del personal que la integra o de cualquier teoría constitucional, política o social en que se apoye su creación. También están relacionados con el método de subdivisión y asignación de los individuos de las diversas actividades, deberes y responsabilidades esenciales al objetivo deseado, a la correlación de esas actividades y al continuo control del trabajo de los individuos, de manera que se asegure una realización del objetivo más económico y eficaz. Es decir, la organización comienza cuando los individuos, aunque no sean más que dos, combinan sus esfuerzos con un propósito determinado. Bajo esta óptica, y al igual que dice Gulick, la coordinación comprende el principio de organización y, en este sentido, hay siempre dos objetivos en la organización: el interno y el externo. Esto puede ser cualquier cosa en relación con el propósito activo o el interés que ha reunido al grupo, pero los objetivos internos de organización son siempre de carácter coordinador (Urwick, 1973).

Asimismo, Urwick planteó el estudio y aplicación de la especialización. Para abordarla, se utiliza parte de los estudios realizados por Fayol, quien desarrolló el principio de dirección (management); que consiste en la separación de la planificación de la ejecución y en sustituir el sistema más antiguo de organización que él denominó “management funcional”, que es propiamente la división del trabajo con la finalidad de que todos los miembros tuvieran el menor número posible de funciones. Esto es lo que Urwick denominó en sus estudios como “staff”.¹⁸⁶

¹⁸⁶Urwick cita el ejemplo de la General Motors Export Company de la que Mooney fue Presidente, y es Mooney quien también estudia la “capacidad funcional” de los empleados a través del *staff*, aplicándolo a una relación existente entre los miembros de la “línea” y los del “staff”; éste es para Urwick un principio de coordinación, ya que la dificultad de entender el término es que siempre se asocia con el concepto de “mando”. Al respecto, sobre el concepto de *staff* y funcionalismo, Urwick estipula que el aspecto más importante de la función directiva del jefe es la planificación y la coordinación de planes especializados. Se delega al staff la mayor parte de este trabajo, pero el jefe y sus subordinados de línea conservan la responsabilidad de la ejecución. Sobre el término *staff*, Urwick señala que fue tomado de la vida militar y hace una serie de aclaraciones sobre su aplicabilidad dentro de la milicia.

Gulick y Urwick subrayan que su enfoque de los problemas de organización parten de la necesidad de ver en la administración un proceso único e íntegro, plasmado sobre una base muy amplia que no se limita sólo a sus aspectos formales. En varios lugares hablan de la importancia de los factores no formales de la organización de la gestión y se pronuncian contra la subestimación de las relaciones humanas. No obstante, la mayor parte de los principios de organización elaborados por ellos, se refiere en lo fundamental a lo estructural de la organización formal (Gvishiani, 1974: 221).

Las aportaciones de Gulick y Urwick, sobre todo lo enfocado a la división del trabajo y la capacidad funcional, se observan en las organizaciones de la Administración Pública, ya que sin la división del trabajo y capacidad funcional, no se podría entender la estructura organizacional en el sector público y, más aún cuando el término *staff* forma parte, en la mayoría de los casos, de las organizaciones públicas.

2.3.2.8. Henry Mintzberg: la naturaleza del trabajo directivo dentro de una organización

Como consecuencia de los estudios de los teóricos antes descritos, los trabajos de Henry Mintzberg resultan de fundamental importancia, ya que integran sus acciones gerenciales o directivas con su conocimiento de las organizaciones, comprendidas éstas como entidades dinámicas para llegar significativamente al conocimiento sobre qué hace un gerente o director efectivo bajo una perspectiva práctica y no teórica.

La pregunta que se hizo Mintzberg sobre qué hace verdaderamente un gerente, implicó la búsqueda de su respuesta más allá de la aportación de Gullick, al establecer que un gerente se encuentra delimitado por POSDCORB.¹⁸⁷

¹⁸⁷Como ya se analizó, la labor administrativa para Gulick comprende la planificación, la organización, la formación de la plantilla, la dirección, la coordinación, la rendición de cuentas, y la confección del presupuesto. De estos siete elementos, tres (planificación, organización y coordinación) fueron tomados directamente del esquema de Fayol y Gulick, fue quien los agrupó bajo las siglas de POSDCORB antes mencionadas (Gvishiani, 1974: 220).

Los trabajos de Mintzberg se acercaron a lo que hace un gerente, lo que es para él la verdadera naturaleza del trabajo directivo. A través de estos trabajos, Mintzberg llegó a conclusiones tales como: que el trabajo de los gerentes poseen características similares; las diferencias que existen entre el trabajo de los gerentes se deben a determinados roles que llevan a cabo; que los gerentes trabajan sobre retos no programados; que el gerente es generalista en su organización, pero especialista en su labor; que mucho del poder de los gerentes deriva de su información; que el riesgo de su principal ocupación es superficial bajo tendencias de brevedad, variedad y fragmentación; que la presión que recibe hace que asuma determinadas características; que el científico gerencialista puede ayudar a estructurar estrategias y en el proceso de la información; y que el trabajo gerencial es bastante complejo.

Para poder llegar a dichas conclusiones sobre lo que verdaderamente hace un gerente, Mintzberg partió de los panoramas contemporáneos que se dieron sobre el estudio del trabajo de los gerentes. Estos panoramas Mintzberg los recapituló en escuelas teóricas, las cuales son:

1. Escuela Clásica: caracterizada por las cinco funciones básicas del gerente propuestas por Fayol en 1916 y que tuvieron vigencia hasta 1930. Los principios de Fayol desembocaron en el modelo POSDCORB que sigue estando presente en el trabajo gerencial actual. Para Mintzberg, Peter Drucker está incluido dentro de esta Escuela.
2. La Escuela del Gran Hombre: estructurada en trabajos hechos en publicaciones como Fortune y Forbes. Exhibe a los grandes líderes de la historia, negocios, milicia y política (élite gobernante) que controlan la red de relaciones en el mayor número de actividades organizadas en nuestra sociedad. Interesante para cualquier lector, pero según Mintzberg, carece de toda teoría.

3. La Escuela del Emprendedor: contribuye al entendimiento por la especificación; es decir, al emprendedor (gerente) como un tomador de decisiones, pero sin ninguna discreción decisional; en otras palabras, que ante la necesidad de tomar una decisión, él actúa racionalmente. Esta Escuela carece de descripción de la innovación como una creación de nuevas combinaciones y como un componente del trabajo gerencial.
4. Escuela de la Teoría de la Decisión: basada en estudios sobre la toma de decisiones no programadas y sin método predeterminado para la solución de problemas. En esta Escuela el gerente no especifica las metas del sistema o las funciones preferenciales. El gerente sólo reacciona para evadir la incertidumbre y no espera más que evadir el conflicto.
5. Escuela sobre la Efectividad del Líder: se enfoca más al liderazgo que a la toma de decisiones. Aquí el estudio del liderazgo implica la conducta interpersonal e involucra la influencia del agente y a las personas en las que recae dicha influencia. Esta escuela contribuye a los factores para producir líderes exitosos.
6. Escuela del Poder del Líder: implica el estudio del líder bajo conceptos de poder, influencia y manipulación, y cómo ejercen estos conceptos sobre los subordinados. Se clasifican los diferentes tipos de poder como compensador, coercitivo, por referencia y legítimo. Aquí se estudian las fuentes del poder para obtener el control.
7. Escuela de la Conducta del Líder: que estudia el contexto conductual del líder; establece que la descripción de la conducta es la más importante y es la base sobre el trabajo gerencial; los precursores de esta escuela ubican al líder como el miembro más informado del grupo.

8. Escuela de la Actividad Laboral: escuela opuesta a la Clásica, y es la escuela de la investigación inductiva, donde las actividades laborales de los gerentes son analizadas sistemáticamente. Este sistema implica técnicas basadas en un método diario que guardan varios aspectos de cada actividad elaboradas por el investigador y no por el gerente. También el investigador se enfoca a las características y al contenido del trabajo gerencial o directivo (Mintzberg, 1973).

Como se puede observar, todas estas escuelas describen una variedad de acercamientos y métodos de investigación y buscan, a su vez, toda una serie de conclusiones para dar cauce a los estudios sobre el trabajo gerencial. Sin embargo, son también el punto de partida de los estudios de Mintzberg para deducir las características distintivas del trabajo gerencial o directivo.

En este sentido, Mintzberg se enfoca en algunas características del trabajo de los gerentes o directores dentro su organización, considerada como una unidad de una gran organización. Dichas características son la calidad y ritmo del trabajo; patrones adoptados en sus actividades; las relaciones en su trabajo entre la acción y reelección; el uso de multimedia; las relaciones del gerente en sus diferentes contactos; y la interacción entre sus derechos y obligaciones. Bajo estas características el gerente o el directivo vive bajo la continua sospecha de que él puede hacer aún más.

En sus análisis, Mintzberg expone en porcentajes la distribución y tiempos de algunas actividades del gerente, sobre todo en el recibimiento de correos y el contacto verbal; demuestra que en lo que más gasta tiempo el gerente es en reuniones programadas, mientras que en llamadas telefónicas gasta el menor tiempo. Asimismo, el gerente está involucrado en las realidades de su trabajo para desarrollar su propia personalidad; es decir, el gerente adopta patrones de conducta como resultado de la naturaleza de su labor; se caracteriza por la sobrecarga de trabajo, hacer cosas abruptamente, no darle mucha participación a cada asunto, evitar perder tiempo, pero sobre todo, evitar no correr el riesgo de ser superficial en su ocupaciones y realmente ser hábil. Esto, mediante el uso de

medios de comunicación como el correo, el teléfono, reuniones programadas y no programadas, recorridos, así como las vías de relaciones que utiliza con sus superiores, con personas de la organización que dirige y con subordinados.

Finalmente son las características del trabajo directivo que Mintzberg aporta: 1) el gerente no puede escaparse fácilmente de su trabajo; 2) trabaja bajo la brevedad, variedad y fragmentación; 3) vive bajo la advertencia sobre qué más el puede o debe hacer en cualquier momento; 4) busca no trabajar en la rutina; 5) el uso de los medios de comunicación; 6) el uso de los medios de comunicación informales con la finalidad de transmitir la información rápida; 7) el consumo general de su tiempo por reuniones programadas; 8) que los recorridos le permiten con oportunidad observar las actividades sin previa cita o arreglo; 9) la vinculación entre su red laboral y contactos externos; 10) la demasiada convivencia que tiene con sus subordinados y con sus superiores; y 11) el poco control que tiene sobre sus actividades.

Dentro de las organizaciones públicas, generalmente los titulares de las áreas que componen la estructura aplican y desarrollan los principios que aportó Mintzberg en relación al trabajo directivo que realiza un gerente. Obviamente los titulares no reciben el nombre de gerentes, pero realizan lo mismo que un gerente; por cuestiones de nomenclatura no se les denomina de tal forma. Esta conclusión invita a preguntarnos qué es lo que hace un servidor público; si es un administrador, si es un gerente, si es un gestor o simplemente un canalizador de recursos.

2.3.2.9. James Mooney y los principios de organización

En el punto 1.2.1., correspondiente a la naturaleza de las organizaciones, se hizo énfasis de algunas de las aportaciones de James Mooney. Adicionalmente, en este apartado se abordarán de manera más específica los elementos fundamentales que caracterizan los principios de organización elaborados por Mooney.

En este sentido, Mooney señaló que la organización es tan vieja como la sociedad humana misma. Nuestros antepasados primitivos, antes de que comenzara a escribirse la historia, sintieron el impulso y la necesidad de asociación común, por lo que él definió a la organización como, según ya se analizó, la forma que asume toda asociación humana para lograr un propósito común (Mooney, 1947: XI).

Consecuentemente, para Mooney, el término organización y los principios que la gobiernan son inherentes a cualquier forma de esfuerzo humano concertado, incluso cuando se trata únicamente de dos personas. En este esfuerzo se ven involucrados tres principales principios de organización, el primero es la coordinación, el segundo el de la jefatura o de mando, y el tercero representa el principio de staff, que consiste en asesorar o aconsejar. Por tanto, la organización significa el esfuerzo humano concertado esencial para alcanzar el mayor éxito en cualquier empresa.

En otras palabras, Mooney señala que en toda organización hay que realizar una tarea colectiva que siempre se compone de la suma de muchas tareas individuales. El trabajo de la administración que actúa por medio de la dirección consiste en la coordinación de todos los esfuerzos humanos necesarios a ese fin; sin coordinación¹⁸⁸ sólo se provocará divergencia dentro de la organización.

Dichos principios que rigen a la organización, según Mooney son: el principio coordinador, que es el que comienza cuando la gente combina sus esfuerzos para lograr un determinado propósito o cuando existe la disposición ordenada del esfuerzo del grupo para dar unidad de acción con vistas a un propósito común. En este principio, va implícita la autoridad, el servicio mutuo, la definición del objetivo y disciplina. El segundo principio es el gradual, que es esa

¹⁸⁸Mooney establece que existen dos tipos de coordinación: la vertical y la horizontal. La vertical se traduce en autoridad y actúa por medio de la jefatura y la delegación de autoridad, sin las cuales ninguna organización puede funcionar. Por otra parte, la coordinación horizontal actúa por medio del servicio universal del conocimiento. Esta diferencia entre las formas de coordinación horizontal y vertical nos lleva a la distinción final del funcionalismo; es decir, a la distinción entre la línea y el staff. La coordinación horizontal es el principio que adoctrina a cada miembro del grupo en el objetivo común y que así garantiza la eficiencia y la inteligencia colectivas para su consecución.

misma forma de organización que algunas veces se denomina jerárquica. En este principio se estructuran el liderazgo, la delegación y la definición de funciones. El tercer principio es el funcional, y lo define como la distinción entre diferentes clases de deberes o, en otras palabras, que en toda empresa organizada debe haber alguna función que determine su objetivo, otra que lo impulse hacia su logro y una tercera que interpreta mediante decisiones de acuerdo con aquellas reglas de procedimiento que hayan sido predeterminadas. Aquí van implícitas la correlación funcional y la especificación de deberes (Mooney, 1947: 15-31).¹⁸⁹ Todo esto se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 9: Principios de organización según James Mooney

| | 1 Principio | 2 Proceso | 3 Resultado |
|---------------------------------------|--|-------------------------------------|--|
| Principio coordinador | Autoridad o coordinación | Coordinación procesal | Coordinación efectiva |
| Proceso gradual | Liderazgo | Delegación | Definición de funciones |
| Efecto funcional | Funcionalismo determinador (Legislativo) | Funcionalismo aplicador (Ejecutivo) | Funcionalismo interpretador (Judicial) |
| Fase asesora del funcionalismo | Información | Asesoramiento | Supervisión |

FUENTE: (Mooney, 1947: 47).

Una vez conocidas las características de dichos principios, Mooney afirma que las principales formas de organización aparecen ilustradas en las instituciones del Estado, la Industria, la Iglesia y el Ejército, siendo estas dos últimas para Mooney las que están organizadas con mayor eficiencia. En la Iglesia, la organización surge de un propósito común al perseguir un objetivo religioso. La organización militar se deriva de la misma unidad de propósito al perseguir el objetivo militar dado.

¹⁸⁹Mooney señala la fase de estado mayor del funcionalismo, que es el servicio que se da en la organización y que corresponde a la asesoría o al servicio consultivo y que, a diferencia de la función de autoridad o mando, este tipo de servicio se divide en tres fases que aparecen en una relación claramente integrada: la informativa, la asesora y la supervisora (Mooney, 1947: 33).

Por estas razones, esas dos esferas nos suministran los mejores ejemplos de eficiencia organizada.¹⁹⁰

En el caso de la iglesia, Mooney nos refiere el ejemplo de la iglesia católica, que es entre todas las formas de actividad humana la que suministra uno de los ejemplos más destacados de aplicación y funcionamiento de todos los principios de organización. Respecto al principio coordinador, la doctrina católica deriva su autoridad de Dios, quien delega en forma mediata en el Papa. La autoridad suprema coordinadora representada por el Papa ejerce su propio liderazgo, lo que siempre ocurre en las formas de organización en que esta autoridad está representada por una sola cabeza absoluta. Cuando se llega al proceso gradual de organización se encuentra en el organismo católico una eficacia tal en la aplicación de este principio que permite a esta organización mundial funcionar con eficacia bajo una sola cabeza ejecutiva. En la esfera del funcionalismo, se encuentra algo de interés especial para el estudioso de la organización, a saber, el modo en que el funcionalismo se desarrolla a partir de las exigencias de la propaganda. En relación con la fase de estado mayor del funcionalismo, las lecciones que suministra la organización de la iglesia católica son muy notables. Lo menos que puede esperarse es que este principio opere por doquier en la administración de la iglesia católica. El hecho de mayor interés es que el servicio de estado mayor toma en la iglesia católica formas que no se conocen en otras esferas de organización, y estas formas son, en cierto modo, la última palabra en la aplicación del principio de estado mayor. Asimismo, al examinar el funcionalismo en la organización de la iglesia católica, se observa cómo esta doctrina de procedimiento se ha ido adaptando a los problemas propios de cada época. La coordinación de esfuerzos, la organización gradual territorial y un

¹⁹⁰De todas las formas institucionales que existen, las del gobierno son siempre las menos eficientes. La peculiaridad del propósito tan notorio en las esferas eclesiástica y militar, suele brillar por su ausencia en la esfera gubernamental. Antes al contrario, se encuentran motivos contrapuestos de líderes, partidos y clases dentro de la organización con resultados deplorables en lo que a eficiencia organizada se refiere. Sin embargo, hablando de la organización gubernamental desde la antigüedad, se corrobora la tesis de que los principios de organización son universales y por consiguiente, pueden aparecer en las formas de gobierno de todos los tiempos (Mooney, 1947: 49-59). Aquí es donde Mooney aborda el estudio de la aplicación de los principios de la organización en las formas gubernamentales de Grecia, Roma, Edad Media (organización feudal) hasta la evolución de las formas modernas de gobierno constitucional y su relación con el estado económico.

funcionalismo diversificado, son las principales características de la política católica, y cada una brinda lecciones que ningún organizador puede dejar de aprovechar (Mooney, 1947: 105-119).

Por lo que respecta al carácter de la organización militar, y que se ha analizado antes, el interés especial de esta organización no sólo radica en sus objetivos, sino también en las eficiencias que se han desarrollado a partir de esos objetivos. Una característica distintiva de las organizaciones militares es el carácter intermitente de su empleo activo. A diferencia de una unidad eclesiástica o industrial, los objetivos externos de un ejército no son siempre continuos. El ejército se utiliza solamente cuando lo exige la política del Estado. En otras ocasiones su objetivo es enteramente interno: el desarrollo de una eficiencia disciplinada que le permita lograr los propósitos del Estado cuando llegue el momento de actuar. En este sentido, el funcionamiento del principio gradual de delegación en la organización militar tiene importancia primordial, sobre todo por la implementación de la descentralización de operaciones y por la delegación (Mooney, 1947: 131-148).

En suma, bien lo afirma Mooney al mencionar que los principios de la organización son universales y, aunque la Iglesia y el Ejército sean para él las formas más eficaces, y el gobierno el menos, simplemente los principios organizacionales están presentes en todo tipo de organización.

2.3.2.10. Amitai Etzioni y las organizaciones modernas

Dedicar solamente un apartado a este autor implica limitar ciertas consideraciones importantes. Por tal motivo, y como se observa en el presente trabajo, hay citas de Amitai Etzioni que complementan muchos conceptos y referencias, por lo que sólo se hará alusión en este punto de algunas definiciones concernientes a lo que Etzioni denomina “organización moderna”, así como sus principales características.

Sólo con la modernización surgió un número grande de organizaciones¹⁹¹ caracterizadas por una “pureza” relativa de su estructura, que abarcó una gran parte de la población y penetró en una amplia gama de esferas sociales; la sociedad moderna es una sociedad de organizaciones. Es decir, nuestra sociedad es una sociedad organizacional, ya que nacemos dentro de ellas, nos educamos en ellas y trabajamos en ellas (Etzioni, 1972).

En contraste con las sociedades primitivas, la modernidad ha dado un alto valor moral a la racionalidad, la efectividad y la eficiencia. Las civilizaciones modernas dependen en gran parte de organizaciones como la forma más racional y eficiente que se conoce de agrupación social (Etzioni, 1972: 1).

Las sociedades modernas se caracterizan por una división sumamente avanzada del trabajo y por la burocratización. Las sociedades más próximas a una moderna son aquellas en que la red de organizaciones de extensión nacional penetra más profundamente en la estructura social hacia las aldeas, y se desarrollan asociaciones voluntarias en las que los ciudadanos pueden perseguir muchos de sus fines independientemente del Estado o del Gobierno.

La naturaleza del nuevo equilibrio entre las necesidades de la organización y las de los participantes, que haya de establecerse en las modernas sociedades democráticas en los próximos años, estará en gran parte determinada por desarrollos fuera del control de una sola sociedad (por desarrollos en la interacción entre las sociedades). El estudio del medio de las organizaciones deberá, por tanto, incluir el contexto nacional como el internacional (Etzioni, 1972).

¹⁹¹Bajo la óptica de organizaciones modernas, Etzioni señala que existen sinónimos de organización, a saber: burocracia, organización formal, institución, organización social o estructura social.

En este sentido, las organizaciones son unidades sociales (o agrupaciones humanas) deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos¹⁹² (Parsons, 1960: 17), a cuyo servicio se estructuran¹⁹³ en circunstancias sociales y cuyo fin es el estado de cosas que la misma organización pretende realizar (Etzioni, 1972: 6-9).

Las organizaciones se caracterizan por la división del trabajo, presencia de centros de poder y sustitución de personal. De aquí que las organizaciones cuiden del control de su naturaleza y destino mucho más que cualquier otro grupo social (Etzioni, 1972: 4-5).

La tendencia en las sociedades democráticas modernas ha sido intentar encontrar un nuevo equilibrio entre las exigencias de la organización situadas en los participantes y sus necesidades personales y externas a la organización (Etzioni, 1972: 204-208).

La Administración Pública, como una forma de organización, apela a la modernidad en términos de Etzioni. Las organizaciones que forman parte de aquélla, se desarrollan en una modernidad tal que buscan la racionalidad, la eficacia y la eficiencia; que esto no se logre no es tema de la investigación. El punto es concluir que la Administración Pública es (o debiera ser) una organización moderna.

¹⁹²Un ejemplo de un “fin” que se aborda en la presente investigación es lo que Michels estudió en relación a los partidos socialistas y los sindicatos en Europa antes de la Primera Guerra Mundial. Al respecto, Michels señalaba que los partidos y los sindicatos se habían formado para la revolución socialista y para establecer un régimen democrático en los países autoritarios. En estos esfuerzos para lograr dicho fin (aunque existen organizaciones que cuentan con una pluralidad de fines), el movimiento socialista creó organizaciones de partidos y sindicales que exigían un líder, y éstos desarrollaron intereses por mantener sus posiciones. Esto es lo que Michels denomina “Ley de hierro de la oligarquía” (Etzioni, 1972: 19). Bajo este panorama, el gobierno de una organización como actividad especializada y esencial, engendra problemas que no están necesariamente relacionados a los fines profesados o bien originales de la organización. La conducta diaria del grupo acaba por centrarse en torno a problemas específicos y fines aproximativos que tienen primariamente una relevancia interna (Etzioni, 1972: 22).

¹⁹³Aquí es donde Etzioni clasifica la estructura por enfoques, siendo éstos el formal y el informal. El primero derivado de la Escuela de Administración Científica, y el segundo, de la Escuela de Relaciones Humanas.

2.3.2.11. Barry Bozeman: un puente entre organizaciones privadas y públicas

En su obra *Public Management*, Bozeman es uno de los autores que elaboraron un estudio de la gerencia pública o gestión pública, término que se analizará en el punto 3.2., y donde se abordará la relación que tiene la gestión pública con el concepto de organizaciones públicas.

Es a partir de estos estudios que Bozeman, en *Todas las organizaciones son públicas*, enfocó la necesidad de generar herramientas conceptuales para entender por qué varían las organizaciones públicas respecto de las privadas.

En los términos de Bozeman, por lo general las organizaciones públicas y privadas se perciben como si fueran diferentes. Sin embargo, y como se analizará en el aspecto de “*lo público*” posteriormente, las organizaciones privadas a menudo se caracterizan por tener elementos propios de las organizaciones públicas. En este sentido, las organizaciones privadas pueden estar reguladas por el sector público y, por ende, sujetas al escrutinio público, o en su caso, pueden recibir recursos públicos. Por su parte, las organizaciones gubernamentales, al igual que las privadas, se han ido regulando cada vez más por las fuerzas del mercado y han ido en búsqueda de lograr mayores beneficios, lo que ha provocado, bajo la perspectiva de Bozeman, que las diferencias entre ambas empiecen a desaparecer; es decir, repercute en dichas organizaciones la autoridad política, y sustenta en su teoría de *lo público*¹⁹⁴ la influencia del gobierno y de los factores del mercado, tanto en las organizaciones públicas como privadas.

Dicha teoría (*de lo público*), Bozeman la denominó “*publicness*”, y bajo esta concepción afirmó que algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas; es decir, el *publicness* es competencia de todos. Así, por ejemplo, el problema de la contaminación ambiental es tan grave en algunas ciudades que la autoridad política (el Estado) interviene en los procesos

¹⁹⁴Bozeman determina que al término de *lo público*, uno de los usos más comunes que se le ha dado es como sinónimo de lo gubernamental. Sin embargo, con sus aportaciones discierne la concepción común que se le ha dado a este término.

esenciales¹⁹⁵ de las organizaciones privadas y las afecta en su quehacer global. Por tanto, las aportaciones de Bozeman se basan principalmente en saber qué tanto tienen de público las organizaciones y se plantea la necesidad de construir enfoques analíticos que permitan discernir cómo dicha autoridad política tiene influencia en los procesos organizacionales esenciales de las organizaciones privadas y públicas, ya que ambos tipos son similares en funciones, enfoques administrativos y en presencia pública (Bozeman, 1987: 19).

En este sentido, lo público se refiere al grado en que la organización se ve afectada por la referida autoridad política. Una primer implicación es que prácticamente cualquier organización, sea del gobierno, empresarial o no lucrativa, tiene aspectos públicos significativos. Muchas organizaciones están limitadas y facultadas por la autoridad política. Cualquiera que sea el estatuto legal o el contexto institucional de una organización, lo público deja en ella una marca indeleble y afecta su comportamiento de manera importante (Bozeman, 1987: 31).

Sin embargo, la teoría corporativa tradicional ofrece amplia evidencia de que no hay un acuerdo unánime al respecto. La teoría organizacional genérica, al abordar lo público, lo entiende como sinónimo de gobierno. Del mismo modo gran parte de la Teoría de la Administración Pública, si bien otorga importancia a la distinción entre lo público y lo privado, identifica las organizaciones públicas con las dependencias gubernamentales (Bozeman, 1987: 31).

Esto ha desembocado en una confusión conceptual que Bozeman define como *el rompecabezas de lo público* (Bozeman, 1987), misma que analiza en el sentido de que es necesario tomar en consideración dos premisas básicas. La primera, que existen dos fuentes de autoridad que son la base de las organizaciones: la autoridad política (que ya se ha mencionado) y la autoridad económica. En este sentido, la autoridad es la base de la organización; tiene un impacto significativo en el comportamiento de ésta. La autoridad económica responde a lo privado; es decir, las empresas denotan un corte más privado en

¹⁹⁵Los procesos esenciales en el comportamiento de una organización incluyen: 1) establecer y mantener la organización; 2) estructurarla; 3) obtener y administrar recursos; 4) fijar y perseguir metas (Rodríguez, 1987: 19).

sus acciones y sus objetivos responden a un derecho de propiedad, mientras que la autoridad política simboliza el alcance que tiene el Estado como autoridad para influir en las acciones de las organizaciones privadas.¹⁹⁶ La segunda premisa descansa en que ambos tipos de autoridad deben ser entendidos como dimensiones, por lo que una organización no es totalmente pública o privada, sino que en mayor o menor grado es una cosa u otra. Esto es, puede ser más pública en relación con algunas de sus actividades y más privada respecto a otras (Bozeman, 1987: 90-125).

Bozeman reconoce que para superar dicha confusión hay que superar las diferencias tradicionales que identifican a las organizaciones públicas y privadas. Estas diferencias se reducen a tres factores: 1) los empleados y sistema de personal; 2) las tareas y los contextos de trabajo; y 3) la estructura de las organizaciones (Bozeman, 1987: 54-69).

Otra cuestión que caracteriza la confusión a la que se refiere Bozeman, es la referente a determinados obstáculos que enfrentan las organizaciones públicas. Dichos obstáculos son el analítico, el metodológico, el casual y el sintético. Éstos reclaman una teoría dimensional de lo público que aborde la disolución sectorial de ambos tipos de organizaciones, las organizaciones híbridas y los vínculos entre diversos tipos de organización. Esto es, el modo en que lo público de una organización influye en su comportamiento es la clave del grado de dimensión de lo público (Bozeman, 1987: 71-86).

De lo anterior se deduce que una teoría multidimensional supone que las organizaciones modernas, independientemente del sector o tipo, están influidas por las autoridades política y económica, y ejercen simbólicamente ambas formas de actividad. Es decir, el enfoque multidimensional ayuda a identificar que una organización es pública en la medida en que ejerce una autoridad política o es restringida por ella, mientras que una organización es privada en la medida en que ejerce autoridad económica o se ve limitada por ella (Ramírez, 1987: 22).

¹⁹⁶Para Bozeman existen tres tipos de autoridad política con diferentes implicaciones para lo público y el funcionamiento de las organizaciones. Una de ellas, la autoridad primaria, es la que emana de los ciudadanos; la secundaria, que se refiere a la legitimidad, es ejercida por los funcionarios, y la tercera es la que pertenece a las organizaciones no gubernamentales y a los particulares (Bozeman, 1987: 114-125)

Sin embargo la propuesta teórica de Bozeman se caracteriza por afirmar que todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones. Esto es, y considerando el enfoque multidimensional, que las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras (tomando en cuenta la autoridad económica), pero al fin y al cabo todas las organizaciones son públicas; algunas más que otras (Bozeman, 1987: 90-125).

Todo el estudio clásico analizado anteriormente lo podemos simplificar en el siguiente cuadro que refleja la evolución histórica de la Teoría de la Organización:

Cuadro 10: Evolución histórica de la Teoría de la Organización.

| FECHA | TEORÍA | ENFOQUE | SUPOSICIONES SOBRE EL SER HUMANO | CONTRIBUCIÓN |
|----------------------|--|--|--------------------------------------|---|
| Antes de los años 30 | Teoría Clásica de la Organización: 1. Administración científica de Taylor. 2. Teoría de la organización formal. 3. Burocracia de Weber. | Énfasis en la administración de tareas realizadas y en la estructura de organización formal. Desarrollo de principios estrechamente relacionados con la jerarquía y la autoridad dentro de las organizaciones. Visión económicamente racional del ser humano. | Hombre económico | Ser humano motivado principalmente por la recompensa económica. |
| Años 30 y 40 | Experimentos de Hawthorne: desarrollo de la Escuela de las Relaciones Humanas. | Los experimentos destacaban las influencias sociales y psicológicas sobre el comportamiento dentro de la organización. Énfasis en las relaciones interpersonales, la comunicación, el estilo de dirección, la motivación y el estado de ánimo. Visión social del ser humano. | Hombre social | Importancia de las organizaciones informales en el comportamiento humano. |
| Años 50 y 60 | Neo-Escuela de las Relaciones Humanas. | Nuevos avances dentro de la Escuela de las Relaciones Humanas a cargo de científicos del comportamiento. Enfoque de autorrealización del hombre – importancia del trabajo intrínsecamente compensado. | Hombre que busca la autorrealización | Jerarquía de necesidades; Teoría de la Motivación e Higiene; y Teoría X y Y sobre el ser humano. ¹⁹⁷ |

¹⁹⁷McGregor trató de aplicar algo del pensamiento de Maslow al ámbito del trabajo. Planteó que las decisiones de los gerentes de influir sobre el comportamiento de los individuos en el trabajo se basaban en sus suposiciones acerca de la naturaleza humana. McGregor clasificó las suposiciones acerca de la naturaleza humana en dos escuelas de pensamiento: la Teoría X y la Teoría Y. La primera incorpora los siguientes supuestos: el común de las personas siente un desagrado inherente por el trabajo y siempre que sea posible lo evitarán; como consecuencia del primero supuesto, es necesario coaccionar, controlar, dirigir y amenazar con castigos a fin de que las personas orienten sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos de la organización; y en el trabajo, la mayoría de las personas prefieren evitar la responsabilidad, tienen pocas ambiciones y se preocupan por satisfacer sus necesidades de orden inferior. La Teoría Y alude a principios para alcanzar la efectividad de la organización (Bryans, P. y Cronin, T.P, 1985: 39-40).

| | | | | |
|---|--|--|------------------------|--|
| <p>Finales de los años 60 en adelante</p> | <p>Desarrollo de la Teoría de Sistemas y el enfoque contingente.</p> | <p>El comportamiento dentro de la organización visto como resultado de la interacción de una serie de variables económicas, sociales, psicológicas, estructurales y tecnológicas que, aunque independientes, son también interdependientes. Las variables conforman el sistema de la organización. Visión del ser humano como ente complejo.</p> | <p>Hombre complejo</p> | <p>Teoría de la Expectativa.¹⁹⁸</p> |
|---|--|--|------------------------|--|

FUENTE: Elaboración propia basado en Bryans y Cronin, (1985: 9)

De igual forma, las aportaciones de la teoría organizacional clásica las podemos complementar en el siguiente cuadro relativo a las Escuelas, enfoques y aportaciones teóricas de la administración científica:

Cuadro 11: Escuelas, enfoques y aportaciones teóricas de la administración científica.

| Aportaciones teóricas de la administración científica y dirección administrativa | | Aportaciones desde la Escuela Estructuralista | |
|--|--|---|--|
| <p>F.W. Taylor con los <i>Principios de la dirección científica</i> que fue publicada en 1911. Estipula el pensamiento de Taylor en 5 principios: delegación, utilización de métodos científicos, selección de la mejor persona para la realización de un trabajo en concreto, instruir al trabajador para hacer el trabajo eficientemente, y control sobre el trabajador.</p> | | <p>M. Weber con la <i>burocracia en Economía y Sociedad</i> publicado en 1921. Define el modelo de organización que se ha configurado en el marco teórico en el que operan las estructuras y los procesos de las organizaciones públicas.</p> | |
| <p>H. Fayol con <i>Administración industrial y general</i> publicada en 1916. estipula los principios de la división del trabajo, autoridad, responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación, remuneración, centralización, línea de autoridad, orden, igualdad, estabilidad en el puesto, la iniciativa, y el espíritu corporativo.</p> | | <p>P. Selznick con <i>Bases de la Teoría de la Organización</i> publicado en 1948. Se señala la necesidad de un análisis estructural funcional para determinar a las organizaciones como formales o informales.</p> | |
| <p>L. Gulick y L. Urwick con <i>Notas sobre la teoría de la organización</i> publicada en 1937. Estipulan los principios de horizontalidad (especialización), la verticalidad (jerarquía), sistemas de coordinación y control.</p> | | <p>R. K. Merton con <i>Teoría y estructura sociales</i>, publicado en 1949. Muestra los efectos negativos de un modelo burocrático, pensando más en cómo <i>debe ser</i> que como <i>es</i>.</p> | |
| Aportaciones de la Escuela de las Relaciones Humanas | Aportaciones desde el enfoque neorracionalista | Aportaciones desde el enfoque neoestructuralista | |
| <p>E. Mayo con el experimento de Hawthorne en la Western Electric Company correspondiente a la obra <i>Problemas humanos en una civilización industrial</i> publicado en 1946. Demuestra que el trabajo es la actividad social más relevante para el hombre. Se señala la necesidad del reconocimiento de a actividad humana.</p> | <p>H. Simon con su obra <i>El comportamiento administrativo</i> y J.G. March con <i>Teoría de la Organización</i> publicado en 1958. Estudian los procesos decisionales para la solución de los problemas. Se resalta la importancia de la comunicación e información como elementos clave para la toma de decisiones.</p> | <p>M. Crozier con <i>El fenómeno burocrático</i> publicado en 1963. Este estudio muestra los 4 elementos cosustanciales a las burocracias que generan un círculo vicioso que perfila unos sistemas organizativos incapaces de flexibilizar sus estructuras y adaptar sus comportamientos a las demandas de su entorno. Dichos elementos son: desarrollo de normas impersonales, centralización de las decisiones, aislamiento entre los distintos niveles jerárquicos, y desarrollo de relaciones de poder paralelas.</p> | |
| <p>R. Likert con <i>nuevo método de gestión y dirección</i> publicado en 1961. Propone los tipos de supervisión en el seno de las organizaciones: hacia el trabajo y hacia los miembros. Señala que el elemento más trascendental en el desarrollo organizativo es el liderazgo.</p> | <p>Lindblom con <i>La ciencia del salir del paso</i> publicado en 1959. Expone su método de las comparaciones sucesivas limitadas como procedimiento de toma de decisiones ante problemas complejos. La intención es conseguir una cierta racionalidad colectiva.</p> | | |

¹⁹⁸La Teoría de la Expectativa, como parte de las Teorías del Proceso, es una teoría que supone que los individuos tienen consciencia de las metas que desean alcanzar y se comportan de manera racional a fin de lograr sus objetivos (Bryans y Cronin, 1985: 49).

| | | |
|--|--|--|
| <p>D.A. McGregor con <i>El aspecto humano de las empresas</i> publicado en 1960. Critica la visión negativa y unilateral sobre las personas (Teoría X). La experiencia y el aprendizaje son importantes para nuevos escenarios de adaptación ante las situaciones. Propone una teoría (Teoría Y) que contemple la integración de los intereses individuales con los objetivos de la organización. Se trata de reducir el conflicto mediante la fijación de objetivos y mecanismos de trabajo consensuado. Todo esto mediante la utilización de la teoría de las necesidades de Maslow.</p> | | |
| <p>C. Argyris con <i>Personalidad y organización: el conflicto entre el sistema y el individuo</i> publicado en 1957. Señala que el individuo, al tratar de satisfacer sus necesidades, entra en conflicto con la organización, ya que ésta le exige a sus miembros un determinado comportamiento que impide su autorrealización y autonomía.</p> | | |

FUENTE: Elaboración propia basado en Bryans y Cronin (1985: 9).

Por lo anterior expuesto, es más evidente la evolución de la Teoría Organizacional. Durante el desarrollo de la presente investigación, se han mostrado las corrientes y los autores más relevantes de dicha transformación, misma que será complementada con otros diversos autores que de igual forma se analizarán. Asimismo, la referida evolución ha estado clasificada por enfoques, a saber, el clásico, neoclásico y los contemporáneos.

Dentro del enfoque clásico, tal y como se mencionó en los cuadros, se encuentra la administración científica de Taylor y Fayol; al estructuralismo de Weber, Selznick y Merton; y la escuela de relaciones humanas con Mayo, Likert, McGregor y Argyris. En el enfoque neoclásico se tiene al neorracionalismo con Simon, March y Lindblom; al neoestructuralismo con Crozier y Mayntz; y la teoría de las contingencias con Lawrence, Lorsch, Kast y Rosenzweig. Finalmente están los enfoques contemporáneos de la Teoría de la Organización que han surgido en la actualidad.

La mayoría de las corrientes clásicas y neoclásicas que se han analizado en el presente trabajo mantienen, con mayor o menor grado, su presencia hoy en día. De dichas corrientes destaca el sistema taylorista o fordista, cuyas reglas siguen presentes en las organizaciones de producción industrial. Al respecto, la teoría de la organización industrial es el campo que ha experimentado una mayor variedad de estudios organizativos. La mayoría de ellos representan un espectro cuyos polos extremos son el taylorismo y la escuela de las relaciones humanas.

Los modelos que han experimentado un mayor éxito son los que han conseguido un equilibrio entre estas dos concepciones *a priori* contradictorias. Sin embargo, las organizaciones de la Administración Pública no son ajenas a la influencia de la Teoría de la Organización, sólo que es un campo poco explorado y experimentado

Otros modelos con enfoques contemporáneos son el denominado Z, elaborado por Ouchi, en el que se insertan las nuevas aportaciones en organización industrial, como son el *just in time* y todas las cuestiones relativas a la calidad (Ouchi, 1985).

Lo que se trata de exponer dentro de los enfoques contemporáneos son los “paradigmas” de la “nueva” Teoría de la Organización. En tal virtud, por ejemplo, el autor Stefano Zan (1998) considera que los nuevos ejes rectores del estudio organizacional son el análisis longitudinal, el análisis interorganizativo, la economía interorganizativa, la cultura y el aprendizaje organizativo; y decisiones y ambigüedad. Pero tomando en consideración a otros autores, como Shafritz, Ott, Morgan y Perrow, los citados ejes se complementan con el poder y conflicto en las organizaciones, así como con el cambio organizativo.¹⁹⁹

¹⁹⁹El análisis longitudinal estudia la evolución de las organizaciones desde su nacimiento hasta su desaparición. En el análisis interorganizativo se estudia a la organización desde el entorno con el que interactúa constantemente. La economía organizativa asume que la organización debe impulsar todas las relaciones de intercambio posibles, así como el de minimizar los costos de transacción. La cultura y el aprendizaje organizativo se basan en una triple concepción del término *cultura*; es decir, la cultura como variable independiente (*ejem*: cómo influye la cultura nacional sobre las organizaciones públicas), la organización como cultura y la cultura de la organización (éstas dos últimas combina la cultura de la organización con los procesos de aprendizaje y de socialización organizativos; es decir, implica el modo de ver las cosas que caracteriza a cada organización y que, a través de los procesos de socialización, es asumido por todos los miembros). El paradigma sobre las decisiones y ambigüedad afirma que en las organizaciones converge una pluralidad de racionalidades administrativas generadas por diferentes ambientes, procesos y actores. Poder y conflicto, como se ha analizado, tienen sus orígenes en la corriente neoestructuralista (Crozier y Blau). En las organizaciones existe una diversidad de fuentes de poder; es decir, hay una pluralidad de actores con capacidad para ejercer influencia sobre los procesos decisionales; existe pluralidad de intereses y objetivos que generan coaliciones, actos, consensos, enfrentamientos y conflictos. Estos elementos y acciones son importantes para entender las estrategias y acciones globales de las organizaciones. Por último, el cambio organizativo es la respuesta a los impulsos del entorno traducidos en contingencias; implica el cambio de patrones culturales, el cambio generado por las relaciones dinámicas con otras organizaciones o el cambio vinculado al ciclo vital de las organizaciones.

Bajo el marco de todos los enfoques referidos, algunas corrientes han sucedido a otras, ya sea por una mejora o modernización, o simplemente por una crítica u oposición. Por ejemplo, la teoría de las contingencias tiene como fuentes de conocimiento las corrientes científicas que preceden a la Escuela de Relaciones Humanas; el neoestructuralismo tiene sus orígenes en el modelo weberiano (estructuralismo); el análisis económico y el estudio de los mecanismos de toma de decisiones provienen de la dirección científica y de la dirección administrativa; la moderna toma de decisiones es una revisión de la teoría clásica; poder y conflicto derivan del neoestructuralismo; la cultura organizativa es consecuencia de las relaciones humanas y del neoestructuralismo; y el ciclo vital de las organizaciones y el cambio organizativo son producto también del neoestructuralismo.

Por su parte, las corrientes que han tenido algún tipo de confrontación son las escuelas de relaciones humanas y teoría de las contingencias con la dirección científica, dirección administrativa y el modelo weberiano. Asimismo, existen vínculos de complementariedad entre los enfoques contemporáneos.

Lo importante de lo señalado es que todos los enfoques poseen una ascendencia científica común. Es decir, la Teoría de la Organización implica principios científicos sociales cuyo sustrato es compartido por la Economía, Sociología, Psicología, Antropología, Ingeniería, Politología, Historia y Derecho. Actualmente, y a raíz de la presente investigación, también es compartido por la Administración Pública.

A lo largo del presente trabajo se ha podido analizar cómo las distintas corrientes y enfoques de la Teoría de la Organización han tenido influencia en las dimensiones que conforman a una organización. En este sentido, en la década de los sesenta esta teoría, al dar un salto cualitativo junto con la Teoría de Sistemas, las organizaciones se han tenido que analizar de una manera integral; es decir, no existe diferencia en el sentido de que sólo la Teoría de la Organización aplica a organizaciones privadas o públicas; simplemente tiene influencia e impacto en todo tipo de organizaciones.

Por tal motivo, al analizar la relación o influencia de la Teoría de la Organización en la Administración Pública como consecuencia de lo estudiado con anterioridad, no se pueden dejar a un lado las dimensiones que la conforman, tales como el entorno, los objetivos, estructura administrativa, factor humano, recursos tecnológicos, financieros y materiales, así como los procesos administrativos. Estas dimensiones se analizarán en el Capítulo III.

RESUMEN

Entender a las organizaciones, así como sus componentes esenciales, es un campo de conocimiento que se ha venido fortaleciendo gracias a que su estudio ha sido motivo de interés de muchos científicos e investigadores, incluso, de diversas disciplinas.

Dicho interés se debe a que el hombre nace, crece y muere en un mundo compuesto de organizaciones. Esto ha dado como consecuencia que su estudio concluya que son el eje rector del desarrollo y timón de la evolución, tanto en lo social, económico, político y cultural como en lo empresarial. A esta razón se deben los intentos por teorizar las relaciones de los individuos con las organizaciones y con la sociedad.

Por tanto, la Teoría de la Organización se ha constituido como un conjunto de enfoques multidisciplinarios cuyo desarrollo se debe al debate permanente que se ha dado en diversas áreas o disciplinas, ofreciendo así marcos conceptuales e instrumentos para su análisis, así como el diseño de nuevas organizaciones basados en conocimientos. Sin embargo, la Teoría de la Organización es un conjunto de principios científicos en construcción que nos hace comprender las orientaciones teóricas que, supuestamente, nacieron con la propuesta taylorista, aunque el fenómeno organizacional ha existido desde antes del enfoque de la administración científica.

CAPÍTULO III:

Teoría de la Organización en la Administración Pública:

¿Dicotomía o dualidad?

Dentro de este apartado se analizará la estrecha e inseparable relación entre organización y administración (pública). No obstante, Kliksberg señala una tendencia al estudio de un modelo organizacional representado por la empresa, y no a un modelo general que englobe a todas las organizaciones. La realidad de la bibliografía en administración ha impedido pensar en que exista una bibliografía de la administración de las organizaciones, porque lo que efectivamente se encuentra es una abundante bibliografía de la administración de las empresas de negocios, y no así obras dedicadas a las empresas públicas. La mayoría de las obras tienen como propósito fundamental contribuir a la maximización de la eficiencia para garantizar la rentabilidad de la empresa, con lo cual olvidan el análisis serio y se quedan en recomendaciones prácticas derivadas, en su mayor parte, de la experiencia personal (Kliksberg, 1978 citado por Rodríguez: 2005: 60). Este trabajo, precisamente, es producto de una bibliografía dedicada a la administración de las organizaciones públicas, y manifiesta que la Teoría de la Organización no sólo engloba a las empresas privadas, sino también a las organizaciones de la Administración Pública.

3.1. Teoría de la Organización y Administración Pública: ¿Una relación en construcción?

Como se ha desarrollado en el presente trabajo, la relación que existe entre la Teoría Organizacional²⁰⁰ con la Administración Pública es más que evidente. Sin

²⁰⁰Como se ha analizado, y como lo señala Rodríguez Perego, la Teoría de la Organización, en definitiva, estudia los grupos humanos que poseen cuatro características: 1) Son artificiales: su creación se debe al acuerdo entre dos o varias personas. 2) Poseen objetivos específicos: la razón de ser de una organización es el o los objetivos que con ella se quieren alcanzar; se trata de un instrumento, de un medio que permite obtener resultados. 3) De pertenencia voluntaria: todo el que forma parte de una organización tiene la intención de cooperar en la consecución de las metas previstas. 4) Aplica el proceso administrativo: los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización deben ser coordinados e integrados. Estas cuatro características permiten excluir del estudio a grupos sociales naturales como la familia y la sociedad humana (Rodríguez, 2005: 66).

embargo, posturas teóricas que se abordan a continuación han mostrado que el tratar de relacionarlas ha resultado ser inconveniente. Esta inconveniencia no puede ser factible toda vez que todas las organizaciones son organizaciones y, en este sentido, no hay punto de diferenciación.

En otras palabras, cuando se refiere a la Administración Pública se toca un punto de la realidad en lo social, en lo político y en lo organizativo. Pero las transformaciones del Estado, las nuevas tareas de las administraciones públicas, y el predominio del capital humano y de los recursos financieros que suponen la creciente actividad de prestación de servicios, han puesto de relieve la aproximación organizativa también denominada *gerencialista* o *eficientista* (Subirats, 1980). Es decir, las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado cambios profundos en su composición y estructura, del tal forma que la relación y la aproximación entre Teoría Organizacional y la Administración Pública es inevitable y necesaria y, en este sentido, el mecanismo de acercamiento entre éstas ha resultado más que problemático. Esto, acompañado de largos y polémicos debates en el intento de relacionarlas donde se concluye el sostenimiento de dos puntos de vista divergentes. Una postura considera que todas las organizaciones son básicamente semejantes; es decir, tienen elementos, características y problemas similares. La otra posición sostiene que las organizaciones son diferentes, por lo que sus estudios requieren análisis específicos y con pocas probabilidades de ser transferidos a otras realidades organizativas.

De acuerdo con Zan (1989), la primera posición es la que ha dominado la mayor parte del pensamiento organizativo, aunque con reservas. En este sentido, la Teoría Organizacional abarca no sólo a las empresas u organizaciones económicas, sino también a los partidos políticos (como ya se analizó con Duverger y Michels), las asociaciones, iglesias y, por supuesto, las organizaciones de la Administración Pública, ya que los modelos conceptuales e instrumentales han sido válidos para cualquier tipo de organización. Con la aparición de la Teoría de las Contingencias cambia parcialmente la referida posición, ya que dicha teoría percibe a las organizaciones como únicas.

3.2. Características de las organizaciones públicas

Como ya se analizó en el punto 1.1.4., la organización viene a ser parte del objeto de estudio de la Administración Pública. En este sentido, la gerencia y las organizaciones públicas son términos que generalmente se encuentran asociados. Bozeman ha sostenido que la gerencia pública es en realidad una teoría de las organizaciones públicas. De ahí se desprende entonces, que las organizaciones públicas son el objeto de estudio de la gerencia pública (Ramírez, 1987: 6).²⁰¹

Si esto es verdad, entonces estaríamos presenciando un cambio de paradigmas trascendental en el campo de la Administración Pública. Este campo mostraría una aparente ruptura en cuanto al objeto de estudio de lo que se conoce como Administración Pública. Hasta hace poco tiempo esta disciplina centraba su estudio en las instituciones gubernamentales, es decir, en las entidades y dependencias cuya especificidad estaba dada por su carácter de autoridad oficial o gubernamental. Al parecer, con el predominio teórico de la gerencia pública, estaríamos presenciando un desafío intelectual consistente en la redefinición del objeto de estudio de la Administración Pública. Esta redefinición del objeto trasladaría el interés de la teoría de las instituciones gubernamentales a las organizaciones públicas (Ramírez, 1987: 6-7).

Así, el término de organizaciones públicas no es solamente una invención conceptual espontánea, responde a la necesidad de explicar la complicada morfología que han adquirido hoy en día las organizaciones gubernamentales, privadas y sociales, así como las relaciones que se establecen entre cada una de ellas. El uso del término de organizaciones públicas simboliza para la gerencia pública, la necesidad de adaptarse a los cambios organizacionales y contextuales

²⁰¹Se debe tener presente que también se ha registrado otro cambio nodal en la teoría de la administración pública moderna, el cual está vinculado a la presencia de una corriente que hoy ocupa el primer plano no sólo en la teoría, sino también en la práctica que desarrollan los administradores públicos: la gerencia pública (Public Management). A pesar de que una gran cantidad de autores se mueve en el terreno de la gerencia pública, poco han considerado la necesidad de definirla. En general, esta corriente se entiende como la acción ejecutiva de alto nivel que se desarrolla en el gobierno. Otros autores han ido más allá indicando que la gerencia pública es aquella actividad que se orienta por la estrategia más que por el proceso; que se ocupa de lo interorganizacional más que por lo intraorganizacional, y que busca combinar la gerencia con la política pública (Bozeman, 1993: xiii)

que ocurren actualmente en los diversos órdenes de la vida. En la actualidad, el concepto de organizaciones públicas intenta captar los cambios en las estructuras, los ambientes y los objetivos que envuelven a las organizaciones gubernamentales, sociales y privadas. Recientemente ha aparecido una especie de organizaciones *sui generis* que escapan a la tipología ortodoxa de lo gubernamental, lo privado y lo social. Este tipo de organizaciones son identificadas como organizaciones híbridas, cuasipúblicas, cuasigubernamentales, organizaciones no gubernamentales, por citar algunos términos. A veces se habla de ellas como el sector borroso, el tercer sector, el sector no lucrativo.²⁰² A pesar de tan diversificada denominación, para algunos expertos las organizaciones híbridas combinan orientaciones y objetivos de carácter público y privado. Este principio se aplica a los tres tipos de organizaciones: gubernamentales, privadas y sociales. En este sentido, además de realizar sus tradicionales funciones de interés colectivo, las organizaciones gubernamentales en ocasiones pueden participar en el mercado económico incluso bajo una lógica de rentabilidad o usura. La representación más típica de esta modalidad es cuando el Estado se vuelve claramente interventor, para lo cual amplía en exceso su sector público. Por otro lado, las empresas privadas, tal como se ha señalado en este apartado, además de seguir inmersas en una lógica de ganancia, han asumido cada vez más funciones de bienestar social a través de un conjunto de políticas de beneficio colectivo. Por último, las organizaciones sociales adquieren mayor importancia respecto a algunas funciones que por tradición se han asignado al gobierno en el ámbito de la asistencia social. Sin embargo, dado que estas organizaciones han irrumpido en materias como la protección ambiental, los derechos humanos o los derechos sexuales, ahora tienen un papel protagónico en la sociedad. El poder de

²⁰²A este tipo de organizaciones Hood las ha denominado “organizaciones camaleón” porque son capaces de aparecer en una variedad de formas distintas dependiendo del marco de referencia constitucional o conceptual que sea utilizado. Véase Hood, *The Hidden Public Sector: the Quangocratization of the world* en Kaufmann (1989: 166). En Inglaterra, la investigación de las organizaciones cuasigubernamentales ha sido sintetizada con el término “quango” (quasi-non-government organization). Véase Barker (1982) y Greenwood y Wilson (1986). Uno de los estudios pioneros que registraron la existencia de organizaciones cuasigubernamentales en los Estados Unidos fue el realizado por Alan Pifer en su obra *The Quasi Nongovernment Organization*, editado por Carnegie, Nueva York en 1967 (Ramírez, 1987: 8).

convocatoria y la fuerte legitimidad que han adquirido entre la sociedad han llevado a pensar a algunos que estas organizaciones han superado al propio Estado, ya que muchas de ellas poseen un carácter supranacional o extraterritorial (Ramírez, 1987: 6-9).

Desde el punto de vista marxista, las organizaciones públicas vendrían a expresar el resultado del cambio estructural de la esfera pública; es decir, el resultado de un desarrollo histórico propio de las sociedades capitalistas, en donde lo público está en un proceso de disputa y redefinición constante.²⁰³ Este proceso de redefinición afecta de manera directa a la Administración Pública, tanto en la práctica como en la teoría. En el plano práctico se puede observar que los contenidos de las propuestas de reforma administrativa de muchos gobiernos destacan el sentido público que deben llevar implícitas las acciones del Estado; en el plano teórico, la Administración Pública modifica sus enfoques de conocimiento para explicar los cambios que tienen lugar en la realidad social, colocando en un lugar privilegiado a lo público, lo cual se observa en conceptos como la gerencia pública y las organizaciones públicas (Ramírez, 1987: 11-14).

Los procesos de cambio organizacional del Estado, al ser procesos sociales amplios, deben comprenderse más allá de la estricta lógica legal o normativa e incluso más allá de la dinámica política. Estos factores son importantes, pero no atienden a otras razones del comportamiento de los actores involucrados en el alcance de los objetivos y la movilización de los recursos. Dichos actores están inmersos en una dinámica organizacional con estructuras de acción en constante negociación. Esto lleva a comprender los ejes de análisis estratégicos respecto a las características del gobierno como ese gran conglomerado organizacional, es decir, el gobierno concebido como estructuras organizacionales diferenciadas en sociedades complejas y plurales; la dualidad de las organizaciones gubernamentales; y el gobierno como red de organizaciones (Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2007: 8).

²⁰³Ver Heisler y Peters (1983).

Bajo estos tres ejes, las organizaciones gubernamentales se encuentran en el hecho de que son organizaciones formales y legalmente predeterminadas, tanto en su existencia como en sus objetivos, y son, a la vez, organizaciones que, una vez constituidas, adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad, y desarrollan capacidades y realizan esfuerzos para la sobrevivencia, como cualquier otra organización. En este sentido, las organizaciones gubernamentales generan y mantienen las características propias de cualquier organización dinámica: se mueven y desarrollan a través de la acción de actores y grupos, en espacios detenedores de recursos, capaces de interpretar la norma o la política movilizándolo recursos, aprovechando oportunidades y existiendo en procesos donde el tiempo es una variable sustantiva (Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2007: 11-12).

Reformar al gobierno ha constituido, de tiempo atrás, un punto que aparece de manera constante – sea de bandera política, propósito de gobierno, moda administrativa o demanda ciudadana- en la agenda pública de sociedades contemporáneas. Todos estos proyectos han buscado una “mejor” organización del gobierno, donde dicho adjetivo implica eficiencia y efectividad en la acción pública. Sin embargo, los esfuerzos por reorganizar el gobierno han arrojado resultados en el mejor caso marginales, aunque el gobierno representa un conglomerado organizacional, ya que es sustancialmente un conjunto de organizaciones de todo tipo que interactúan entre sí y con otras organizaciones; la idea que tiende a prevalecer es que el gobierno no es una estructura monolítica que marche al ritmo de un solo tambor, por el contrario, hoy día es claro que los gobiernos son estructuras complejas, compuestas por varias organizaciones de todo tipo que interactúan entre sí de múltiples formas. En este sentido, y desde el punto de vista de la gestión pública, esto significa la redefinición de lo que se entiende por Administración Pública y las formas en que ésta organiza y coordina sus acciones. Por ende, esta redefinición de la Administración Pública implica distintos niveles de discusión: no sólo del ordenamiento jurídico y de las funciones constitucionales, sino también de la forma en que se distribuyen y reorganizan las tareas del gobierno (Del Castillo, 2007: 359-367).

Por lo anterior, las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones de la iniciativa privada, por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente. Sin embargo existe la diferenciación entre una y otra. Nicolás Rodríguez Perego señala que los estudiosos de la Administración Pública pusieron énfasis tradicionalmente en la necesidad de atender y atenuar las consecuencias de un sistema económico que, en lugar de permitir un desarrollo armónico y parejo de los individuos, produce amplias desigualdades y pone en peligro la existencia misma de la sociedad. De aquí que la estructura del Estado se haya formado con el propósito de diseñar reglas y procedimientos que limitaran los efectos negativos de aquel sistema económico, atendiendo y satisfaciendo necesidades mínimas de bienestar, empleando para ello la mayor cantidad de recursos disponibles. A raíz de la transformación política a la que fue sometido el aparato del Estado en los años ochenta, se produjo un cambio en el manejo de lo público, no solamente en cuanto a la reducción de los órganos del Estado y de algunas de sus funciones, sino en una marcada tendencia a cuidar y emplear de una manera más eficiente sus recursos (Rodríguez, 2008).

Bajo este panorama, dicha diferenciación, señala Rodríguez Perego, recae en dicotomías entre organizaciones públicas y privadas. En este sentido, se relaciona a la Administración Pública a través de dichas organizaciones públicas con la “justicia social” traducida en la proporción de servicios públicos a la sociedad. Esta proporción se ha caracterizado por una especie de “asistencialismo” agotado y desgastado por el incremento de las demandas de la sociedad cada vez más compleja. Por tal virtud, el aparato estatal se ha tenido que reducir a través de la bandera de la “modernización”, que consiste en la búsqueda de la implantación de herramientas, técnicas y principios relativos a la gestión empresarial privada (como los que se mencionan en este capítulo), lo que supone, un tipo de convergencia ante las diferentes posturas teóricas que plantean una “diferenciación”. Es aquí donde afirma Nicolás Rodríguez Perego que la prestación de servicios públicos de calidad, si son en parte el resultado de la puesta en marcha de principios y técnicas de administración probadas en el sector privado,

necesariamente favorecerán a los usuarios y contribuirán a la consolidación de acciones de buen gobierno. Lo que no es aceptable es que la aplicación de tales principios y técnicas se haga con actitudes sumisas de imitación que confunden la naturaleza de las organizaciones y los objetivos que con ellas se persiguen, en donde se pretende que se trata de negocios cuyo único fin es el lucro (Rodríguez Perego, 2008).²⁰⁴

Recordando a Bozeman sobre si el hecho de que todas las organizaciones son públicas, la premisa básica es que *lo público* es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización, no sólo en dependencias de gobierno, sino en todas las organizaciones. Consecuentemente, la organización *pública* es hoy día el punto de contacto entre los diversos enfoques organizativos con la Administración Pública.

Por todo lo anterior, las zonas operativas de las organizaciones públicas o privadas deben nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la Teoría de la Organización. En este sentido, no hay que olvidar que esta teoría ha evolucionado y de ella han surgido nuevas perspectivas como son, entre otras, las organizaciones como sistemas políticos, la cultura organizacional, toma de decisiones y el cambio organizacional. Estas nuevas perspectivas se han configurado como instrumentos analíticos que, más que recetas, se han utilizado para interpretar la realidad de las organizaciones.

²⁰⁴No obstante, dicha convergencia resalta aún más cuando, producto de ese “adelgazamiento estatal” o del retroceso de las organizaciones públicas (debido a ese desgaste) limitadas y detenidas por el nuevo modelo de Estado ya descrito, se ha provocado que las empresas se hayan convertido en la punta de lanza para que el mercado –en la permanente lucha de lo público y lo privado- gane terreno y pretenda revestirse de mayor prestigio y reconocimiento con facultades que van más allá de lo meramente económico, invadiendo así el terreno de lo político y de lo social. Esto, a través de lo que se conoce como “Responsabilidad Social”. Asimismo, en su intento por sustituir a las organizaciones públicas, cuestionadas y debilitadas, las organizaciones privadas con la empresa a la cabeza, pretenden convertirse en instrumentos capaces de satisfacer cualquier demanda social, esté o no ubicada en el terreno de lo económico. Esto ha permitido un incremento de la participación de capital privado en todo tipo de organización con objetivos muy diversos. Tal fenómeno conspira contra lo público, confunde y descobia a la ciudadanía (Rodríguez, 2008).

La Teoría de la Organización está generalmente construida en un alto nivel de abstracción que maneja de modo principal proposiciones generales que se aplican a todas las organizaciones. Las diferencias entre los varios tipos de organización son considerables, por eso, cualquier teoría relativa a las organizaciones en general debe ser sumamente abstracta (Etzioni, 1972: 3-34).

Por lo anterior, las administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde satisfacer los intereses generales de la sociedad. Cualquier tipo de administración pública es una forma de organización, incluso las entidades que forman parte de la misma, sean independientes o no.²⁰⁵ Esto porque, simplemente, poseen los elementos que caracterizan a una organización. Sin embargo, una organización pública articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos, pero no se pueden dejar de apreciar los diferentes puntos de contacto y sinergias entre las diferentes dimensiones.

En tal virtud, las organizaciones públicas son algo más que un conjunto de elementos; poseen entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y con sus propias realidades con parámetros culturales, y tienen de igual forma las estrategias de mejora de todos los elementos de las organizaciones y de su rendimiento; igual que una organización privada o social.

²⁰⁵Dentro de estos renglones, se pretende dejar claro que la Administración Pública representa un “conglomerado organizacional”. Esto, si tomamos como punto de partida que la teoría administrativa de Bonnin radica en la perfecta configuración de su propuesta que incluye la implantación de un código administrativo que da racionalidad y “organización” a las formas administrativas, así como la configuración de un estado administrativo de derecho que implanta reglas fijas y orden en las relaciones del Estado con los ciudadanos. Dicha propuesta, buscó también la formulación de principios aplicables a una administración pública que se observara como autoridad legal, que significara la salvaguarda de ciudadanos y de sus propiedades, y que patentizara la vigencia del Estado de Derecho. Ante dicha situación, Bonnin formuló el concepto de “leyes administrativas” y las incluyó dentro del Código Administrativo como su “espíritu” y que consideraban a los administrados como miembros de la sociedad en sus relaciones públicas, necesarias para el mantenimiento de la misma sociedad; es aquí donde Bonnin afirmó como una regla natural de las leyes administrativas que “el ciudadano existe toda su vida sometido a la administración”. Todas estas aportaciones y descubrimientos de Bonnin, fueron estructurando la idea “primigenia de la administración pública” y la identificación del gobierno como su principio primitivo, y mediante estudios y análisis que realiza, es cuando en 1809 ofrece una definición más desarrollada: “La Administración Pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público” (Guerrero, 2004: 108).

Consecuentemente, el análisis de las organizaciones tiene como objetivo ayudar a comprender de mejor manera el funcionamiento de las mismas, así como sus aciertos y desaciertos. Sin embargo, no es el único y último objetivo. Es necesario introducir dinámicas de cambio que permitan mayor eficiencia y eficacia en todos los ámbitos, sean estos políticos-culturales, sociotécnicos, y de control y mejora. Dichos ámbitos incorporan las dimensiones antes referidas.

3.3. La Administración Pública como una organización diferenciada

Una organización, por muy semejante que sea a otra, evidentemente posee características que la hace, *per se*, diferente. En este caso, quisiera partir de lo que Subirats analiza al afirmar que la Administración Pública, como cualquier otra organización, tiene elementos intrínsecos que la diferencian:

- A diferencia del sector privado, las organizaciones públicas no escogen el ámbito de su actuación.
- Las instituciones gubernamentales u organizaciones de la Administración Pública²⁰⁶ gozan de privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.
- Los factores de negociación y transacción son mucho más complejos en la gestión pública que en una empresa privada.

²⁰⁶Al respecto, Arellano señala que al abordar el estudio sobre el accionar de las organizaciones públicas, éste se ha hecho tomando en cuenta variables políticas, sociales y económicas que afectan el éxito de las acciones de las organizaciones gubernamentales. Se han privilegiado, en consecuencia, los resultados y no el proceso a través del cual este tipo de organizaciones generen resultados efectivos. Las organizaciones gubernamentales tienen un contexto propio, redes interorganizacionales particulares, valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de la acción. Asimismo, las organizaciones gubernamentales están insertas y limitadas por un marco legal, social, económico y político que les da existencia general, por eso son espacios sociales altamente dinámicos y complejos; sin embargo, como tales, se enfrentan a una realidad particular en un tiempo concreto y por eso las organizaciones públicas deben ser comprendidas más allá de la lógica legal, normativa o política (Arellano, 2004: 14-15). Esto implica, pues, una nueva forma o visión de gobierno (gobernar) y estructura dentro de las organizaciones.

- La vulnerabilidad que presentan las organizaciones de la Administración Pública a presiones de naturaleza político-electoral, les impide asumir estrategias a mediano y largo plazo.
- La determinación de objetivos tiende a ser mucho más confusa y abstracta que en el sector privado.
- Existen presiones estructurales internas que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Más bien las presiones son externas.
- Hay dificultad para medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, ya que resulta difícil saber si los objetivos se pudieron lograr o no.
- Hay dificultad para delegar o descentralizar tareas, lo que provoca mayor control y por tanto, centralización.
- El tipo de objetivos por conseguir dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, haciendo más complejo el uso de instrumentos de mercado.
- El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, ya que las acciones están sometidas a mayor presión de transparencia.
- Las administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar de conformidad a principios de equidad con criterios jurisdiccionales, lo que provoca mayor centralización y burocratización.
- La gestión del factor humano está mucho más condicionada, tanto en la selección, exclusión o promoción, lo que conduce a la dificultad de generar excelencia en la labor de los cuadros.

- De igual forma, la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.
- No existe factor riesgo. (Subirats, 1990: 224-225).

Es probable que, con lo enumerado anteriormente, se clarifiquen importantes elementos que configuran a la Administración Pública como una organización diferenciada. Sin embargo, de algunos de los elementos referidos se pueden detallar las características organizativas más relevantes de la propia Administración Pública que la definen y la regresan a su relación con la Teoría Organizacional.

Por lo tanto, la Administración Pública es una organización compleja por su diversidad funcional y estructural que utiliza modelos administrativos que no han cambiado y cuyo modelo ya no se adecua a las realidades de cambio, multiplicidad y diversificación de las actuales formas de administración. En este sentido:

- La especialización funcional y territorial de las administraciones públicas arroja una pluralidad de instancias públicas con mismos niveles de competencia, por lo que esto puede exigir la utilización de sofisticados mecanismos de coordinación interorganizativos.
- Existe también una gran interdependencia entre política y administración. Es decir, toda organización gubernamental participa del poder político (Baena del Alcázar. 1993).
- De igual forma, no existe una relación inmediata entre actividad de la administración y recursos financieros. Esto hace difícil medir la eficiencia o rendimiento de la administración.

- La dinámica organizativa se encuentra condicionada por la normatividad, lo que delimita la gestión de personal; existen rígidos mecanismos de entrada; su vinculación con la administración y las escasas posibilidades de modificar conductas negativas provoca grandes problemas en los grupos humanos que dirigen y forman parte de las administraciones.
- La competencia de las organizaciones públicas se da no en un mercado económico, sino en mercados políticos y administrativos.
- La inexactitud del producto que ofrecen las administraciones públicas ha hecho más difícil encontrar indicadores para medir la eficacia y la ineficiencia. De hecho existen un sinnúmero de indicadores que son conflictivos entre sí y que son difíciles de obtener. Por ejemplo, qué se entiende o cómo se obtiene el grado de satisfacción de los ciudadanos.
- Las diversas disciplinas con las que están formados los servidores públicos provocan que muchas veces se vean frenados y subyugados por las estructuras y dinámicas burocráticas que priman en los aspectos administrativos.

Todo lo anterior, nos ayuda a tratar conceptualmente y metodológicamente a la Administración Pública como una organización; una organización ejecutiva que está separada de lo político. Esta simplificación técnica que se deriva de la separación entre el nivel político y administrativo, permite implementar en las organizaciones públicas las técnicas e instrumentos gerenciales que, hasta hoy, son o han sido considerados “propios” del sector privado. El alcance de la teoría organizacional puede abrir nuevas formas de entender a las organizaciones públicas.

3.4. Dimensiones de las organizaciones en la Administración Pública

Existen esferas dentro de las organizaciones públicas que hacen aún más evidente la proximidad entre la Teoría de la Organización y la Administración Pública. Estas esferas se pueden clasificar en lo socio-técnico, político-cultural, así como en áreas de control y mejora. Cabe señalar que parte de estas esferas, se han abordado en el transcurso del presente trabajo de investigación, por lo que en esta parte las agrupamos con la finalidad de vislumbrar el impacto de la Teoría de la Organización en las organizaciones públicas. Asimismo, se aprecian también algunas tendencias hacia las que será necesario empezar a dirigir el estudio y práctica de las organizaciones en la Administración Pública.

3.4.1. Dimensión socio-técnica

Son muchos los factores que integran esta esfera, a saber: los elementos básicos de las estructuras administrativas; la organización de los servidores públicos; funciones y procesos administrativos; y la prestación de los servicios públicos ante los paradigmas de la nueva gestión pública.

En lo que respecta a los elementos básicos de las estructuras administrativas, éstas son el esquema formal que representan las relaciones, las comunicaciones, los procesos decisorios, los procedimientos que articulan a las personas, unidades, así como a los recursos materiales orientados al logro de los objetivos de la organización. En este sentido, todas las organizaciones, por muy simples que sean, disponen de una estructura compuesta por un conjunto de mecanismos destinados a dividir el trabajo, o en su caso, a la especialización para conseguir una mejor optimización de todos los recursos y la coordinación.

Las estructuras dentro de las organizaciones se materializan mediante el organigrama, entendido como la forma de ordenar los elementos que componen a la organización, tales como la distribución de funciones, relaciones de poder, la comunicación, reacción al cambio, etc. En este sentido, no está por demás recalcar que los componentes de una estructura administrativa son: la jerarquía; los sistemas de coordinación y control; puestos de trabajo; las unidades; y la diferenciación entre las unidades que prestan diferentes servicios. Tal y como se analizó en los capítulos anteriores.

Bajo esta misma óptica, la palabra organización puede tener diferentes acepciones, a saber como un instrumento; como entidad o grupo social; o como etapa de un proceso administrativo. Por tal virtud, y recapitulando los conceptos antes descritos, la organización consiste en el diseño y determinación de las estructuras, procesos, funciones y responsabilidades, así como en el establecimiento de métodos y la aplicación de técnicas tendientes a la simplificación del trabajo para dar lugar a una óptima coordinación de las actividades y de los recursos empleados. Aplicando esta interpretación al campo de las organizaciones en la Administración Pública, la organización tiene el propósito de lograr que todas las funciones administrativas, así como sus recursos, se coordinen y utilicen de tal forma que resulte fácil su manejo para quienes trabajan en la organización, y se logre mayor eficiencia en la prestación del servicio público. Es decir, la simplicidad en las estructuras facilita la flexibilidad, el diseño de procesos adecuados, así como la rapidez en la consecución y cumplimiento de los objetivos.

Por lo anterior, existen dentro de la esfera socio-técnica componentes fundamentales de una estructura administrativa que se da en cualquier tipo de organizaciones; como ya se mencionó, algunos autores les denominan principios. Estos componentes representan las directrices indispensables para constituir una organización eficiente. Asimismo, dichos componentes se encuentran relacionados entre sí, y son: unidad organizacional, especialización, jerarquía (dimensión vertical), autoridad y responsabilidad, unidad de mando, difusión, sistemas de control, sistemas de coordinación, y mejora continua.

Cuadro 12: Componentes fundamentales de una estructura administrativa:

| COMPONENTE | CARACTERÍSTICAS |
|------------------------------------|--|
| Unidad de mando | Todas las actividades de una organización deben estar relacionadas con los objetivos, misión y visión. Es decir, la existencia de una estructura, función, proceso, procedimiento o puesto, sólo es justificable para alcanzar la misión de la organización. |
| Especialización | El trabajo que desempeñan los miembros de una organización sólo debe limitarse, hasta donde sea posible, a la ejecución de una actividad. El trabajo se realizará más fácilmente si existe división en actividades claramente definidas y delimitadas. A mayor especificidad, mayor será la eficiencia y destreza. |
| Jerarquía | En una organización es indispensable delimitar y definir claramente los distintos niveles de autoridad. |
| Autoridad y responsabilidad | A cada grado de responsabilidad conferido, debe corresponder el grado de autoridad necesario. No se puede hacer responsable a una persona de una determinada función si no tiene autoridad para desempeñarla. |
| Unidad de mando | Es necesario establecer dentro de una organización centros de autoridad y decisión. Al haber confusión en la autoridad, ocasionará fugas de responsabilidad. |
| Difusión | No es funcional contar con diseños organizacionales si ningún miembro de la organización los conoce. Todas las estructuras, procesos, sistemas y técnicas implantadas en la organización deben darse a conocer a todas las áreas involucradas. |
| Sistemas de control | Este componente se refiere al límite de subordinados que deben reportar a un ejecutivo. Esto con la finalidad de lograr mayor control en el desempeño de las actividades. |
| Sistemas de coordinación | Para el cumplimiento de los objetivos, una organización debe procurar el equilibrio en las funciones, ya que todas las áreas están interrelacionadas. La organización es un sistema que necesita que todas sus partes funcionen de manera sincronizada. |
| Mejora continua | Una estructura organizacional requiere mejorarse y ajustarse a las condiciones de cambio necesarios, tanto internos como externos. |

FUENTE: Elaboración propia, a partir de los conceptos desarrollados.

Una vez identificados los componentes de una estructura administrativa dentro de la esfera socio-técnica, el proceso de organización que se analiza en el siguiente punto es de suma importancia, ya que es continuo, sujeto a cambios, suministra métodos, trata de reducir costos, y evita la duplicación de esfuerzos. En este sentido, estamos en presencia de una organización que propicia la satisfacción de las expectativas de sus factores internos y externos. Asimismo, se crea valor agregado; se favorece la innovación; se generan altos índices de productividad y calidad; se promueve un clima organizacional con elevados niveles

de satisfacción; y se genera competitividad y estabilidad en sus marcos de actuación y ejercicio.

3.4.1.1. Proceso de organización

El proceso de organización dentro de la Administración Pública se lleva a cabo a través de la división del trabajo, la jerarquización y la coordinación.

Se ha mencionado que la división del trabajo es la clasificación y delimitación de las actividades con el fin de realizar una función con la mayor precisión, eficiencia y el mínimo esfuerzo, mediante la especialización y perfeccionamiento en el trabajo. Para dividir el trabajo es necesario aplicar una secuencia que comprende la departamentalización y la descripción de funciones.

En este sentido, la departamentalización es la división y agrupamiento de las funciones y actividades en unidades específicas, y se logra mediante una división orgánica que permite a la organización desempeñar con eficiencia sus diversas actividades. La departamentalización permite una tipología según las características y requerimientos de cada organización. Esta tipología puede ser funcional, por productos, geográfica, por clientes, por procesos o equipos, o por secuencia.

La descripción de actividades es la especificación detallada de éstas, necesaria para realizar un trabajo. La descripción de funciones se realiza a través de técnicas conocidas como el análisis de puestos, entre otras.

La jerarquización presupone la disposición de las funciones de una organización por orden de rango, grado o importancia. Esto a través de centros de autoridad y comunicación relacionados entre sí.

Asimismo, la jerarquización implica la definición de una estructura, que por su naturaleza, pueden ser de distintos tipos, sistemas o modelos.²⁰⁷

Por su parte, la coordinación, como se ha analizado, es la sincronización de los esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos. Esto con el fin de lograr la unificación y optimización de recursos. En este sentido, la coordinación se puede dar de manera informal, jerárquica, estandarizada o mediante una cultura corporativa.²⁰⁸ La coordinación propicia que la organización funcione como un sistema integral.

3.4.1.2. Técnicas de organización

Las técnicas de organización son las herramientas necesarias para que, en términos de creación de una estructura administrativa, se garantice el proceso de organización. Estas técnicas deben de aplicarse de acuerdo a las necesidades de cada organización.

Para tal efecto, las técnicas de organización más usuales y comunes son los organigramas, manuales de organización, diagramas de procedimientos o de flujo, cartas de distribución de actividades, análisis de puestos, y simplificación del trabajo.

²⁰⁷Los tipos de estructuras más comunes son el lineal o militar, donde la autoridad se concentra en una sola persona; la funcional, que se basa en agrupar las funciones de acuerdo a las tareas básicas que se desempeñan en la organización; el staff, que se caracteriza por el manejo especializado de conocimientos, sin embargo, carece de autoridad; comités, quienes funcionan mediante la asignación de funciones o proyectos a un grupo de personas de la organización y generalmente son de carácter temporal; estructura multidivisional, que opera principalmente en organizaciones con gran magnitud de operaciones; el holding, que se caracteriza por ser un tipo de sociedad compuesta por diversas organizaciones con giros y funciones diferentes e independientes; la estructura matricial, que consiste en combinar la departamentalización por proyecto con la de las funciones; las transnacionales o globales, que atienden principalmente a un grado determinado de descentralización; y estructuras flexibles, con la finalidad de simplificar las formas de organización mediante estructuras planas y con pocos niveles de autoridad para lograr ser una organización ágil, eficiente, flexible y competitiva.

²⁰⁸La coordinación informal consiste en una relación fuera de reglas; la jerárquica se da mediante la supervisión directa de manuales y/o sistemas; la estandarizada mediante la aplicación de estándares en los sistemas; y la cultura corporativa se da cuando los miembros de la organización comparten los valores y los objetivos de la organización.

Cuadro 13: Técnicas de organización

| TÉCNICA | CARACTERÍSTICAS |
|--|---|
| Organigramas | Los organigramas, conocidos también como gráficas de organización o cartas de organización. Son representaciones gráficas de la estructura formal de una organización. Consecuentemente, muestran la interdependencia, las funciones, los niveles jerárquicos, las obligaciones y la autoridad existentes dentro de la propia organización, y se pueden representar de manera vertical, horizontal, circular y mixta entre el vertical y horizontal. |
| Manuales de organización | Los manuales son documentos detallados que contienen información de la organización en forma ordenada y sistemática. De igual forma, representan las funciones de los miembros que laboran en la organización, así como delimitan actividades, responsabilidades, autoridad y responsabilidad para evitar así duplicidad de funciones y fugas de responsabilidad y autoridad. Asimismo, implican ser una fuente fidedigna de información y capacitación, y son una base para el mejoramiento e implantación de sistemas. Al igual que los organigramas, existen diferentes tipos de manuales que de alguna manera se diferencian unos de los otros por su aplicabilidad; es decir, los manuales pueden ser de organización, departamentales, interdepartamentales, y de procedimientos. |
| Diagramas de procedimiento o de flujo | Los diagramas de flujo o flujogramas, como representaciones gráficas muestran la sucesión de los pasos de que consta un procedimiento, entendido éste, como una serie de actividades de carácter repetitivo y rutinario. Asimismo, ayudan a combinar o readaptar la secuencia de las operaciones para lograr una mayor simplificación, ayudan a mejorar alguna operación combinándola con otra parte del proceso y eliminan atrasos, actividades, formatos y operaciones no necesarias. Para tal efecto, existen diversos tipos, tales como el de operaciones, los esquemáticos, de ubicación y de formas. |
| Cartas de distribución de actividades | Las cartas de distribución de actividades son una técnica con la que se analizan las actividades y funciones que se realizan en los puestos que integran un área de la organización. Esto con la finalidad de simplificar las funciones y mejorar la eficiencia de los grupos de trabajo. |
| Análisis de puestos | Esta es una técnica con la que se clasifican de manera muy específica las labores que se desempeñan en una unidad de trabajo. Asimismo, definen las características, conocimientos y aptitudes que debe tener el miembro de la organización que desempeña el puesto. |
| Simplificación del trabajo | Dentro de esta técnica se utilizan a su vez otras que ayudan a lograr la simplificación del trabajo. Estas técnicas son: estudio de métodos, que consiste en el registro y examen crítico de la forma de llevar a cabo el trabajo para simplificarlo y optimizar recursos; estudios de tiempos y movimientos, consistente en el análisis de las tareas y actividades básicas, así como la determinación del tiempo óptimo para cumplirlas con el fin de simplificarlas y reducir el tiempo de ejecución; e ingeniería del valor, que consiste en analizar la operación del producto o servicio, estimar el valor de cada operación e intentar mejorar la operación tratando de mantener bajos los costos en cada etapa. |

FUENTE: Elaboración propia basado en Harbour (2001).

3.4.1.3. Estructuras administrativas en los procesos de organización

¿Cómo se crea una estructura administrativa? Existen cuatro etapas para diseñar una estructura administrativa. En la primera se contempla la definición de los objetivos estratégicos y operativos, así como la determinación de las funciones, actividades y tareas. En la segunda, se consideran los factores de contingencia, tanto internos como externos. En la tercera etapa, se diseñan la estructura administrativa y los puestos de trabajo, los cuales tendrán que agruparse atendiendo el componente de la jerarquización. Finalmente, en la cuarta etapa, se implantan los sistemas de enlace y regulación, así como se definen los sistemas de información, de planificación y de control.

En este sentido, las estructuras administrativas pueden presentar disfunciones tales como la excesiva longitud vertical, que suele ir vinculada a la lentitud y rigidez en la gestión de políticas, programas y servicios; excesiva fragmentación horizontal, que dificulta la definición e implementación de programas integrados; la inflación orgánica, que eleva la densidad de las estructuras administrativas o eleva el número de unidades administrativas; peso excesivo de los servicios comunes, que genera excesiva burocratización de las actividades; notable presencia de tensiones y conflictos entre las unidades verticales y las encargadas de la gestión de los servicios; y pérdida en las unidades verticales de su capacidad de decisión y de autonomía de gestión (Ramió, 2002: 58-60).

Por lo anterior, Carles Ramió señala modelos alternativos de estructura administrativa:

Cuadro 14: Modelos alternativos de estructura administrativa:

| MODELO | CARACTERÍSTICAS |
|----------------------------|---|
| Clásico-Burocrático | Modelo más frecuente en la Administración Pública. Se caracteriza por la existencia de un número considerable de niveles jerárquicos, así como por la existencia de un elevado número de niveles horizontales. En este modelo, la verticalidad supone un distanciamiento entre los centros decisorios y de operaciones, lo que ocasiona poca rapidez en la toma de decisiones y en el flujo de la información. Asimismo, provoca poca flexibilidad a los cambios de sus entornos y ante las demandas; se dificulta la elaboración de políticas integradas y genera rivalidades entre los diferentes sectores organizativos. |
| Agencialización | Modelo emergente y alternativo al Clásico-Burocrático. Trata de superar la verticalidad mediante la fragmentación del complejo organizativo unitario en varias organizaciones independientes para prestar un determinado servicio. Existe más agilidad a la adaptación de los cambios y de las demandas ciudadanas. Sin embargo, con este modelo resulta más difícil la coordinación entre las referidas organizaciones. |
| Gerencial | También es un modelo emergente cuyo objetivo es evitar la segmentación mediante la integración en gerencias, instancias jerárquicas de alto nivel y profesionalizadas. Sin embargo, no logra superar los problemas derivados de la verticalidad. |
| Mixto | Este modelo, con nula aplicación práctica, mezcla los tres anteriores, y tiene como objetivo reducir la excesiva jerarquización y la falta de integración. |

FUENTE: Elaboración propia basado en Ramió (2002: 62).

De manera paralela a lo antes expuesto, Mintzberg representó, de igual forma, estructuras administrativas de las organizaciones sobre una base de macrofunciones. Menciona que existen seis de ellas y, consecuentemente, seis áreas de gestión en las organizaciones, a saber: núcleo estratégico, núcleo operativo, línea media, tecnoestructura, staff de apoyo, e investigación y desarrollo. Una vez definidas las citadas macrofunciones, Mintzberg²⁰⁹ distingue cinco modelos de organizaciones que él denominó configuraciones estructurales: la estructura simple, la burocracia maquinal, la burocracia profesional, la forma divisional y la adhocracia.²¹⁰

²⁰⁹Para mayor información sobre la caracterización de los modelos de estructuras administrativas de Mintzberg, así como las configuraciones estructurales, ver Mintzberg (1988).

²¹⁰La adhocracia se caracteriza por se una estructura sumamente orgánica con escasa formalización del comportamiento; una elevada especialización horizontal del puesto basada en una preparación formal; una tendencia a agrupar a los especialistas en unidades funcionales en lo correspondiente a asuntos internos, pero desplegándolos en pequeños equipos de proyectos formados sobre la base del mercado para la realización de su trabajo; y un uso de dispositivos de enlace para fomentar la adaptación mutua (Ramió, 2002: 69).

3.4.1.4. La organización del factor humano en la Administración Pública

Uno de los factores de análisis de la teoría organizacional es el capital humano en las organizaciones. Esto si tomamos en cuenta que las personas son el elemento sustancial de las organizaciones; sin capital humano, las demás variables organizativas no tendrían razón de ser. Por supuesto, éste tiene que ver con la Escuela de las Relaciones Humanas.

En este sentido, los servidores públicos representan el elemento ineludible de las organizaciones públicas que aunado a la estructura administrativa, emerge en lo que se conoce como función pública. En tal virtud, la función pública representa dos vertientes: una que vincula al servidor público de manera vitalicia a la Administración Pública ocupando diversos puestos; y otra, que se centra en la especialización, donde sólo se ocupa el puesto por el grado de especialidad del servidor público. Sin embargo, hay que añadir a la función pública el factor político, por el que la selección y reclutamiento del personal no se da en función de su capacidad profesional, sino por el grado de politización bajo criterios de confianza política.

Es menester resaltar la obra de Max Weber “El político y el científico”, en la que a través de dos discursos sobre la política como vocación y la ciencia como vocación, Weber expone un análisis y una reflexión sobre el trabajo de las personas de ciencia como contraposición al comportamiento del político; este comportamiento se caracteriza por la constitución de elementos irracionales, es decir, quien hace política²¹¹ aspira al poder, sea como medio para la consecución

²¹¹Weber señaló que la política se puede hacer de tres formas: de manera ocasional, secundaria o como actividad principal. En la política que se hace de manera ocasional, prácticamente entramos todas las personas cuando vamos a votar, asistimos a un mitin, hacemos un discurso o emitimos una opinión. A quienes participan en la política que se hace de manera secundaria, Weber los denominó “políticos semiprofesionales”, y son aquellos delegados o directivos de asociaciones políticas que desempeñan actividades sin vivir de ellas o para ellas. Sin embargo, los que hacen política de manera profesional, o como una profesión, son aquellos que viven de ella o para ella. Quien vive para la política hace de ello su vida en un sentido íntimo, o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haberle dado un sentido a su vida poniéndola al servicio de algo. El que vive de la política como profesión trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos (Weber, 2005: 17).

de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere (Weber, 2005: 9).

En otras palabras, el comportamiento del que hace la política se caracteriza por la parcialidad, lucha y pasión;²¹² toda la actividad de éste está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y opuesto al que orienta la actividad del funcionario, que en nada se caracteriza a lo que Weber llamó “demagogo”. El funcionario se honra con su capacidad de ejecutar las acciones de manera responsable, siempre y cuando, si ha de ser fiel a su verdadera vocación, el auténtico funcionario no debe de hacer política, sino limitarse a administrar de manera imparcial y racional (Weber, 2005: 31).

Es aquí donde se liga el ejercicio de la ciencia que Weber, en su obra citada, la referencia y contextualiza como vocación, en lo que debiera hacer un maestro, pero en términos de lo que señala a que el auténtico funcionario no debe de hacer política, sino limitarse a administrar de manera imparcial y racional; esto se vincula al hecho de que en el terreno de la ciencia, sólo posee personalidad quien se entrega pura y simplemente al servicio de una causa, y para que la ciencia aporte de manera positiva a la vida práctica y personal, definitivamente se debe de tener vocación. En este sentido, a una persona que se dedica al servicio público y a solucionar los problemas surgidos en los fenómenos sociales, la experiencia científica la instruye acerca de los medios que deben utilizarse para ponerla en práctica. Es decir, no hay trabajo científico que no tenga siempre como presupuesto la validez de la lógica y de la metodología (Weber, 2005: 92-113), misma que se debería emplear en el ejercicio de la Administración Pública como esa gran organización de organizaciones.

²¹²Una de las preguntas que se formula Weber en su obra “El político y el científico” es la de ¿Qué debe ser un político? Weber, sabiendo que el político, en su época (como hoy también) no era precisamente un modelo, propuso una forma de “deber ser” del político a ser imitado por los que sentían esa vocación. Definía que un político debe contar con tres virtudes: pasión, sentido de responsabilidad y mesura. Sin embargo, esta definición se torna difícil, ya que existen dos virtudes racionales y una irracional que son excluyentes entre sí, y con un equilibrio en el que es exigible el sacrificio de una de ellas.

Muchas veces en la práctica organizacional dentro de la Administración Pública, los servidores públicos no toman o no saben de las metodologías en las que se basa la ciencia para llegar a la verdad; como dice Weber: como sea que la ciencia en la actualidad es una vocación llevada a efecto mediante las especializaciones puestas al servicio de la toma de consciencia de cada uno de nosotros y del conocimiento basado en determinados enlaces fácticos. En estos tiempos la ciencia está lejos de ser un don de visionarios y profetas que reparten bendiciones y revelaciones; tampoco es parte integrante de las reflexiones de los sabios ni de los filósofos en lo referente al sentido del mundo. Aprendamos del hecho de que no es suficiente atenerse a la espera y sentir el deseo vehemente. Es preciso algo más: ponerse a trabajar y satisfacer, tanto en calidad de hombre como de profesional, las exigencias cotidianas (Weber, 2005: 115-121). Sin embargo, el factor político en las organizaciones, a *contrario sensu* de lo aportado por Weber, ha sido una variable permanente que ha definido la organización del factor humano en las organizaciones.

En este sentido, la organización del factor humano en la Administración Pública se caracteriza por la presencia de tres ejes rectores: la política de personal, la gestión del personal y la administración del personal. La primera trata de definir el modelo y estructura del personal a seguir; la segunda, los mecanismos para la consecución de los objetivos; y la tercera consiste en la implementación de los programas de acción en materia de personal.

Generalmente, dentro de las organizaciones públicas existe una disfunción entre las tres, lo que genera dificultad para realizar un análisis de prospectiva que dé tendencias hacia un modelo de organización que pueda dar respuesta a las necesidades y retos con el personal debidamente capacitado.

Lo anterior arroja una serie de factores críticos e indicadores en la gestión del capital humano. Es decir, existen aspectos básicos relacionados con la estructura y gestión de personal en la Administración Pública. La organización del capital humano es, *per se*, una actividad compleja que requiere la implementación de indicadores.

Dichos indicadores, según Ramió, se basan en las características de los funcionarios públicos; su crecimiento; el absentismo; la selección, movilidad interna y promoción; retribución y evaluación del desempeño; formación; y relaciones laborales (Ramió, 2002).

De igual forma, existe un factor fundamental en la actuación del elemento sustancial de las organizaciones. Éste se refiere a la motivación, ésta define el comportamiento de los funcionarios públicos, que depende de una serie de variables psicológicas y sociológicas que van determinado su estado dentro de la organización.

En este sentido, las variables psicológicas y sociológicas tienen un determinado impacto en los procesos, así como en el cumplimiento de los objetivos de las organizaciones públicas y en la propia motivación. Estas variables son trascendentales para la formulación e implementación de estrategias y programas, y para la elaboración de éstos se necesita de un elemento fundamental que es la metodología.






3.4.1.5. Funciones y procesos en la Administración Pública

Las organizaciones públicas, como se ha analizado, agrupan una serie de dimensiones que están orientadas al logro de los objetivos. Esto se da a través de funciones y procesos.

Las funciones, como un conjunto de actividades afines y coordinadas, se llevan a cabo de manera sistemática. Asimismo, se definen una vez estructurada la planeación estratégica de la organización, por esto, si un objetivo cambia, es evidente que mediante una revisión o actualización, la función cambie. De igual forma, su análisis consiste en la identificación de los productos y servicios asociados con las funciones; la estabilidad de las funciones con relación en los objetivos; caracterización de las funciones por su nivel; determinación de la asignación de las funciones a cada unidad administrativa y de la estructura de responsabilidades de la función.

Por lo anterior, toda organización tiene de manera implícita funciones; es decir, siempre están presentes y, como se estipuló en el capítulo II, estas funciones inherentes fueron enunciadas por Fayol en 1916; son las de planificar, organizar, integrar, dirigir y controlar. Las características de cada una de ellas las podemos ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 15: Funciones básicas de las organizaciones:

| FUNCIÓN | SUBFUNCIONES |
|---|--|
| <p style="text-align: center;">Planificar</p>  | <p>Consiste en determinar un plan de acción, así como lo que se va a hacer y cómo. Dentro de esta función se definen los objetivos y políticas estratégicas, se prevé, se definen objetivos operativos, se diseñan estrategias, se programa y se presupuesta.</p> |
| <p style="text-align: center;">Organizar</p>  | <p>En esta función se estructuran e integran las actividades y recursos. Esto implica diseñar los procedimientos, la estructura, los mecanismos de coordinación, así como definir las funciones de los puestos y sus aptitudes.</p> |
| <p style="text-align: center;">Integrar</p>  | <p>Dentro de esta función se integra el capital humano competente para ocupar los puestos o cargos. Esto representa seleccionar, capacitar, formar y desarrollar.</p> |
| <p style="text-align: center;">Dirigir</p>  | <p>Implica orientar y guiar las acciones de la organización para cumplir con los objetivos. Ésta involucra el coordinar, delegar, motivar, resolver conflictos y manejar los cambios.</p> |
| <p style="text-align: center;">Controlar</p>  | <p>Consiste en asegurar el cumplimiento de los objetivos según lo estipulado en la planificación. Dentro de ésta se implanta un sistema de información, se favorecen las formas de proceder, se miden y evalúan los resultados, y se emprenden acciones correctivas.</p> |

FUENTE: Elaboración propia basado en Ramió (2002: 105-107).

Por su parte, los procesos hacen referencia a la serie de actividades para cumplir con los objetivos. Al respecto, en la Administración Pública es más común usar el término procedimiento, ya que implica una mayor focalización. En este sentido, el procedimiento administrativo es la serie de etapas que se siguen para efectuar cualquier acción de la administración pública, y depende de la organización pública incluir valor y mejora continua. Asimismo, los procedimientos administrativos llevan el objetivo de definir ambigüedades, etapas, y los grupos de unidades que participarán en el procedimiento. En otras palabras, y en términos de Mintzberg, es el proceso de toma de decisiones, por tanto, un análisis y

racionalización del procedimiento administrativo. Esto implica que dicho proceso debiera estar orientado a llevar a cabo resultados e impactos en las organizaciones.

Lo anterior significa que es importante diseñar una serie de estrategias ante el análisis y racionalización de los procesos administrativos. Dichas estrategias deben estar enfocadas a la auditoría de los procesos de manera selectiva; a incluir al ciudadano en los procesos decisorios; a la racionalización de los procesos en términos de que hay que considerar las alternativas posibles; a la identificación de las causas del procedimiento; a la definición de la naturaleza y características del procedimiento administrativo; a la definición del ciclo del procedimiento administrativo de manera integral; a la detección de las anomalías; y a la propuesta de racionalización que finalmente simplifique el procedimiento, reduzca tiempos y errores.

Por lo anterior, es necesario contar con fuentes de información actuales que ayuden al análisis de los procedimientos. Dichas fuentes pueden ser los manuales de procedimientos, los servicios que son resultado del procedimiento, ciclo del proceso, estructura orgánica, y sistemas de evaluación y regulación; entre otras.

Finalmente, los procedimientos, como se pudo analizar en renglones anteriores, pueden ser dados a conocer mediante representación gráfica, como son los ya citados organigramas.

3.4.1.6. Las organizaciones públicas ante los nuevos paradigmas de la gestión pública

Sin duda, a las organizaciones de la Administración Pública les ha sido difícil estructurarse y autoanalizarse como unidades de producción de servicios. Esto, si se toma en cuenta que hasta hace algunos años las empresas privadas prestadoras de servicios tampoco habían asimilado esta situación y funcionaban sin instrumentos específicos (Shaw, 1991). Esta es una razón por la cual las técnicas de gestión utilizadas en las organizaciones públicas estén poco exploradas.

La incapacidad evidente que han demostrado las organizaciones públicas para producir servicios que satisfagan las necesidades y las expectativas cada vez más complejas de los ciudadanos, en un contexto nacional e internacional dinámico, ha sido la válvula de escape para plantearse cambios y reformas en los modelos organizativos dentro de la Administración Pública. En este sentido, las organizaciones públicas tienen el reto de prestar servicios públicos con determinadas características y altos niveles de calidad; que para lograr esto deberá haber una organización sistemática y coherente de todos los recursos en relación con los ciudadanos y su nivel de satisfacción como usuarios.

Por lo anterior, han surgido diferentes enfoques que han tomado como base esa válvula de escape. Dos ejemplos de estas perspectivas son el formulado por Barzelay denominado “Gestión Postburocrática” y el de la “Reinvención del Gobierno” de Gaebler y Osborne; ambos representan una visión neoempresarial de la gestión pública.

En relación al modelo de Gestión Postburocrática, Barzelay analizó la incorporación de mecanismos de mercado y de competencia para resolver los problemas de la Administración Pública. En este sentido, según Barzelay el paradigma burocrático ha dejado de tener aplicabilidad, por lo que se trata de modificar los valores de las organizaciones públicas utilizando conceptos como cliente, calidad, valor, servicio, innovación y flexibilidad, entre otros (Barzelay, 1992). Asimismo, Barzelay distingue al modelo postburocrático del burocrático a partir de los siguientes postulados:

- La burocracia se enfoca hacia sus propias necesidades, mientras la postburocracia a las necesidades de los usuarios.
- Una organización burocrática se caracteriza por el control en los recursos, costos y funciones. La perspectiva postburocrática se define por los resultados alcanzados y el valor agregado en la obtención de los mismos.

- La organización burocrática sigue procesos normalizados, mientras que la perspectiva postburocrática genera las decisiones que haya que aplicar para lograr los objetivos.
- La organización burocrática implementa políticas y planes, mientras que la postburocrática concibe una comunicación con los usuarios para definir las políticas y programas.

Cabe señalar que existen aún otros planteamientos que distinguen al modelo burocrático del postburocrático. Sin embargo, los anteriores son considerados los más sustanciales.

En relación al enfoque de la Reinención del Gobierno de Osborne y Gaebler, con una visión neoempresarial de la administración, éste tuvo como objetivo convertir a la Administración Pública en un espacio de acción eficaz y eficiente mediante el uso de tecnologías y actividades de carácter empresarial; es decir, y como lo estipulan ellos, un gobierno responsable puede funcionar con tanta eficiencia y productividad como la mejor dirigida de las empresas. En estos términos, la Administración Pública tradicional ha estado asociada al concepto burocrático; es decir, una organización jerárquica en que cada unidad tiene sus funciones delimitadas y sus actuaciones reguladas mediante normas y mecanismos de control. En este sentido, dicha forma de administración ha desarrollado disfunciones, siendo la más sustancial la falta de adaptabilidad de las organizaciones al contexto actual. Ante este panorama, durante la década de los noventa surgió un conjunto de perspectivas reformadoras denominado Nueva Gestión Pública.²¹³ Asimismo, dentro de la Nueva Gestión Pública existe una corriente denominada “Neopública”. Dicha corriente no representa el peso de la

²¹³No es propiamente el tema de la Nueva Gestión Pública uno de los objetos de estudio de la presente investigación. Sin embargo, cabe señalar que dentro de esta perspectiva (enfoque neoempresarial) se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes, unos analíticos (la mayoría normativos), otros más genéricos y otros más concretos. No obstante, dicha perspectiva hace énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas a través de una repolitización, racionalización y control de la externalización de los servicios públicos, participación ciudadana y ética en la gestión pública

visión neoempresarial, sólo representa una minoría en el sector académico, como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública. Y aunque ambas son corrientes pertenecientes a la Nueva Gestión Pública, implican entre sí ciertas diferencias tendientes a aplicaciones convergentes.

Algunos de los postulados del enfoque sobre la reinención del gobierno, son (Osborne y Gaebler, 1994) y (Osborne y Plastrik, 1998):

- Debe hacerse la separación de las funciones programáticas y reguladoras de las de prestación de servicios y de cumplimiento, mediante la elección de los métodos que mejor satisfagan las necesidades de eficiencia, eficacia, igualdad, responsabilidad y flexibilidad.
- La necesaria capacitación a las comunidades para que resuelvan sus propios problemas y disminuya así la dependencia hacia lo gubernamental.
- La competitividad representa en las organizaciones públicas una mejora continua y programática.
- El trabajar hacia la consecución de los objetivos ayuda a reducir las normas internas y a simplificar los procesos administrativos.
- Trabajar por resultados implica ir más allá de ver si se cumplieron las normas y si se gastaron los recursos ajustándose a las partidas presupuestales. Asimismo, implica evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas mediante el establecimiento de metas.
- Hay que satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, mediante el establecimiento de criterios de servicio al cliente y de garantías. Es fundamental conocer sus opiniones.

- Se debe buscar que toda inversión realizada por las organizaciones públicas sea rentable.
- Es preciso actuar en la prestación de servicios de manera preventiva más que reactiva. Esto, a través del uso de la planeación y prospectiva estratégica que ayuden a la toma de decisiones.
- Las estructuras horizontales, flexibles, descentralizadas o poco jerárquicas permiten la delegación de responsabilidades, fomentando el trabajo en equipo, así como la participación en la toma de decisiones.
- El incentivo de los mercados privados ayuda a observar comportamientos que permiten resolver problemas sociales, en lugar de emplear mecanismos administrativos como la prestación de servicios o la regulación del control.

Sin embargo, cabe señalar que el enfoque de la reinención del gobierno ha recibido críticas y, consecuentemente, surgen problemas asociados a las corrientes neoempresariales y neopúblicas que tienen que ver principalmente con el rol de los ciudadanos. En otras palabras, la reinención del gobierno se caracteriza por la influencia del espíritu empresarial en el sector público, haciendo énfasis en el desgaste de la burocracia, concebida ésta como una forma de organización que se ha analizado en capítulos anteriores.

3.4.2. Dimensión político-cultural

Hemos señalado con anterioridad que las organizaciones informales y el conflicto en las organizaciones, son factores determinantes dentro de esta esfera.

En este sentido, las organizaciones representan sistemas políticos por la diversidad de actores organizativos, así como por la pluralidad de intereses y objetivos que en ellos están implícitos. Asimismo, y como se abordó anteriormente y recordando el concepto de David Arellano (2004), las organizaciones son un constructo social donde acciones de actores y grupos adquieren sentido, y donde participan de manera funcional o disfuncional en condiciones definidas por normas, leyes y reglas. Una organización abarca muchas racionalidades, y éstas están basadas en intereses que cambian de acuerdo a la perspectiva desde la que se mira; dichas racionalidades son siempre políticas. Es aquí donde se pierde la noción de organización unitaria con objetivos compatibles, y a lo que todos los actores organizativos dedican sus esfuerzos para su cumplimiento.

3.4.2.1. Poder y conflicto en las organizaciones públicas

El conflicto es una realidad de la vida de la organización; describe aquellas situaciones en las que los individuos y/o grupos de personas están en desacuerdo. Esto da como consecuencia la ineficiencia y la ineffectividad, por lo que el conflicto pasa a ser un comportamiento indebido que puede estar sujeto a algún tipo de castigo; en la práctica se traduce en controles aún más estrictos, diseñados para minimizar la posibilidad de que esta clase de comportamientos se repitan. Sólo el conocimiento adecuado y el análisis de los problemas son requisito previo para la solución exitosa del conflicto. De no existir esta condición previa, el resultado será la ineffectividad de la organización (Bryans y Cronin, 1985: 107-108).

Las causas del conflicto se pueden identificar de la siguiente manera:

- Diferencias entre los objetivos de la corporación y los de sus miembros.
- Divergencia entre los distintos departamentos o grupos que conforman la organización.

- Problema entre la organización formal y la informal.
- Desacuerdo entre la gerencia y sus subalternos.
- Oposición entre el individuo y su trabajo.
- Discrepancia entre los individuos (Bryans y Cronin, 1985: 108-112).

De acuerdo con la visión unitaria, el conflicto siempre ha sido considerado destructivo y nocivo para la autoridad y control gerencial. Sin embargo, el conflicto, visto con el enfoque pluralista, puede interpretarse como una serie de interacciones entre individuos y grupos, las cuales permiten a la organización progresar. Las interacciones producen resultados que permiten alcanzar la estabilidad y representan fuentes de satisfacción para quienes participan en ellas. En este sentido el conflicto puede ser visto como una fuente de creatividad. Los resultados pueden constituir la base para establecer nuevos enfoques para encontrar soluciones a los problemas (Bryans y Cronin, 1985: 113).

A la luz de lo anterior, el conflicto puede ser considerado como un instrumento para lograr estabilidad y progreso. La existencia de los procesos de conflicto es un factor de vital importancia y da lugar a resultados según los cuales las diferentes fuentes de conflicto son consideradas parte legítima e integral del sistema de organización (Bryans y Cronin, 1985: 113).

Las formas de enfrentar el conflicto varían de acuerdo con la naturaleza del mismo. Ante el conflicto inevitable, generado por la competencia por recursos, prioridades y objetivos, y agudizado por las rivalidades entre individuos y grupos, las organizaciones tratan de manejar este estado de cosas de manera que les permita lograr, al menos, cierto grado de integración y de resolución del conflicto (Bryans y Cronin, 1985: 114).

Al perderse la noción de organización unitaria, el enfoque político de la Teoría de la Organización hace a las organizaciones complejas, con pluralidad de objetivos, incompatibles entre sí y con los de la organización. En este sentido, la política se encuentra relacionada con aquellas actividades que intenten influir en la toma de decisiones sobre aspectos trascendentales, lo que hace que el “poder”²¹⁴ se constituya como un concepto básico en el análisis organizativo. Al respecto, Pfeffer (1993) define la política en las organizaciones como el conjunto de actividades que se realizan en las organizaciones para adquirir, desarrollar y utilizar el poder y otros recursos para obtener los resultados que uno prefiere en una situación en la que existe incertidumbre o disensión sobre las alternativas a elegir.

Por lo anterior, y haciendo una dicotomía entre poder²¹⁵ y política dentro de las organizaciones, la política implica los actos relacionados a las formas de influir para incrementar o proteger los intereses, sean éstos a través de tácticas o estrategias. En cambio, el poder implicaría el esfuerzo consciente para dominar y utilizar la fuerza para resolver una situación. En tal virtud, el uso del poder representa el hecho de que una persona o conjunto de ellas posean una determinada capacidad de influencia en virtud de su posición o ciertas características para lograr objetivos. En este sentido, en las organizaciones hay una multiplicidad de fuentes de poder cuya amplitud depende del grado de complejidad de la organización.

²¹⁴El “poder” es uno de los conceptos más estudiados dentro de la Ciencia Política. En este sentido, Robert Dahl lo define como la relación entre dos actores, en la que uno puede obligar a otro a hacer algo que no tenía pensado o no quería hacer (Dahl, 1957: 201-215). Asimismo, Blau (1964) define al poder como la capacidad de un actor social determinado para vencer la oposición.

²¹⁵Mintzberg (1992) afirma que hay cinco bases generales de poder: el control de los recursos, el control de las técnicas, los conocimientos, las prerrogativas legales y acceso a la información. Por su parte, y al igual que Mintzberg, French y Raven (1959), también afirman que dentro de las organizaciones existen cinco tipos de poder: el poder legítimo, el retributivo, de coerción, de experto y el personal. En el mismo sentido, Morgan (1990) señala que los tipos de poder en las organizaciones son: autoridad formal; control de los recursos; uso de la estructura, reglas y reglamentos de la organización; control de los procesos de decisión; control del conocimiento y la información; control del acceso a determinados ámbitos organizativos; capacidad para hacer frente a la incertidumbre; y control de la tecnología.

Debido a lo anterior es cuando surge el conflicto entre los diversos actores, y que para que puedan lograr sus propios objetivos, generan coaliciones o negociaciones. Con esto, nos damos cuenta de que en los actores convergen todos los factores políticos, y en los procesos interactivos entre ellos se percibe el grado de poder que manejan dentro de la organización.

Los actores de una organización pública pueden ser sus miembros, grupos de trabajo, grupos de presión y/o unidades de la organización. En este sentido, Arellano (2004) diferencia a los actores en externos e internos (stakeholders²¹⁶).

Prácticamente, los actores externos e internos son considerados como cualquier persona o grupo fuera de la organización, que puede demandar atención recursos o productos, o que puede afectar o ser afectado por los productos o servicios que brinda la organización (Bryson y Farnum, 1996: 48). Dentro de los actores externos de las organizaciones públicas encontramos a los ciudadanos, partidos políticos, proveedores, grupos especiales de interés, gobiernos extranjeros, organismos internacionales, sindicatos, competidores, y gobiernos federal, estatal y local (Arellano, 2004: 86). Los actores internos se posicionan en los grupos que se forman en departamentos o unidades, líderes, miembros que toman las decisiones, estructura técnica, grupos informales que afectan la actuación de los grupos formales, trabajadores operativos, equipo de investigación, y en el sindicato (Arellano, 2004: 94).

Por su parte, el conflicto se observa como un proceso en el cual una persona hace un esfuerzo consciente para erradicar los esfuerzos de otra. Esto mediante alguna actividad que obstaculice el hecho de que la segunda persona no pueda lograr sus objetivos, por lo que en tal virtud existe una diferencia entre intereses de los dos o más miembros de una organización.

²¹⁶Un stakeholder es una organización o individuo que, en el cumplimiento de sus objetivos, se ve afectado por la acción de una empresa. Básicamente los stakeholders condicionan el accionar organizacional mediante su perspectiva, su posición hacia la organización y sus formas de presión y actitud. El análisis de los stakeholders reviste una gran importancia, pues parte de la premisa de que son los actores los que mueven, dinamizan la realidad y construye sistemas y reglas de actuación (Arellano, 2004: 83).

Es evidente que derivado de lo anterior, para que se suscite un conflicto, es fundamental que se den las condiciones necesarias capaces de crearlo; si dichas condiciones afectan a una o más personas se genera el conflicto, provocando de esta manera la generación de obstáculos para frenar las intenciones de una y otra persona. Las consecuencias del conflicto pueden ser funcionales si trajo aparejada alguna mejora para la organización; es decir, si el conflicto es bien canalizado puede enriquecer a la propia organización. En caso contrario, el conflicto se consideraría disfuncional.

Por tanto, existen elementos conceptuales del poder y de conflicto que interactúan entre sí dentro de las organizaciones. Estos elementos son las fuentes del poder y que dan como consecuencia la presencia del conflicto. Dichos elementos son el tipo de poder, los instrumentos de poder, la expresión organizativa del poder, los actores y la estructura organizativa.

La Administración Pública, como una organización compleja, comprende una serie de fuentes de poder que la han ido caracterizando. Tales fuentes implican un poder formal, debido a la verticalidad de las estructuras; al poder derivado del control de los recursos; al poder que proviene por el uso de las reglas y de los reglamentos de la organización; al poder proveniente del proceso decisorio; al poder derivado por el control de la tecnología; al poder de los líderes informales; y al poder que procede del conocimiento y de la información.

Dichas fuentes de poder tienen formas de manifestación según sean las características de las organizaciones. Éstas pueden ser de manera descendente, ascendente y de modo horizontal.

Para el caso de la Administración Pública, la forma más representativa es la descendente, debido a la verticalidad que presentan las organizaciones públicas, así como por el flujo de información, toma de decisiones y distribución de funciones que se dan a través de las líneas jerárquicas. Sin embargo, el poder horizontal es una forma que ha adquirido mayor fuerza en algunas organizaciones públicas, sobre todo europeas, en donde todos los miembros de la organización influyen y contribuyen al ejercicio del poder, así como también intervienen los

sistemas institucional y organizativo. Al poder horizontal que se ejerce con proyección transversal es lo que denomino como “gobernanza organizacional”.

Sobre este concepto se toma como referencia, aunque no es objeto de estudio del presente trabajo, pero que tiene relación con lo analizado en los párrafos anteriores, que actualmente muchas organizaciones están cambiando a estructuras flexibles y descentralizadas que enfatizan la colaboración horizontal²¹⁷ y de información. Es decir, las barreras internas entre las organizaciones empiezan a desaparecer, incluso se han generado relaciones interorganizaciones de manera global, que están conectadas de manera electrónica.²¹⁸

En el estudio de las organizaciones contemporáneas se descubre que los diseños jerárquicos tradicionales con frecuencia son inadecuados para los ambientes cada vez más dinámicos y complejos. En respuesta a las exigencias del mercado de que las organizaciones sean planas, flexibles e innovadoras, se tienen que empezar a profundizar en esquemas organizacionales sensibles a las actuales necesidades, tal como se vio en los esquemas como organizaciones de aprendizaje; pero además existen las organizaciones sin límites, estructuras de matriz y de proyectos, organizaciones virtuales, organizaciones de red, organizaciones modulares, y estructuras de equipos. Todas éstas representan formas que la gobernanza organizacional empieza a vislumbrar.²¹⁹

²¹⁷A estas organizaciones, Richard Daft las denomina *organización de aprendizaje*, que son organizaciones que promueven las comunicaciones y colaboración, así como en la identificación de problemas, permitiendo a la organización experimentar continuamente, aumentar y mejorar su capacidad. Dicha organización está basada en igualdad de información abierta, poca jerarquía y una cultura que motiva a la participación y a la adaptabilidad, aceptando ideas que vengan de donde sea y que ayuden a la organización a obtener oportunidades, y que puedan controlar las crisis. En la *organización de aprendizaje* el valor esencial es el resolver problemas, opuesto al de la organización tradicional, que está designada a la eficiencia de sus funciones (Daft, 2005).

²¹⁸Una interpretación adicional al término de gobernanza, es el llamado gobierno electrónico (gobierno en línea o gobierno digital), que es la herramienta que permite una adecuada adaptación al nuevo entorno. El gobierno electrónico incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (como es el internet) que el estado desarrolla para aumentar la eficacia en la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual (Gasco, Mila, 2001 en Sánchez, 2002: 353).

²¹⁹La estructura de equipos es la estructura organizacional en la que toda la organización está integrada por grupos o equipo de trabajo. Las estructuras de matriz son las que asignan especialistas de diferentes departamentos funcionales para trabajar en uno o más proyectos. La estructura de proyectos atiende a que los empleados trabajan continuamente en proyectos. La organización sin límites es aquella cuyo diseño no está definido ni restringido por límites horizontales, verticales o externos impuestos por una estructura predeterminada. Las organizaciones virtuales son las que están integradas por grupos pequeños y que contratan temporalmente especialistas externos para trabajar en oportunidades que surgen. Por su parte, las organizaciones de red son pequeñas organizaciones centrales que realizan el abastecimiento externo de funciones de negocios. Las organizaciones modulares son organizaciones de manufactura que usan proveedores externos para que abastezcan con componentes o módulos de productos que después se ensamblan en productos finales (Robbins y Coulter, 2005).

La gobernanza en las organizaciones no es una fórmula mágica, sino tan sólo una visión y praxis orientada al pacto y colaboración antes que a la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo (Sánchez, 2002: 372). Esto significa que la gobernanza entrará en un nuevo campo organizacional, ya que al referirnos a la organización, ésta será un eje que influya en el proceso para crear la estructura de las organizaciones, así como en la distribución formal de sus funciones y en el diseño organizacional, comprendiendo el desarrollo o cambio de la estructura de una organización.

Retomando la relación entre poder y conflicto, podemos concluir que, si bien el primero es un elemento inevitable en las organizaciones, el segundo también es un proceso inherente a las mismas, y dentro de las organizaciones públicas existen conflictos usuales, tales como los que hay entre el factor político y el servidor público las tensiones derivadas por las formas de adscripción corporativa y por las categorías de los servidores públicos, y el conflicto que existe entre la organización transversal y la organización vertical; es decir, concurren múltiples unidades que gestionan los recursos que originan un dominio de la organización transversal sobre los de organización vertical.

Por todo lo anterior, un efecto de la perspectiva antes analizada y relacionada al poder y al conflicto es la organización informal. Es decir, uno de los resultados que se deriva de la aplicación del enfoque político de la Teoría de la Organización, es la relación entre la organización formal e informal, la primera caracterizada por un diseño organizativo y normas, y la segunda por la interacción entre los distintos actores de la organización, que de alguna forma invisten algún grado de poder.

Sin embargo, de la combinación entre la organización formal e informal surge la "real". En otras palabras, de la integración, del contraste, de la negociación y del compromiso entre organización formal e informal surge una imagen más real de lo que, en concreto, constituye una organización: un campo estructurado de acción en el que individuos y grupos dotados de medios distintos situados en posiciones diferenciadas y movidos por objetivos no siempre convergentes o compatibles, y en ocasiones contradictorios, establecen relaciones

de colaboración, conflicto, negociación y compromiso, no sólo sobre las modalidades operativas, sino en la definición de la finalidad misma de la organización, que constituye el objetivo fundamental para el funcionamiento de esas construcciones sociales llamadas organizaciones. Consecuentemente, y aunque la organización real surge de la combinación antes descrita, se puede señalar que la organización informal es la que más la define, ya que ésta integra los parámetros fundamentales de la organización formal; es decir, evoluciona a través de ella (García Madaria, 1985: 15-39).

Al respecto, la relación dicotómica entre la organización formal e informal ha tenido diferentes interpretaciones analíticas. Éstas parten desde enfoques jurídicos hasta los relativos a las relaciones humanas. Sin embargo convergen en el hecho de que las organizaciones informales representan el “alma” de las organizaciones y, gracias a lo informal, tienen mayor capacidad para adaptarse al entorno y a los cambios.

En este sentido, la organización formal tiende a conservar o preservar normas, reglas, procesos, mientras que la organización informal es flexible y facilita la adaptación y el cambio. Es decir, esta última vislumbra la adecuación de la organización a los escenarios tendenciales en los diferentes contextos con los que interactúa.

3.4.2.2. Cultura organizacional en la Administración Pública

Las organizaciones, bajo la lupa de la Teoría Organizacional, son ámbitos que generan, aparte de poder y conflicto, el factor “cultura”. En este sentido, muchas veces las formas de operación de las organizaciones públicas no precisamente son racionales o no se pueden entender o concebir. La explicación ante esta situación se debe al aspecto cultural que existe en las organizaciones.

La idea de concebir las organizaciones como culturas (en las cuales hay un sistema de significados comunes entre sus integrantes) constituye un fenómeno bastante reciente. Hace algunos años las organizaciones eran, en general, consideradas simplemente como un medio racional con el cual coordinar y controlar a un grupo de personas. Sin embargo, los miembros de una organización también poseen una personalidad y, al respecto, los teóricos de la organización han comenzado a reconocer la importante función que la cultura desempeña en dichos miembros. Es interesante señalar que el origen de la cultura, como una variable independiente que afecta a las actitudes de un miembro y su comportamiento, se remonta al concepto de institucionalización (Selznick, 1966: 25-25).

Por tal virtud, la cultura organizacional designa un sistema de significado común entre los miembros que distingue a una organización de otras. Dicho sistema representa un conjunto de características fundamentales que aprecia la organización (Robbins, 1987: 440).

En este sentido, la cultura organizacional es lo que los empleados perciben y cómo esta percepción crea un patrón de creencias, valores y expectativas (Gibson, Ivancevich, Donnelly y Konopaske, 2006: 31).²²⁰

Asimismo, la cultura organizacional implica ser el producto de una dinámica por la cual los miembros, a través de sus comportamientos, interactúan con valores aceptados, suposiciones y creencias compartidas; incluso, puede también representar la filosofía que oriente la política de la organización, así como las reglas del juego.

De manera contextual, la cultura en la organización es el reflejo de la cultura que predomina en sus entornos, lo que en términos de De Greene (1989), caracteriza a la organización adaptable. Es decir, las organizaciones imitan los mitos, valores, creencias e ideologías de los entornos con los que interactúan de manera inmediata. Sin embargo, las organizaciones pueden crear su propia

²²⁰Edgar Schein define a la cultura como un patrón de suposiciones básicas (inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo determinado mientras aprende a lidiar con los problemas de adaptación externa e integración interna) que ha funcionado lo suficientemente bien como para ser considerado válido y, por tanto, ser enseñado a nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas (Schein, 1985: 9).

cultura a través del cambio o del rediseño organizacional, y suele suceder paralelamente que grandes organizaciones puedan transformar las pautas culturales de las sociedades en las que operan; es decir, tienen la capacidad de modificar las pautas sociales.²²¹

Dentro de estas formas de implementación de la cultura en las organizaciones, podemos señalar, por una parte, que la organización busca modelar la cultura entre sus miembros para adaptarla a las condiciones necesarias y lograr los objetivos. Por la otra, que la cultura trata de explicar y observar los comportamientos sin tomar en cuenta los aspectos formales de la organización.

Por lo anterior, la cultura organizacional puede influir de forma directa en el comportamiento de sus miembros, así como en el logro de los objetivos de la organización. En tal virtud, dicha influencia se puede caracterizar por diversas funciones, a saber, ayuda a diferenciar una organización de otra, genera una identidad y compromiso entre las personas, crea parámetros de conducta, y coadyuva a la estabilidad social de la organización.

Esto es aplicable a las organizaciones de la Administración Pública, es decir, la cultura en organizaciones públicas, pretende considerar los comportamientos, prácticas y sistemas mediante los cuales los servidores públicos interpretan su entorno, y los valores que usan para expresarlo. Esto nos da el parámetro para entender el grado de adaptabilidad de las organizaciones o las causas de resistencia a los cambios necesarios.

²²¹Es aquí donde encontramos la transición de organización a institución. Es decir, las instituciones, como mecanismos de orden social y cooperación, procuran gobernar el comportamiento de un conjunto de personas y trascienden en las voluntades de dichas personas al haber una identificación de un objetivo o fin traducido en bienestar social. Bajo este panorama, una institución con normas de conducta y costumbres que se uniforman (como los partidos políticos) es permanente, ya que dura en el tiempo más allá de las voluntades fundadoras que la establecieron. Un ejemplo de esta característica es lo que hemos estado analizando en la presente investigación: el Estado. Asimismo, las instituciones como parte medular de su existencia, persiguen un fin, teniendo los recursos necesarios para lograrlo. En dicha transición, y para efectos del presente trabajo, encontramos a las instituciones políticas, que son aquellas que se refieren a la sociedad política y que regulan la estructura y órganos del aparato gubernamental. En este sentido, este tipo de instituciones tiene relación con las funciones sociales y económicas del Estado y con la Administración Pública que define, como se ha analizado, el conjunto de organizaciones estatales que realizan la función administrativa del Estado. Consecuentemente, entendemos dicha transición en el sentido de que las organizaciones son sistemas sociales “institucionalizados” diseñados para lograr metas y objetivos por medio del factor humano.

Bajo este panorama, y aplicando la cultura organizacional a las configuraciones estructurales de Mintzberg (estructura simple, burocracia maquinal, burocracia profesional, forma divisional y adhocracia), las organizaciones públicas pueden representar diferentes características en cuanto a la cultura se refiere. En otras palabras, la diversidad y el conflicto derivados de la cultura en la Administración Pública tienen efectos positivos o negativos; es decir, pueden generar una asociación positiva para diseñar y gestionar programas que requieren la participación de una pluralidad cultural; pueden generar una cultura organizacional dominante; o pueden ejercer estrategias para representar un modelo cultural único, o aprovechar la diversidad cultural para lograr los objetivos.

Un ejemplo de lo anterior, aplicable a las organizaciones públicas, es la cultura burocrática que puede ser negativa o necesaria, según sea la perspectiva de aplicación. Pero existen valores fundamentales de los cuales ningún servidor público puede prescindir, tales como la lealtad institucional; la integridad, objetividad e independencia; la competitividad; confidencialidad; y el respeto.

Es importante que la cultura organizacional se caracterice por el hecho de que los valores centrales de la organización se acepten y se compartan con firmeza. En otras palabras, los valores tendrán que ser tendientes a la acción de adaptarse a las necesidades de los actores, estimular la autonomía e iniciativa, ser capaces de adecuarse a los cambios, y favorecer una estructura organizativa no compleja. Sólo así, la cultura tendrá participación, cohesión, lealtad y compromiso por parte de los miembros de la organización. En este sentido, la cultura organizacional favorece a que los comportamientos converjan con los objetivos de la organización. En cambio, cuando la cultura organizativa no va con los parámetros conductuales, la reacción automática de los miembros sería la resistencia al cambio. Esta resistencia se puede dar por múltiples factores, sobre todo cuando el estatus o el rol que desempeñan los miembros de una organización se ve amenazado, debilitado o tendiente a la incertidumbre.

Por tanto, ante la presencia de la resistencia al cambio, el objetivo inmediato del cambio de cultura organizacional²²² sería identificar los motivos que inducen a dicho cambio. Es decir, la propia resistencia puede servir como indicador para descubrir las causas que la provocan. Adicionalmente, y antes de que se realice el cambio en la cultura organizacional, se tendrá que impulsar la participación en el proceso de decisión. Esto disminuirá la resistencia y aumentará la aceptación y, consecuentemente, se mejorará la calidad de la decisión del cambio.

3.4.3. Dimensión de control y mejora

La existencia de una organización se justifica cuando sus acciones cumplen con los resultados previstos de acuerdo a los objetivos planteados. Para esto, se debe tener la certeza de que todas las acciones se desarrollan según los planes establecidos.

En este sentido, se debe tener control en el que se entiende éste como un proceso de carácter permanente que va dirigido a la medición y a la valoración de cualquier actividad o prestación sobre la base de criterios y puntos de referencia fijados. Asimismo, el control debe estar enfocado a asumir las medidas correctivas. En el caso de las organizaciones públicas, el control alcanza una fundamental importancia, sobre todo porque en la Administración Pública las organizaciones gestionan intereses públicos y tienen capacidades regulativas y coercitivas sobre la sociedad. Por esta razón, en las organizaciones públicas la existencia de sistemas de control y de información es de vital importancia.

²²²La cultura organizacional se caracteriza también por contar con dos ejes rectores: el formal y el informal. El formal es el que, como se ha visto en el trabajo, se estructura por los niveles jerárquicos, tecnologías, sistemas de información, organización, políticas, manuales y reglas. El aspecto informal, bajo lo simbólico y conductual, y se caracteriza por valores, símbolos, mitos, rituales, costumbres, lenguaje, formas de interacción, clima organizacional y estilos de liderazgo.

Dentro de la Administración Pública existen diferentes tipos de controles. Para efecto del presente trabajo será indispensable ahondar en el control de gestión y en el control de las dimensiones organizativas. Los demás tipos de control aluden en asignaturas de Derecho, Economía y Contabilidad.

En tal virtud, las nuevas tendencias de control de gestión proponen la predefinición de la información necesaria de los procesos, de tal forma que se genere de manera rápida la información para la implementación del control.

El control de gestión va relacionado con la planificación y la decisión. Este tipo de gestión implica ser un sistema de información que permite la evaluación, facilita una adecuada toma de decisiones, así como le da seguimiento y dirección a la evolución de la organización en todos sus niveles (Dupuy, 1993). En otras palabras, el control de gestión en las organizaciones públicas ayuda a estructurar un sistema de información y es un instrumento de conducción y aprendizaje organizativo. En este sentido, el servidor público necesita saber toda la información sobre los servicios que gestiona, así como los procesos para brindar el mismo. Esto con la necesidad fundamental de ajustar, cambiar, planificar y responder satisfactoriamente a las demandas sociales.

Por lo anterior, los sistemas de control de las organizaciones dentro de la Administración Pública no sólo tienen como objetivo principal el seguimiento de las diversas actividades de gestión orientadas a los resultados, sino que también tienen como objetivo la vigilancia y fiscalización de los elementos internos que configuran a la propia organización. En otras palabras, hay que controlar los parámetros de la estructura administrativa, definir el grado de informalidad de la misma y controlar todos los aspectos que guardan relación con el factor humano.

Para lograr lo antes mencionado es necesario tener en cuenta el control de la organización mediante un análisis FODA en el que se atienda a todos los elementos que configuran una organización. Dichos elementos se han estado delimitando a lo largo del presente trabajo: las estrategias y objetivos; estructura administrativa formal e informal; estructura de los servidores públicos; funciones y procesos administrativos y de prestación de servicios; ambiente y cultura organizacional; motivación; conflicto y recursos.

3.4.4. Manejo del cambio en las organizaciones públicas

Un proceso de organización no es estático. Las organizaciones, a semejanza de los seres humanos, nacen, crecen, decaen y mueren. En este sentido, el entorno actual caracterizado por la globalización, avances tecnológicos y altibajos en la economía mundial, ha originado un complejo nivel de competitividad que ha traído como consecuencia la adaptación y readaptación continua de las organizaciones. La perspectiva de los ciclos de vida de las organizaciones se basa en la idea de que éstas no sólo perduran, sino que también tienden a crecer y a desarrollarse en un sentido negativo o positivo. En este sentido, los ciclos organizativos comprenden una serie de fases de evolución.

Las organizaciones, sobre todo públicas, que deseen trabajar (o sobrevivir) con mayores probabilidades de éxito, así como garantizar su permanencia, deberán considerar el rediseño organizacional, que otrora era una necesidad propia de la evolución y crecimiento natural de las organizaciones que se efectuaba en determinados periodos. Hoy en día el rediseño resulta indispensable, ya que de lo contrario, una organización pública se puede caracterizar por ser ineficiente e ineficaz.

Las causas que motivan al éxito o a la decadencia de una organización y que por lo tanto influyen en los ciclos de vida de las organizaciones son, el grado de supervivencia; el prestigio, poder y seguridad en los puestos de trabajo; autorrealización de la organización; entorno estable, cambiante o inestable; grados o niveles de productividad en la impartición de los servicios públicos; incremento de los ingresos; simplificación administrativa; y mejora continua.

Cabe señalar que junto al rediseño o cambio organizacional están los estilos y enfoques de gestión; el cambio en las organizaciones no sólo comprende a las estructuras, sino también a la cultura organizacional que como ya se señaló anteriormente, es el conjunto de valores, símbolos, creencias, tradiciones, normas, procesos, estructuras y sistemas.

Kaufman enumeró una serie de factores que favorecen la larga vida de las organizaciones gubernamentales, estos factores son (Kaufman, 1976):

- Reconocimiento estatutario.
- Protección por parte de los políticos.
- Tamaño de los presupuestos del Estado y los mecanismos de revisión.
- Independencia de algunas unidades administrativas.
- Participación de las unidades administrativas en la política.
- Contactos y apoyos de la sociedad civil.
- Apoyo de grupos de presión.

3.4.4.1. Administración estratégica hacia la mejora organizativa

Existen diversos factores que permiten argumentar que ha surgido una transformación del rol del Estado. A esta transformación le han denominado “Reforma del Estado”, y se habla de un cambio en sus dimensiones y de una modificación en su naturaleza. Con este concepto y “visión” se hace hincapié en reconocerle un papel diferente al de antes.

Derivado de lo anterior, las actividades del sector público han ido evolucionando y, en cierta parte, se reconoce una transformación importante en las modalidades de su actuación. En este sentido, y para cumplir con los objetivos sociales, los estados modernos se han visto obligados a ofrecer mejor calidad en los servicios públicos. Consecuentemente, las necesidades de transformación de las administraciones públicas surgen como respuesta a dicha obligación del Estado y a una transformación caracterizada por los contextos económicos y políticos.

Por ende, el cambio organizacional en las administraciones públicas implica la examinación y comprensión del crecimiento de una organización, con lo que se puedan prevenir las múltiples crisis y aprovechar las oportunidades con las que una organización se encuentra en el proceso de su evolución.

Todo cambio origina resistencia. Dentro de las etapas del ciclo de vida de una organización difícilmente podrá evitarse el cambio. Sin embargo, esto no quiere decir que no se adopten estrategias para que las organizaciones no se mueran ya que, a diferencia de los seres humanos, las organizaciones no se hicieron para que mueran. En este sentido, existen diferentes factores²²³ y metodologías que pueden influir en el cambio. Las metodologías más comunes o por lo menos más conocidas, son la reingeniería de procesos (rediseño de procesos), el desarrollo organizacional y la reorganización.

La reingeniería²²⁴ es el rediseño de procesos con la finalidad de hacer a las organizaciones más eficientes y eficaces en cuanto a costos, recursos y tiempo, para poder brindar mejor calidad en el servicio. En este sentido, se optimizan los procesos apoyados en sistemas con la intención de lograr la mayor satisfacción de los stakeholders internos y externos. Las etapas de la reingeniería son: 1) la definición de una misión, visión y objetivos; 2) diagnóstico, que refleja la situación actual en cuanto a estructuras²²⁵ y procesos, y que permite delinear una planeación estratégica;²²⁶ 3) el rediseño de procesos; y 4) su implantación.

Por su parte, el desarrollo organizacional, conceptualizado por Bennis y Beckhard, surge como una respuesta a las características del cambio continuo de las organizaciones,²²⁷ y se caracteriza por las necesidades de crecimiento, mejoramiento de clima organizacional, calidad y eficiencia. Asimismo, Bennis

²²³Algunos de estos factores son: el poder, cuando para efectuar los cambios se utilizan mecanismos de autoridad; convencimiento, consistente en la difusión de la información referente al cambio y sensibilizar a los miembros de una organización sobre la necesidad del cambio; y la capacitación de todos los miembros de la empresa en el nuevo diseño organizacional para involucrarlos en el proceso del cambio. Este último implica la participación activa de todos los actores involucrados en el proceso del cambio.

²²⁴Jones y Thompson (1999) hablan de las cinco “R” de la nueva gerencia pública: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y la reconceptualización. En este sentido, el concepto de reingeniería es tomado de sus creadores Hammer y Champy, quienes diseñaron el modelo con la expresa intención de ofrecer una herramienta a las grandes empresas de finales del siglo XIX e inicios del XX, basados en los planteamientos de Adam Smith (Rodríguez, 2005: 92).

²²⁵Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, el análisis de las estructuras se lleva a cabo a través de organigramas, descripción de funciones y de procesos.

²²⁶Entendida como el plan que define el rumbo de una organización.

²²⁷Warren Bennis señala que el desarrollo organizacional es un esfuerzo planificado de toda la organización, y administrado desde la alta gerencia para aumentar la efectividad y el bienestar de la misma por medio de intervenciones planificadas en los procesos de la entidad, las cuales aplican los conocimientos de las ciencias del comportamiento (Bennis, 1973). Por su parte Richard Beckhard señala que el desarrollo organizacional es una respuesta al cambio; es una estrategia educativa cuya finalidad es cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones, de tal forma que éstos puedan adaptarse mejor a nuevas tecnologías, mercados y retos, así como al ritmo vertiginoso del cambio mismo (Beckhard, 1990).

señala que la implantación del desarrollo organizacional se basa en la diferenciación entre los sistemas de administración tradicional (o mecánicos) y los sistemas orgánicos que utilizan la estrategia del cambio.²²⁸

En la reorganización, las estructuras, procesos y sistemas son el cimiento a través del cual se llevan a cabo todas las funciones de una organización. Sin embargo, éstos no pueden permanecer estáticos debido a factores tales como el crecimiento; demandas del mercado; avances tecnológicos; globalización; estrategias, sociedades complejas y plurales; y competencia política; entre otros. Con la reorganización se pretende diseñar organizaciones que se adapten a las nuevas demandas, esto a través de establecer procesos de cambio y mejora de la organización en los términos en lo que se encuentra en la actualidad.

Cabe señalar que la reingeniería y la reorganización en esencia son lo mismo. Sin embargo existen algunas diferencias. Las características de la reingeniería son rediseños de procesos; se apoya en sistemas informáticos; contempla la totalidad del proceso; se orienta a la satisfacción e; implica la existencia de miembros multifuncionales. La reorganización contempla la modificación de estructuras y procesos; se puede o no apoyar en sistemas informáticos; se enfoca a una o a varias áreas; se orienta a la productividad y optimización de los procedimientos; y algunas veces promueve la especialización. Como se observa, son estos dos últimos tipos de metodologías el común denominador en la mejora de la organización en todos sus ejes rectores.

Sin embargo, el factor crucial es la calidad de la dirección que tenga la habilidad de comprender lo que ocurre dentro de una organización para que de esta manera se reduzca la incertidumbre, se transite de una etapa a otra y se logren los objetivos que toda organización persigue. Esto permitirá conocer las tendencias vitales de cualquier organización, y aún más en las organizaciones

²²⁸Para Bennis, la diferencia radica en que los sistemas de administración tradicional se caracterizan por la importancia dada a lo individual, relaciones de autoridad-obediencia, adhesión rígida a la responsabilidad delegada y dividida, estricta división del trabajo y supervisión jerárquica, centralización de la toma de decisiones; y la solución de conflictos por medio de la autoridad. La administración a través de sistemas orgánicos da importancia a las relaciones dentro de los grupos, confianza mutua, interdependencia y responsabilidad compartida, pertenencia a diversos grupos, responsabilidad y control compartidas, y solución de conflictos por medio de la negociación (Bennis, 1973).

públicas. En este sentido, conocer las tendencias de las organizaciones públicas implica implementar estrategias no sólo reactivas, sino proactivas. Estas últimas permiten desarrollar en la organización capacidades para evitar problemas y crisis, los cuales pueden poner en riesgo las etapas futuras de la organización.

El significado común de todas las definiciones de cambio es hacer algo diferente. En el contexto del cambio en las organizaciones, el objeto del proceso de cambio, es decir, lo que se desea cambiar, pueden ser las actitudes, creencias y comportamientos de los individuos, pautas de interacción de roles o grupos, organizaciones, etc. El cambio es la alteración de un estado a otro (Goodman y Kurke, 1982).

En otras palabras, y por lo anteriormente señalado, la adaptación producto del cambio hace referencia a la modificación de una organización o de alguno de sus elementos para adecuarla a su entorno, ya sea de una adecuación de sus elementos internos o externos, aunque la relación entre dichos cambios, al ser complejos, puede producir interferencias. En este sentido es bastante usual que una organización pública inicie un proceso de cambio al detectar transformaciones en su entorno; en otras palabras, dichos cambios que surgen ante la necesidad de la adaptación de los elementos internos de la organización, ejercen en la praxis influencia sobre las dinámicas de cambio externo. Al respecto, las organizaciones parten de la consideración de que tienen grupos de interés implicados en determinados procesos. Por tal virtud, el cambio en una organización tendrá impacto sobre las relaciones de intercambio, por lo que esta perspectiva permite comprender por qué hay cambios que fracasan, y por qué otros que al principio no aportan ningún beneficio, llegan a implantarse.

Por todo lo anterior, se puede inferir que el cambio planificado es el esfuerzo deliberado para modificar una situación organizativa mediante una serie de acciones cuya práctica es producto de un análisis.

Para el caso de la Administración Pública, se produce un cambio planificado (puede ser macro o micro) cuando existe un diagnóstico, se identifica un nuevo modelo y se diseña una estrategia. Un ejemplo a nivel macro en las organizaciones públicas son los planes de reforma y programas de modernización. En el caso de los cambios a nivel micro, son los que influyen en un solo procedimiento o unidad de la administración después de haber detectado las deficiencias, los objetivos y, consecuentemente, las estrategias para lograr la mejora.

Para que las estrategias antes citadas puedan implementarse se necesitan de los agentes de cambio. Éstos son actores que promueven y dirigen el proceso de cambio organizativo. Para el caso de las organizaciones públicas hay tres tipos de agentes de cambio: líderes, determinados servidores públicos y unidades de organización. Son éstos los encargados de la gestión de la información y de los recursos humanos, y por ende, también son gestores del cambio. Sin embargo los paradigmas más claros de cambios planificados en las administraciones públicas denominados “programas de modernización” (que han de alguna manera sustituido el término “reforma”), han combinado medidas y estrategias básicas de países de la OCDE, tales como el reforzar la coordinación gubernamental; simplificar las estructuras organizativas; separar las responsabilidades políticas de las de gestión; delegar la gestión de servicios en agencias controladas por resultados; introducir la competencia en la prestación de servicios; rediseñar las funciones y los órganos horizontales; y fundamentar la calidad de la gestión en la motivación y profesionalidad de los agentes públicos (Corame, 1994).

RESUMEN

Las organizaciones públicas además de implementar políticas, gestionar servicios públicos y/o ejecutar programas de gobierno, son organizaciones y, como tales, presentan ciertas características que han creado dilemas de carácter organizativo, lo que da como resultado que las organizaciones públicas se conciban como “especiales” y que se distancien de los conceptos e instrumentos de las organizaciones privadas. Sin embargo, y como se analizó en el presente capítulo, tanto organizaciones privadas como públicas confluyen en la aplicación de los principios de la Teoría de la Organización. Esto es que las principales corrientes del pensamiento organizativo han definido una relación potencial con la situación y problemática específica de las organizaciones públicas.

Por tal virtud, existen dimensiones que se dan simplemente en el ámbito de las organizaciones. Dichas dimensiones analizan los conceptos, criterios y técnicas de los grandes ámbitos organizativos de las administraciones públicas, tales como estructuras administrativas, capital humano, funcionalidad, procesos administrativos y la prestación de servicios. Asimismo, dentro de las dimensiones se aborda el hecho de que las organizaciones públicas se pueden entender como sistemas políticos y/o como sistemas culturales en los que existen prácticas asociadas a la mejora organizativa, como los procesos de información, control, así como las estrategias y pautas de cambio.

De igual forma, estas dimensiones organizativas que se vislumbran en la Administración Pública bajo la tutela de la Teoría de la Organización, deben ser tema clásico en cualquier operación, pero también aspectos como poder, conflicto, cultura y desarrollo organizacional deben ser considerados y, por tanto, estudiados, analizados, implementados, ejecutados y evaluados.

CONCLUSIONES

Si tus armas han perdido el filo, si tu ardor se extingue, si tus fuerzas se agotan y si tu tesorería ha quedado en nada, los soberanos vecinos se aprovecharán de tu apuro para actuar. Y aunque tengas consejeros sagaces, ninguno de ellos será capaz de trazar planes adecuados para el futuro.

(Sun Tzu)

Cerrando con el ciclo metodológico de la presente investigación se da contestación a lo que se planteó en la estructura del problema, la hipótesis y los objetivos; a continuación se establecen las siguientes conclusiones:

1. Existencia de las organizaciones

Las organizaciones siempre han existido, propiamente desde el origen del hombre, aunque se empiezan a estudiar a partir del surgimiento de la administración científica. Las primeras representaciones de hábitat social fueron el punto de partida de la dinámica socioeconómica que originaron las primeras formas de agrupación humana para lograr objetivos comunes. Así, con el transcurso del tiempo, dichas agrupaciones se han estructurado como sistemas en constante evolución para lograr adaptarse a las nuevas formas de convivencia bajo diferentes contextos sociales, económicos, religiosos, militares, políticos y culturales.

Antes de la teorización de la organización que se inició en empresas privadas a finales del siglo XIX, muchos años antes los movimientos militares y religiosos mostraron asumir principios de organización. En este sentido, la guerra y la religión han representado formas de organización social basadas en códigos y reglamentos preestablecidos y que están determinados por un grupo de creencias. Éstas han sido el motor principal para la asociación y el logro de objetivos comunes.

Más tarde, las ideas económicas y políticas originaron el interés por el estudio de las organizaciones que dieron pauta al nacimiento de la Teoría de la Organización.

2. ¿Qué es la Teoría de la Organización?

La Teoría de la Organización no es propiamente una sola teoría descubierta por una sola persona en un determinado tiempo. Se entiende por esta teoría a aquella serie de razonamientos que han surgido para relacionar el análisis de la organización. Es decir, la conforman todo el conjunto de escuelas, posturas, aportaciones, enfoques, definiciones y concepciones que, a lo largo del tiempo, han desarrollado numerosos científicos y estudiosos de los fenómenos que acontecen en la organización. Dicha teoría estructurada bajo un universo de hipótesis, se ha aplicado al estudio de las organizaciones; en otras palabras, el estudio científico de la organización ha tenido como foco de análisis a las propias organizaciones.

Conceptos de interés incluyen las dimensiones de la estructura y contexto de la organización, entre las cuales se encuentran la formalización, especialización, jerarquía, autoridad, centralización, profesionalismo, proporciones de personal, tamaño, tecnología organizacional, ambiente, metas, estrategias y cultura, han proporcionado las etiquetas para medir y analizar a las organizaciones.

Durante la conformación y estudio de la Teoría de la Organización se han fincando elementos clave de análisis, que a su vez han conformado las escuelas más representativas. Dichos elementos también son parte de las organizaciones de la Administración Pública, y abarcan los principios para:

- Hacer un planteamiento teórico para la conformación de las estructuras formales en las organizaciones (teoría de la burocracia).
- La conformación de las estructuras formales en las organizaciones (administración científica y teoría clásica de la administración).
- El estudio de la conformación de las estructuras informales en las organizaciones (escuela de las relaciones humanas).
- El análisis y prescripción de los principios conductores de la interacción de las organizaciones con sus contextos (teoría de sistemas).
- El análisis del proceso decisorio que toma en cuenta los comportamientos racionales y no racionales que intervienen (teorías y escuelas del comportamiento).
- Conocer las consecuencias del trabajo en el comportamiento humano (teoría de las nuevas relaciones humanas).
- Medir los niveles de complejidad en las organizaciones (conflicto, poder).
- Definir los procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones.

3. ¿Qué son las organizaciones?

Derivadas de la configuración de los elementos clave, se han establecido las características del análisis organizacional, y es así como se ve a la “organización” desde diferentes perspectivas, a saber: como una máquina; como

organismos vivos; como fuentes de innovación y tecnología; como culturas; como sistemas políticos; como sitios donde los humanos luchan por obtener un lugar; como flujos de cambio y transformación; y como instrumentos de dominación.

Consecuentemente, las organizaciones como campos de acción colectiva y como constructos creados por personas para obtener ciertos resultados o soluciones a problemas concretos, implican una complejidad caracterizada por determinados contextos. Es así como la Teoría de la Organización representa una aproximación a los diferentes ángulos de un mismo fenómeno: organización. Hablar de ésta es hablar de elementos y fenómenos de estudio (como la Administración Pública), de contextos, situaciones y procesos que otorgan especificidad y sentido al fenómeno de lo “organizado”, que si bien coadyuvan a tener una representación de lo que realmente ocurre en las organizaciones, también nos dicen los grados de complejidad que acontecen en ellas. Dicha complejidad y riqueza que ofrece la Teoría de la Organización se encuentra cada vez menos al alcance de las personas.

4. Administración Pública: una organización

Existen muchos tipos de organizaciones cuyas formas de convivencia social han aumentado su grado de complejidad conforme pasa el tiempo, esto se ha reflejado en que la estabilidad de las organizaciones de hoy deje de ser una característica definida. En este sentido, las organizaciones están conformadas por múltiples procesos que en una parte son manipulables, y por otra son sujetas a un constante diseño, y las hacen fenómenos indeterminados e imprescindibles.

Sin embargo, también las organizaciones son capaces de generar redes, símbolos, valores, normas y estructuras que provocan que el comportamiento de sus actores se dirija hacia ciertos parámetros y hacia la búsqueda de sus resultados u objetivos. Estos factores son ejes fundamentales de la acción organizacional que se implementan en cada una de las organizaciones.

La Administración Pública agrupa en cualquier estado una gran cantidad de organizaciones y suborganizaciones; además de que gestiona un alto porcentaje de recursos públicos. Bajo este panorama, la Administración Pública sería el motor de análisis para incluir en ella (y no sólo de las empresas privadas), el estudio de los principios de la Teoría de la Organización. Sólo así se puede medir el impacto y relación entre ambas y hacer de la Administración Pública, una organización eficiente.

Actualmente las tendencias de estudio de la Administración Pública se acercan, precisamente, a principios, técnicas o herramientas que en un principio fueron elaborados en el seno de organizaciones privadas. Este acercamiento representa para algunos una distrofia teórica, pero para otros es la panacea hacia las reformas que, al parecer, pondrían fin a los signos de agotamiento que tienen las organizaciones públicas.

Si al estudiar a la Administración Pública como ese conglomerado organizacional, no se toman en cuenta los fundamentos organizacionales, se estaría desvirtuando la esencia misma de la Teoría de la Organización, ya que todas las personas, sean empresarios, maestros, doctores o los mismos servidores públicos, actúan bajo un ámbito y contexto organizacional.

Esto da como consecuencia la estrecha relación que existe entre una organización pública y una privada. De hecho, Max Weber, al crear su obra basada en el modelo burocrático no hace distinción si sobre su aplicabilidad es en una organización pública o privada, y es así que el aspecto político o las herramientas destinadas a que las organizaciones sean más efectivas, no se le pueden atribuir a una organización pública o a una privada; es decir, tanto existe la burocracia en una organización privada como existen técnicas para hacer más eficaces y eficientes los procesos en una organización pública. En ambos casos, la actividad administrativa se torna homogénea al aplicarse los principios de la Teoría de la Organización. De hecho, algunos retos que ambas organizaciones tienen que enfrentar incluyen la competencia global, mantener altos estándares de ética y responsabilidad, obtener respuestas rápidas ante crisis y conflictos, así

como cubrir con las nuevas expectativas. No existe diferenciación entre una organización pública y una privada.

5. Teoría de la Organización y Administración Pública. Hacia una tesis convergente

Las organizaciones de la Administración Pública son organizaciones en el sentido estricto de la palabra. La falta de comprensión de la dinámica organizacional ha evitado analizar su movimiento; es decir, no podemos seguir pensando que los hombres son máquinas humanas insertadas en una organización pública que actúan automáticamente y que sólo hace falta la voluntad política y cambios jurídicos para reformar dichas organizaciones. Sin la dimensión organizacional, dejamos a un lado los principios de la Teoría de la Organización que ponen en acción a todo tipo de organizaciones.

Es un hecho que el término *reforma organizacional* no es un concepto contemplado en el debate y en la agenda política sobre “la Reforma del Estado”. Mientras no se comprenda que las organizaciones llevan a cabo acciones producidas por sus actores, no se entenderá, pues, cómo es que la Teoría de la Organización tiene impacto en la Administración Pública.

En este sentido, la Administración Pública ni es una máquina ni actúa de manera automática. Ésta representa una complejidad con un punto de partida en la dimensión organizacional, que existe y actúa en diferentes contextos, con diversos actores y con ciertos recursos.

Ante esto, nos encontramos frente a una nueva perspectiva teórica, donde la relación entre una y otra se caracteriza por ser:

- A) Dicotómica, en términos de que el estudio de la organización puede ser abordado, por una parte, como teoría y, por otra, como objeto de estudio de la Administración Pública. Asimismo, es dicotómica desde el momento en que se fueron dando las primeras aportaciones de la administración científica y seguidores de ésta las fueron incorporando al sector público, lo

cual marca el inicio de una relación entre la administración privada y la pública, que evidentemente sigue hasta nuestros días.

B) Dual, en el sentido de que han existido dos ámbitos de estudio diferentes: Teoría de la Organización por un lado y Administración Pública por otro, sin embargo, ambos existen en un mismo concepto que, para efecto de la presente investigación, es la organización.

C) Convergente, por el hecho de que dichas teorías se dirigen a un conjunto de análisis y estudios concurrentes. Esto se demuestra por los ámbitos organizacionales que se dan en la Administración Pública, así como la implementación de los principios que teorizan el estudio de la organización en el sector público. En otras palabras, la Administración Pública se ve influenciada por las aportaciones de la teoría organizacional, en el sentido de que sus postulados repercuten en su propia organización.

6. Realidad de las organizaciones públicas en México

El fortalecimiento organizacional implica hoy la modernización de las estructuras administrativas, misma que inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas, con la adecuación de las instituciones y de las organizaciones, y con el reconocimiento de que son cada vez más frecuentes y evidentes los impulsos de individuos y organizaciones sociales para participar en las transformaciones, en las que se advierte un enorme potencial para el cambio. Las organizaciones no pueden ser ajenas a estas tareas e iniciativas, por ello son el eje de la modernización y la participación social.

Solamente así la administración y el desarrollo del factor humano que se dan en las organizaciones constituyen un componente y acción estratégica para encauzar de forma racional el esfuerzo humano colectivo. En este sentido, es importante identificar los valores institucionales que están tan desgastados, así como el conocimiento de las capacidades, intereses y potencialidades del

personal. Estos factores deben ser considerados para el logro de metas y objetivos organizacionales en los escenarios de corto, mediano y largo plazo que se plantean las organizaciones.

Será necesario incorporar cambios registrados en el entorno actual, así como las tendencias observadas en la Administración Pública; es necesario que hoy en día se ponga énfasis en el análisis organizacional en las áreas publiadministrativas, que ubica su desarrollo y el de sus miembros como agentes de transformación y cambio para promover un sector y servicios más productivos, más competitivos y más sólidos.

El administrador público interactúa en un contexto organizacional en el que se enfrenta a decisiones que afectan a la sociedad. Los cambios que se presentan producen nuevas tendencias en el campo de la administración, mismas que provocan una reconstrucción de los paradigmas tradicionales de la gestión organizacional. Es necesario examinar en forma permanente las acciones gubernamentales y de los actores políticos y sociales que forman parte de los cambios nacionales; no basta con cambiar a los personajes de la presidencia o experimentar una nueva geografía electoral, si los actores políticos, las instituciones y demás miembros de la llamada sociedad se aferran a prácticas prehistóricas del quehacer político que tanto lesionan el desarrollo organizacional en México.

El considerar a la Teoría de la Organización en la Administración Pública, no significa realizar reformas al marco jurídico, sólo amerita su estudio y análisis para la generación de metodologías que respondan a las necesidades de la población de una manera eficiente y eficaz. Esto incluso involucra y fortalece el Estado de Derecho.

7. La Teoría de la Organización en organizaciones ilegales. ¿Un modelo a seguir?

Como organización, el Estado, el Gobierno y la Administración Pública se han visto superados por otras formas de organización en la aplicación de los principios de la teoría organizacional. Un ejemplo de esto es la delincuencia “organizada”,²²⁹ se ha denominado así a la manera ilícita en la que se integran dos o más personas para actuar bajo una estructura jerárquica, rígida, disciplinada y con normas para lograr fines determinados. Esta forma corporativa implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relaciones con otras corporaciones (criminales), programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal, actividades de reclutamiento, control interno y, en general, todo aquello que podría tener cualquier organización lícita.

Estas formas de organización, donde se ve la aplicación de los principios teóricos organizacionales, cuentan con un eje central de dirección y mando, están estructuradas en forma celular y flexible y operan bajo el principio de división del trabajo mediante células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores. De igual forma, cuentan con rangos permanentes de autoridad y permanecen en el tiempo más allá de la vida de sus miembros; cuentan con para el cumplimiento de sus objetivos. La fuerza de este tipo de delincuencia (en su manifestación organizada) radica en el establecimiento de alianzas y vínculos que logra en todos los niveles.

Es así como una forma de organización, como es el Estado, se ha visto superada y rebasada por otras formas de organización que, en gran medida, observan los principios de la teoría organizacional. La delincuencia organizada se basa en las más modernas técnicas de dirección, desde la misma organización, planificación y coordinación, hasta su ejecución y el control de los resultados. La

²²⁹Este tipo de delincuencia fue designada como “organizada” por la Procuraduría General del República, ya que se refiere a la asociación, sociedad, corporación, grupo, liga, gremio, coalición o unión, como forma de conjuntar esfuerzos conjuntos.

jerarquía, unidad de mando, división del trabajo y productividad, son algunos conceptos que implementan sus miembros. En este sentido, las organizaciones publiadministrativas no observan precisamente técnicas modernas de dirección basadas en la gestión administrativa, contable y financiera; el establecimiento y operación de canales y sistemas de comunicación e información interna; así como la especialización y división del trabajo, tal y como se emplea en la delincuencia organizada.

8. Necesidad de estudiar científicamente las organizaciones de la Administración Pública a través de la docencia e investigación

El estudio de la Administración Pública deberá seguir reafirmando su papel como disciplina científica. Es urgente mejorar la investigación en esta área, de tal forma que no siga la confusión entre Administración Pública y Ciencia Política; ante este panorama, es necesario que el estudio de la Teoría de la Organización y su relación con la Administración Pública se incluyan en los planes de estudio de las Facultades que cuentan con la carrera de Administración Pública. Sólo así se podrán formar publiadministradores con las suficientes bases científicas para que en el ejercicio de su profesión, propiamente en las organizaciones públicas, se generen metodologías que permitan un mejor análisis que determine que la naturaleza de las organizaciones públicas es simplemente la *organización*.

De lo contrario, no existiría la Administración Pública como una organización constituida, constituyente y que en su ejercicio diario constituye. Sólo así se podrá saber, de manera metodológica, cómo se relaciona la Administración Pública con su entorno y se sabrá el significado de administrar una organización pública, incluso considerando el factor político. La finalidad es fortalecer la relación entre la productividad de la docencia e investigación con la capacidad para formar alumnos con el mismo perfil.

De igual manera, la formación recibida en las aulas impulsará la realización de investigación aplicada que permita la mejor toma de decisiones; es decir, considerar las metodologías para una mejor gestión de lo público. La Administración Pública debe ser estudiada, analizada y ejercida bajo la lupa de la Teoría de la Organización, sin embargo, mejorar la investigación es sólo avanzar un peldaño; también es importante fortalecer la formación para los funcionarios públicos.

Por lo anterior, es necesario hacer hincapié en científizar el estudio de las organizaciones, con esto se antoja empezar a abordar el concepto de *Ciencia de la Organización*, y más aún cuando en países avanzados la gestión y organización en la administración pública merecen una formación especializada que centros universitarios ya ofrecen.

9. El estado actual de la Administración Pública

La preocupación más latente de los gobiernos por tener estructuras organizacionales parecidas a las del sector privado ha dado como consecuencia el surgimiento de diversos programas que en México se disfrazan con el término de Reforma del Estado. Dichos programas sin duda se estructuran en corrientes o enfoques gerenciales que en otros países, como Estados Unidos, se denominan el paradigma posburocrático, la elección pública o la reinención del gobierno. En el caso de las experiencias de modernización administrativa en países latinoamericanos, bajo el seno del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), se manejan a manera de discurso enfoques como *calidad en el servicio*; para ello han existido programas que aluden a la modernización de la Administración Pública. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha utilizado un enfoque gerencial que no sólo se queda en el discurso, sino también en la formulación e implantación de estrategias de cambio.

Bajo esta perspectiva, la orientación del objeto de estudio de la Administración Pública abordada en la presente investigación fue la organización. Sin embargo han surgido nuevas fuentes de conocimiento de la Administración Pública moderna, siendo una de las más importantes la Gerencia Pública, aunque algunos autores se refieran a ésta como un apodo, moda o corriente pasajera. Esta fuente de conocimiento hace alusión al sector privado, considerado éste como más eficiente y responsable en la determinación y consecución de los objetivos organizacionales que el sector público. Por lo anterior surge este concepto como una alternativa a las propuestas de reducir el tamaño del gobierno o de recortar gastos, así como el desarrollo de herramientas y otros conceptos que destacan por su aplicabilidad, lo cual significa, entonces, abordar como requisito *sine qua non* dentro de esta fuente de conocimiento el estudio e implementación de la Teoría de la Organización en la Administración Pública, aunque con una posible limitante: que dichas herramientas no necesariamente pueda transferirse al contexto de una organización pública, ya que ésta se caracteriza por la complejidad del factor político.

La Teoría de la Organización debe dejar de ignorar los problemas políticos que están presentes en las organizaciones del sector público, para así poder científizar la influencia de éstos en las organizaciones públicas bajo la óptica de fuentes nuevas de conocimiento de la Administración Pública, como es el caso de la Gerencia Pública. Si esto no se logra, entonces frente a los retos que representan las formas de integración económica mundial, los acelerados cambios, así como la necesidad de tener eficiencia y resultados, la Administración Pública no se caracterizará por tener una alta capacidad de adaptación, reforma y/o modernización y, obviamente, seguiremos ante la misma Administración Pública, sólo que con constantes cambios de disfraz y el debate será eterno.

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1: Definiciones de Administración Pública | 30 |
| Cuadro 2: Escuelas que han aportado al desarrollo teórico de la Administración Pública | 40 |
| Cuadro 3: Énfasis, Teorías Administrativas y Enfoques dentro del análisis organizacional | 41 |
| Cuadro 4: Características de la organización como objeto de estudio de la Administración Pública | 44 |
| Cuadro 5: Aportaciones sobre la tipología organizacional | 71 |
| Cuadro 6: Elementos clave en la estructura organizacional | 81 |
| Cuadro 7: Diseños Tradicionales y Contemporáneos en la estructura organizacional | 83 |
| Cuadro 8: Clasificación de los enfoques para la teorización de la organización | 124 |
| Cuadro 9: Principios de organización según James Mooney | 162 |
| Cuadro 10: Evolución histórica de la Teoría de la Organización | 170 |
| Cuadro 11: Escuelas, enfoques y aportaciones teóricas de la administración científica | 171 |
| Cuadro 12: Componentes fundamentales de una estructura administrativa | 192 |

| | |
|--|-----|
| Cuadro 13: Técnicas de organización | 195 |
| Cuadro 14: Modelos alternativos de estructura administrativa | 197 |
| Cuadro 15: Funciones básicas de las organizaciones | 202 |

FUENTES DE INFORMACIÓN

- AGUILAR, Luis F. *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana. 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.
- AKERMAN, J. *Teoría del industrialismo*. Tecnos. España, 1968.
- ALDRICH, Howard. *Organizations and Environments*. Prentice Hall. Estados Unidos, 1979.
- AMARO Guzmán, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. McGraw Hill. México, 1986.
- ANDREWS, Kenneth. *Business Policy: Text and Cases*. Irwin Homewood, Estados Unidos, 1965.
- ANSOFF, Igor. *Corporate Strategy*. Penguin, Harmondsworth, 1980.
- ARELLANO, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. FCE. México, 2004.
- -----, CABRERO, Enrique y DEL CASTILLO, Arturo (coordinadores). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE. México, 2007.
- ARGADOÑA, Antonio. *Orden espontáneo y ética: una sugerencia*. Laissez-Faire, número 10, marzo, 1999: 40-54.
- ARGYRIS, C. *Personalidad y organización: el conflicto entre el sistema y el individuo*. Harper. Estados Unidos, 1957.
- ARON, Raymond. *Las etapas del pensamiento sociológico*. Siglo XXI. Argentina, 1980.
- ----- . *Dieciocho lecciones sobre la sociedad industrial*. Seix Barral, España, 1971.
- BAENA del Alcázar. *Curso de ciencia de la Administración*. Vol. 1. Tecnos, España, 1993.

- BAILY, Stephen K. *Objectives of the Theory of Public Administration* en CHARLESWORTH, James C. (ed.). *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. The Annals of the American Academy of Worth Political and Social Science. Estados Unidos, 1968.
- BARKER, A. *Quangos in Britain*, Macmillan, Londres, 1982.
- BARNARD, Chester I. *The functions of the executive*. Harvard University Press. Estados Unidos, 1968.
- BARRY, Norman. *The tradition of spontaneous order*, en <http://www.econlib.org/library/Essays/LtrLbrty/bryTSO.html>. Originally published as Literature of Liberty, vol. V, no. 2, summer 1982. Institute for Human Studies.
- BARZELAY, M. *Breaking through bureaucracy*. University of California Press. Estados Unidos, 1992.
- BECKHARD, Richard. *Desarrollo organizacional, estrategias y modelos*. Serie desarrollo organizacional. SITESA. México, 1990.
- BELL, Daniel. *El advenimiento de la sociedad posindustrial*. Alianza. Madrid, 1976.
- BENNIS, Warren. *Naturaleza del desarrollo organizacional*. Fondo Educativo Interamericano. Estados Unidos, 1973.
- BERNAL, John D. *La ciencia en la historia*. UNAM. México, 1972.
- BERNARD de Mandeville. *The Fable of the bees: or Private Vices, Publick Benefits*, 1714.
- VON BERTALANFFY, Ludwig. *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. FCE. México, 1976.
- BIESANZ, John y BIESANZ, Mavis. *Introducción a la sociología*. Letras. México, 1969.
- BLAU, Peter M. *Exchange and Power in Social Life*. John Wiley. Estados Unidos, 1964.
- ----- y SCOTT W. Richard. *Formal organizations*. Chandler publishing Co. Estados Unidos, 1962.

- BONNIN, Charles-Jean. *Principios de administración pública*. Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero. FCE. México, 2004.
- BOZEMAN, Barry. *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE. México, 1987.
- ----- . *Public Management. The State of the Art*. Jossey-Bass, USA, 1993.
- BROWN, Warren y MOBERG, Dennis. *Teoría de la organización y administración*. Limusa. México, 1983.
- BRYANS, P. y CRONIN, T.P. *Teoría de la Organización. Estudio de las relaciones humanas en la organización empresarial*. Norma. Colombia, 1985.
- BRYSON M. John y FARNUM K. Alston. *Creating and Implementing your Strategic Plan. A workbook for public and nonprofit organizations*. Jossey-Bass Publishers. Estados Unidos, 1996.
- CANALES Aliende, José Manuel. *Panorama Actual de la Ciencia de la Administración*. INAP. España, 1978.
- CASTELAZO, José R. *Relaciones entre la Administración Pública y otras Ciencias Sociales*. RAP, número 40, octubre-diciembre. INAP. México, 1979.
- CASTELLS, M. *La galaxia internet: reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*. Plaza y Valdés. España, 2001.
- CASTILLO, Arturo del. *Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores*. En ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coordinadores). *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE. México, 2007.
- CASTRONOVO, Valerio. *La revolución industrial*. Nova Terra. España, 1975.
- CAZENEUVE, Jean. *Diccionario de sociología*. Ediciones mensajero. España, 1975.
- CHANDLER, Alfred. *Strategy and Structure*. Cambridge, 1962.
- CHEVALLIER, Jacques y LOSCHAK, Daniele. *La Ciencia Administrativa*. INAP. México, 1983.

- CHIAVENATO, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. McGraw-Hill. Colombia, 2003.
- COHEN, Bruce J. *Introducción a la sociología*. MacGraw Hill. México, 1980.
- COHEN, Michael, MARCH, James y OLSEN, Johan. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, 1972.
- CORAME, C. *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración Pública del país Vasco*. IVAP. Vitoria, 1994.
- CORTIÑAS-Peláez, León. *Las Ciencias Administrativas en América Latina*. Universidad Central de Venezuela. Venezuela, 1972.
- CROZIER, Michel. *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. Amorrortu. Argentina, 1974.
- DAFT, Richard. *Teoría y diseño organizacional*. Thomson. México, 2005.
- DAHL, Robert. *The concept of power*. *Behavioral Science*. Vol. 2, Número 3, Julio. Estados Unidos, 1957.
- DAHRENDORF, Ralf. *Sociología de la industria y de la empresa*. UTEHA. México, 1974.
- DAVID, Fred R. *Conceptos de Administración Estratégica*. Pearson-Prentice Hall. México, 2003.
- DAVID, Ricardo. *On the principles of political economy, and taxation*. Midlesex. Inglaterra, 1971.
- DAVY, T.J. *Public Administration as a Field of Study in the United States*. *International Review of Administrative Science*. Estados Unidos, 1962.
- DEANE, Phyllis. *La primera revolución industrial*. Península. España, 1975.
- DEBBASCH, Charles. *Ciencia Administrativa*. Escuela Nacional de Administración Pública. España, 1975.
- DE GREENE, Kenyon B. *La organización adaptable. Anticipación y manejo de la crisis*. Trillas. México, 1989.

- DIMOCK, Marshall. *¿Qué es la Administración Pública?* RAP, número 44, octubre-diciembre. INAP. México, 1980.
- ----- . *The Study of Administration*. American Political Science Review XXX, núm. 1, febrero de 1937.
- ----- y DIMOCK, Ogden Gladys. *Administración Pública*. UTEHA. México, 1967.
- DRUCKER, Peter. *Productividad: la clave del futuro*, en Facetas, número 3, 1993.
- DUHALT Krauss, Miguel. *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo en México*. Asociación Nacional de Administradores Públicos A.C. México, 1970.
- DUPY, G. *Manual de control de gestión*. Díaz de Santos. España, 1993.
- DURKHEIM, Emile. *La división del trabajo social*. Akal. España, 1996.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. FCE. México, 2004.
- DYNNIK, Mikhail. *Historia de la filosofía*. Tomo 1. Grijalbo. México, 1968.
- ENGELS, Federico. *Dialéctica de la naturaleza*. Grijalbo. México, 1984.
- ----- . *El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre*, en MARX y ENGELS *Obras escogidas*. Progreso. Rusia, 1969.
- ETZIONI, Amitai. *New directions in the study of organizations and society*. Social research. Vol. 27, Número 2. Estados Unidos, 1960.
- ----- . *Organizaciones modernas*. UTEHA. México, 1972.
- FAYOL, Henri. *Administración general e industrial*. Herrero Hermanos. México, 1961.
- FLORES Cruz, Cipriano. *La administración capitalista del trabajo*. Fontamara. México, 1986.
- FOLLET, Mary P. *El proceso del control*, en *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública y de Estudios Administrativos. España, 1973.

- FRENCH, Jack y RAVEN, B. *The Bases of Social Power French*. In D. Cartwright (ed.) *Studies in Social Power*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. Estados Unidos, 1959.
- FRIEDMANN, George. *La crisis del progreso*. Laja. España, 1977.
- GALLARDO Rodríguez, José Francisco. *Ejército y Sociedad en México. Reforma de las Fuerzas Armadas*. Tesis doctoral. UNAM. México, 2007.
- GARCÍA Madaria, José María. *Teoría de la Organización y Sociedad Contemporánea*. Ariel. España, 1985.
- GERTH, Hans H. y MILLS, C. Wright. (1977). *Instituciones económicas y tipos de capitalismo*, en VV.AA. *Sociología de la producción y del consumo*. Paidós. Argentina, 1976.
- GIBSON, James. *Organizaciones, conducta, estructura, proceso*. Nueva Editorial Interamericana. México, 1983.
- GIBSON, James, IVANCEVICH, John, DONNELLY, James y KONOPASKE, Robert. *Organizaciones. Comportamiento, estructura, procesos*. McGraw Hill. México, 2006.
- GLADDEN, E. N. *Una historia de la administración pública*. FCE-INAP. México, 1989.
- GODELIER, Maurice. *Sobre el modo de producción asiático*. Martínez Roca. España, 1989.
- GÓMEZ, Luis B. *Iniciación a la Antropología*. Servicios Editoriales. México, 1979.
- GONZÁLEZ, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Imprenta de J.A. Cualla. Colombia, 1980.
- GONZÁLEZ Ortiz, Beauregard. *La administración pública norteamericana. Origen, crítica y crisis*. Fontamara. México, 1987.
- GOODMAN, P y KURKE, L. *Studies of change in organizations: a status report*, en Goodman, P. *Change in Organizations: New Perspectives on Theory, Research and Practice*. Jossey-Bass. Estados Unidos, 1982.

- GOODNOW, Frank. *Política y Administración: funciones primarias del Estado*. Publicación conmemorativa del 25 Aniversario del INAP. INAP. México, 1980.
- GREENWOOD, John y WILSON, David. *Public Administration in Britain*. George Allen y Unwin publishers. Londres, 1986.
- GROSS, Bertram. *The managing of organizations*. Vol. I. The Free Press of Glencoe y Collier-Macmillan. Estados Unidos, 1964.
- GOURNAY, Bernard. *Introducción a la ciencia administrativa*. Colin. Francia, 1966.
- GUERRERO, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP. México, 1989.
- ----- . *El proceso histórico de la acción gubernamental*. INAP. México, 1982.
- ----- . *Estudio Introductorio*, en BONNIN, Charles-Jean. *Principios de administración pública*. FCE. México, 2004.
- ----- . *Introducción a la Administración Pública*. Harla. México, 1985.
- ----- . *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. Fontamara. México, 1988.
- ----- . *Nueva gerencia pública: ¿Gobierno sin política?* En Revista Venezolana de Gerencia. Volumen 8, Número 23. Venezuela, 2003.
- ----- . *Teoría Administrativa del Estado*. Oxford University Press. México, 2000.
- ----- . *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. UNAM. México, 1976.
- ----- . *Teoría de la Administración Pública*. Harla. México, 1986.
- GULLICK, Luther. *Notas sobre la teoría de la organización*, en *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Publicaciones de la escuela Nacional de Administración Pública y de Estudios Administrativos. España, 1973.
- ----- . *Science, Values and Public Administration. Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration. Estados Unidos, 1937.

- GUTTMAN, Dan. *De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características*. Revista Gestión y Política Pública, I semestre, año/vol. XIII, número 1. CIDE. México, 2004.
- GVISHIANI, Davit. *Organización y gestión*. Ediciones de Cultura Popular. México. 1974.
- HALL, Richard H. *Organizaciones. Estructura y Proceso*. Prentice Hall. España, 1983.
- HAMMER, Michael y CHAMPY, James. *Reengineering the corporation*. Harper Business. Estados Unidos, 1992.
- HANNAN, Michael T. y FREEMAN, John. *The population ecology of organizations*, en American Journal of Sociology, vol. 82: Estados Unidos, 1987.
- HARBOUR L. Jerry. *Manual de trabajo de reingeniería de procesos*. Panorama. México, 2001.
- HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. FCE. México, 1999.
- HATCH, Mary. *Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press. Estados Unidos, 1997.
- HENDERSON, K. *Emerging Synthesis in America Public Administration*. Asia Publishing House. Estados Unidos, 1966.
- HEISLER Martin y PETERS Guy, *Thinking about public sector growth. Conceptual operational theoretical and policy considerations*, en Charles Lewis Taylor (comp.), *Why Government Grow. Measuring public sector size*, Sage publications. Londres, 1983.
- HODGETTS, R.M., LUTHANS, F. y LEE, S.M, en *New Paradigm Organizations: From Total Quality to learning to world class*, Organizational Dynamics, 1994.
- HOFSTEDE, Geert. *Culture and organizations. Software of the mind*. McGraw Hill. Inglaterra, 1991.
- HORTON, Paul y CHESTER L. Hunt. *Sociología*. McGraw Hill. México, 1977.

- HUME, David. *A Treatise on Human Nature*. Oxford: Norton and Norton, 2000 (publicado originalmente en 1740).
- IBARRA Collado, Eduardo y MONTAÑO Hirose, Luis. *Teoría de la Organización y Administración Pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación*. Gestión y Políticas Públicas, volumen 1, número 1, julio-diciembre. CIDE. México, 1992.
- JIMÉNEZ Castro, Wilburg. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. FCE. México, 1963.
- KATZ, Daniel y KAHN, Robert. *Psicología social de las organizaciones*. Trillas. México, 1983.
- KAST, Fremont E. y ROSENZWEIG, James E. *Organization and Management: A Systems Approach*. McGraw Hill. Estados Unidos, 1970.
- KAUFMAN, Herbert. *Are government organizations immortal?* The Brookings Institution. Estados Unidos, 1976.
- KLIKSBURG, Bernardo. *El pensamiento organizativo: de Taylor a la teoría de la organización*. Paidós. Argentina, 1979.
- KNOKE, David y KUKLINSKI, James H. *Network analysis*. Newbury Park. Inglaterra, 1982.
- KOONTZ y WEHRICH. *Elementos de administración*. McGraw Hill. México, 1990.
- LAWRENCE, Paul y LORSCH, Jay. *Organization and Environment. Managing differentiation and integration*. Harvard University Press. Estados Unidos, 1967.
- LEE, Eliza Win-Yee. *Political Science, Public Administration and the Rise of the American Administrative State*. Public Administration Review, vol. 55, núm. 6, noviembre-diciembre de 1995.
- LIKERT, R. *Nuevo método de gestión y dirección*. McGraw-Hill. Estados Unidos, 1961.
- LINDBLOM, C. E. *La ciencia del salir del paso*. Public Administration Review, número 18. Estados Unidos, 1959.
- LIPPIT, Ronald. *La dinámica del cambio planificado*. Amorrortu. Argentina, 1970.

- LÓPEZ, Pintor R. *Sociología industrial*. Alianza. España, 1993.
- MÄKI, Uskali. *Practical Syllogism, Entrepreneurship and the Invisible Hand: A critique of the analytic hermeneutics of G. H. von Wright*, en *Economics and Hermeneutics*, Don Lavoie. London: Routledge. 1991.
- MALAMUD, Andrés. *Partidos Políticos*. Publicado en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Pinto (compilador). Eudeba. Argentina, 2003.
- MARCH, James y SIMON, Herbert. *Organizations*. John Wiley. Estados Unidos, 1958.
- MARÍN, Lucas Antonio. *Fundamentos de teoría sociológica*. Tecnos. España, 1995.
- MARÍN, Lucas Antonio y GARCÍA Pablo. *Sociología de las organizaciones*. McGraw Hill. España, 2002.
- MASLOW, Abraham. *A theory of human motivation*, en *Psychological Review*, vol. 50. Estados Unidos, 1943.
- MAYNTZ, Renate. *La sociedad organizada*, en RODIL, Florencio y MENDOZA, Francisco. *Lecturas sobre organización*. Trillas. México, 1974.
- ----- . *Sociología de la organización*. Alianza. España, 1972.
- ----- . *Tipología de las organizaciones*, en RODIL, Florencio y MENDOZA, Francisco. *Lecturas sobre organización*. Trillas. México, 1974.
- ----- . *El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. 5 al 9 de noviembre de 2001. Traducido del inglés por Marie Gamondes-Tulian. Título original: *The State and civil society in modern governance*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, número 21. Octubre. Caracas, Venezuela, 2001
- MAYO, Elton. *Problemas humanos de la civilización industrial*. Nueva Visión. Argentina, 1972.
- McCURDY, Howard. *Una bibliografía sobre administración pública*. Instituto de Estudios Administrativos. España, 1973.
- MCGREGOR, D. A. *El aspecto humano de las empresas*. Management Review. American Management Review. Noviembre. Estados Unidos, 1960.

- MÉNDEZ, José S. *Dinámica social*. Nueva Editorial Interamericana. México, 1984.
- -----, *Fundamentos de Economía*. McGraw Hill. México, 1991.
- -----, ZORRILLA, Santiago y MONROY, Fidel. *Dinámica social de las organizaciones*. McGraw Hill. México, 1993.
- MERRIAM, Charles. *Administración Pública y Teoría Política*. RAP, número 44, octubre-diciembre. INAP. México, 1980.
- MERTON, R. K. *Teoría y estructura sociales*. FCE. México, 1964.
- MICHEL, Guillermo. *Ecología de la organización*. Trillas. México, 1974.
- MICHELS, Robert. *Los partidos políticos I y II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu. Argentina, 2003.
- MILLER y FORM. *Sociología industrial*. Rialp. España, 1969.
- MINTZBERG, Henry. *Power in and around organizations*. Prentice Hall. Estados Unidos, 1983.
- -----, *The nature of managerial work*. Harper and Row Publishers. Estados Unidos, 1973.
- MITCHELL, J.C. *Social Networks in Urban Settings*. Manchester University Press. Inglaterra, 1969.
- MONTAÑO, Luis. *Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana*, en revista *Gestión y Política Pública*. Volumen XIV, Número 3, Segundo Semestre. México, 2005.
- MOONEY, James D. *El principio escalar*, en SEXTON, William P. *Teorías de la organización*. Trillas. México, 2005.
- -----, *Principios de organización*. Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. Puerto Rico, 1947.
- MORALES Gutiérrez, A.C. *Análisis de las organizaciones. Fundamento, diseño y aplicaciones*. Etea. España, 1997.

- MORELAND, W.H. *La Ciencia de la Administración Pública*. Publicación conmemorativa del 25 Aniversario del INAP. INAP. México, 1980.
- MORGAN, Gareth. *Imágenes de la organización*. Rama. España, 1990.
- MORSTEIN Marx, Fritz. *El Estado Administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública. España, 1975.
- MOSHER, Frederick C. y CIMMINO, Salvatore. *Ciencia de la Administración*. RIALP. España, 1961.
- MUÑOZ Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. Tomo I. FCE. México, 1973.
- NICOLAS, Henry. *Public Administration and Public Affair*. Prentice Hall. Estados Unidos, 1975.
- OUCHI, W. G. *Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés*. Orbis. España, 1985.
- OGBURN, William. *Sociología*. Aguilar. España, 1961.
- OSBORNE, David. y GAEBLER, Ted. *La Reinención del Gobierno*. Paidós. México, 1994.
- ----- y PLASTRIK, Peter. *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Paidós. México, 1998.
- OSIPOV, Guennadi. *Sociología. Problemas teóricos y metodológicos*. Nuestro tiempo. México, 1979.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido*. Alianza Universidad. España, 1990.
- PARSONS, Talcott. *Ensayos de teoría sociológica*. Paidós. Argentina, 1967.
- ----- . *Structure and process in modern society*. The Free Press. Estados Unidos, 1960.
- PETERS, Guy. *Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas control?* Foro Internacional del Colegio de México 182. XLV. 2005.

- -----, *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE. México, 1999.
- -----, *The Future of Governing*. Lawrence. University Press of Kansas, 2000.
- PERROW, Charles. *Sociología de las organizaciones*. McGraw Hill. España, 1991.
- PFEFFER, Jeffrey. *El poder en las organizaciones. Política e influencia de la empresa*. McGraw Hill. México, 1993.
- ----- y SALANCIK, Gerald. *The external control of organizations*. Harper and Row. Estados Unidos, 1978.
- PHILLIPS, Bernard. *Sociología. Del concepto a la práctica*. McGraw Hill. México, 1982.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio. *Introducción a la nueva administración pública de México*. volumen 1. INAP. México, 2002.
- RAMIÓ, Carles. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos. España, 2002
- RAMÍREZ Zozaya, Juan Miguel. *Organizaciones públicas: nuevo paradigma en la Administración Pública*. Estudio Introductorio en Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas*. FCE. México, 1987.
- RHODES, R. A. W. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- ROBBINS, Stephen. *Comportamiento organizacional. Conceptos, controversias y aplicaciones*. Prentice Hall. México, 1987.
- ----- y COULTER, Mary. *Administración*. Prentice Hall. México, 2005.
- RODIL, Florencio. *Naturaleza y desarrollo de las organizaciones*, en RODIL, Florencio y MENDOZA, Francisco. *Lecturas sobre organización*. Trillas. México, 1974.
- RODRÍGUEZ Perego, Nicolás. *La administración educativa pública mexicana en el nivel superior*. ANUIES. México, 2005.

- ----- (ponencia). *Evolución del pensamiento administrativo: justicia social vs responsabilidad social*. Instituto Politécnico Nacional. México, 2008.
- ROLDÁN Quintana, Carlos F. *Derecho municipal*. Porrúa. México, 2005.
- ROSTOW, Walt Whitman. *Las etapas del crecimiento económico*. FCE. México, 1973.
- SÁNCHEZ González, José Juan. *Estudio de la ciencia de la administración*. IAPEM-IAPQROO-Porrúa. México, 2007.
- ----- . *Gestión pública y governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México, 2002.
- ----- . *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Plaza y Valdés México, 2001.
- SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial. España, 1992.
- SCHEIN, Edgard H. *Psicología de la organización*. Prentice Hall. España, 1975.
- ----- . *Organizational culture and leadership*. Jossey-Bass. Estados Unidos, 1985.
- SCOTT, John. *Social Network Analysis*. Newbury Park. Inglaterra, 1991.
- SENGE. Peter. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of Learning Organizations*. Nueva York: Doubleday. Estados Unidos, 1990.
- SELZNICK, Philip. *Bases de la Teoría de la Organización*. American Sociological Review, 13. American Sociological Association. Estados Unidos, 1966.
- ----- . *Leadership in administration*. Row, Peterson and Co. Estados Unidos, 1957.
- SEXTON, William. *Teorías de la Organización*. Trillas. México, 2005
- SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C (comps). *Clásicos de la administración pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE-Universidad Autónoma de Campeche. México, 1999.

- SHAW, J.C. *Gestión de servicios*. Díaz de Santos. España, 1991.
- SIMMEL, Georg. *Filosofía del dinero*. Instituto de Estudios Políticos. España, 1977.
- SIMON, Herbert. *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Aguilar. Argentina, 1988.
- -----, SMITHBURG, Donald y THOMPSON, Victor. *Administración pública*. Letras. México, 1968.
- SIMONS, Robert. *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston, Mass. Harvard Business School Press. Estados Unidos, 1995.
- SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. FCE. México, 1997.
- SOMBART, Werner. *Lujo y capitalismo*. Alianza. España, 1979.
- STILLMAN, Richard. *Public Administration. Concepts and Cases*. Houghton Mifflin Company. Estados Unidos, 1976.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. INAP. España, 1980.
- ----- . *La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta*. Documentación Administrativa. 1990.
- TAYLOR, Frederick W. *Management científico*. Harper and Row. Estados Unidos, 1911.
- ----- . *Principios de la dirección científica*. Bulletin of Taylor Society. Diciembre de 1916.
- TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México, 2006.
- TOURAINE, Alain. *La sociedad postindustrial*. Ariel. España, 1973.
- TRUEBA, José. *Sociología industrial. El proceso de industrialización en México*. IMES. México, 1972.

- TZU, Sun. *El Arte de la Guerra*. Colofón. México, 1995.
- URWICK, Lyndall. *La organización como un problema técnico*, en *Ensayos sobre la ciencia de la administración*. Publicaciones de la escuela Nacional de Administración Pública y de Estudios Administrativos. España, 1973.
- UVALLE Berrones, Ricardo. *La formación de la administración pública capitalista. Diferencias entre la Administración Pública y la Administración Privada*. Cuaderno 5 del Departamento de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, 1982.
- VAN GIGCH, John P. *Teoría general de sistemas*. Trillas. México, 2004
- VERGARA, J. M. *La organización científica del trabajo. ¿Ciencia o ideología?* Fontanella. España, 1971.
- WALDO, Dwight. *La Administración Pública del Cambio Social*. Escuela Nacional de Administración Pública. España, 1974.
- WARE, Alan. *Partidos políticos y sistema de partidos*. ISTMO. España, 1996.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. FCE. México, 1977.
- ----- . *El político y el científico*. Colofón. México, 2005.
- ----- . *Historia económica general*. FCE. México, 1984.
- ----- . *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Península. España, 1981.
- ----- . *The theory of social and economic organization*. The Free Press. Estados Unidos, 1947.
- WHEELER, David, y SILLANPÄÄ, Mikko. *The stakeholder corporation. Blueprint for maximizing stakeholder value*. Pitman Publishing. Inglaterra, 1997.
- WHITE, Leonard. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. Compañía General de Ediciones. México, 1964.
- WHITTAKER, James O. *La psicología social en el mundo de hoy*. Trillas. México, 1984.

- WOODROW, Wilson. *Estudio de la Administración*. WALDO, Dwight. *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros aspectos*. Trillas. México, 1985.
- ZAN, Stefano. *Lógica de la acción organizativa*. Il Mulino. Italia, 1988
- ZEITLIN, Irving. *Ideología y teoría sociológica*. Amorroutu. Argentina, 1968.