

Teoría de la Organización y Administración Pública

Carles Ramió

Capítulo 1. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Las dimensiones y los elementos de las organizaciones públicas

Las Administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier Administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales) pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos. Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionadas por los criterios de instancias superiores. Por ejemplo, un Ayuntamiento es una organización pero cualquiera de sus unidades administrativas diferenciadas, formalmente independientes o no, pueden ser analizadas como si fueran organizaciones con entidad propia ya que poseen todos los elementos que caracterizan a una organización.

Analizar las diversas instancias o unidades administrativas, que configuran las administraciones públicas, como organizaciones es el objetivo de este libro pero, ¿cómo podemos analizar unas realidades que ya a simple vista parecen muy complejas? . En efecto, las organizaciones son fenómenos poliédricos que poseen varias dimensiones y, en consecuencia, deben ser analizadas desde distintos enfoques y con diferentes niveles de tratamiento. Una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones.

En el próximo apartado se podrá apreciar como las distintas corrientes o enfoques de la Teoría de la Organización han tendido a analizar con profundidad sólo algunas de estas dimensiones, enfoques parciales que han dejando al margen al resto de las dimensiones. Esto, sin ninguna duda, ha sido un error ya que no es posible analizar

sólo una parte de los elementos substantivos de las organizaciones e intentar comprender su lógica global de funcionamiento y su problemática.

En los ya lejanos años 60 la Teoría de la Organización dió un salto cualitativo importante de la mano de la Teoría General de Sistemas al comprender que las organizaciones debían analizarse de manera integral sin dejar de lado ninguna de sus dimensiones fundamentales. En este sentido, una organización (en nuestro caso una organización pública) agrupa las siguientes dimensiones fundamentales (figura 1):

- entorno,
- objetivos,
- estructura administrativa,
- recursos humanos,
- recursos tecnológicos, financieros y materiales,
- procesos administrativos.

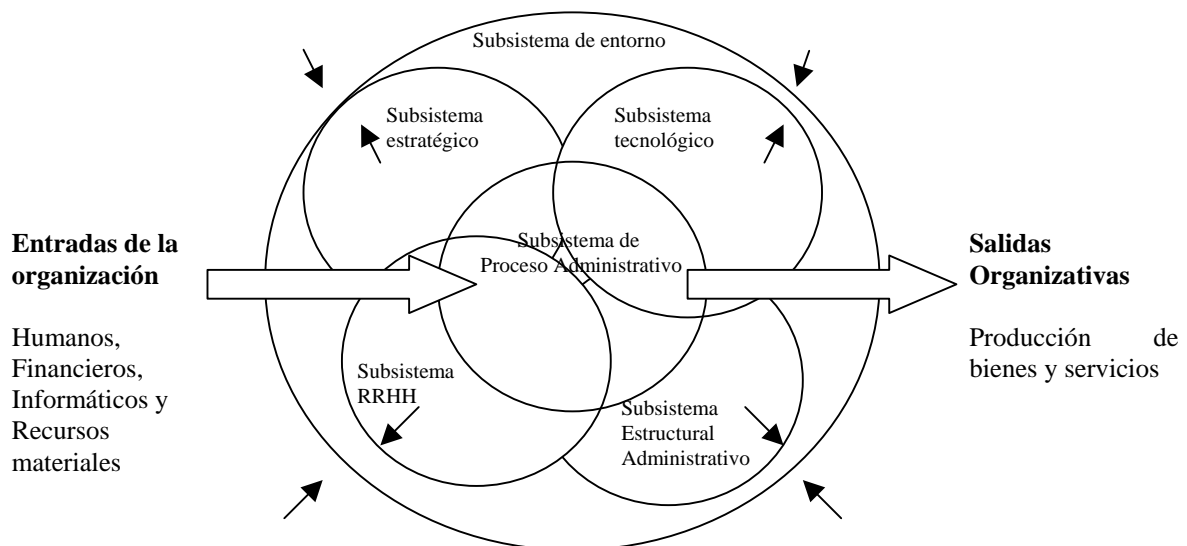


Figura 1.1. Los subsistemas organizativos.

(Fuente: Kast, F.E., Rosenzweig, J.A.(1976), "Administración en las Organizaciones", México, McGraw-Hill.)

Desde entonces se ha utilizado este esquema, con algunas variaciones, para comprender de forma integrada las dimensiones que configuran las organizaciones con el objetivo de comprenderlas como "fenómenos integrados". De todos modos, esta forma de concebir las organizaciones adolece de un excesivo esquematismo y de una orientación muy técnica que no permite comprender algunas dimensiones que tienen una relevante influencia en el desarrollo y en las aportaciones de las organizaciones públicas.

Los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización durante las dos últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos,... es decir, son algo más que un conjunto de elementos que configuran una dimensión de carácter “sociotécnico”. Las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Atendiendo a esta nueva dimensión, los análisis organizativos deben tener presente el ámbito “político-cultural” de las organizaciones públicas.

Además, hay que añadir un elemento implícito en cualquier análisis organizativo: las estrategias de mejora de los elementos de las organizaciones y de su rendimiento. En efecto, el análisis organizativo tiene como objetivo ayudarnos a comprender mejor las pautas de funcionamiento de las organizaciones, sus debilidades y sus fortalezas y las causas de las mismas. Deseamos unos conceptos y unos instrumentos que nos ayuden a comprender y a detectar aciertos y desaciertos de las organizaciones pero éste no es el objetivo final o, al menos, no es el único objetivo. Deseamos identificar las fortalezas y las debilidades de las organizaciones con una intención final muy evidente: introducir dinámicas de cambio que permitan mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones mediante calculadas estrategias que favorezcan superar los puntos débiles y maximizar los puntos fuertes. En definitiva, cualquier análisis organizativo comporta de forma implícita o explícita una dimensión o ámbito de “control, cambio y mejora de la organización”.

Una vez se han añadido estas nuevas dimensiones de carácter político-cultural y de control y mejora podemos tener una imagen mucho más completa y ordenada sobre los ámbitos conceptuales fundamentales que agrupa cualquier organización pública. En este sentido, una organización pública se articula en tres grandes ámbitos (ver figura 2):

a) *Ámbito sociotécnico*: agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización y que desde hace más de tres décadas han suscitado el interés de los analistas organizativos. El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados.

b) *Ámbito político-cultural*: representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intraorganizativos (unidades, grupos e individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos generándose lógicas de conflicto. Además, las organizaciones agrupan unos parámetros culturales específicos que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.) pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología) que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización.

c) *Ámbito de control y mejora*: las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus realidades internas a las nuevas exigencias de sus entornos.

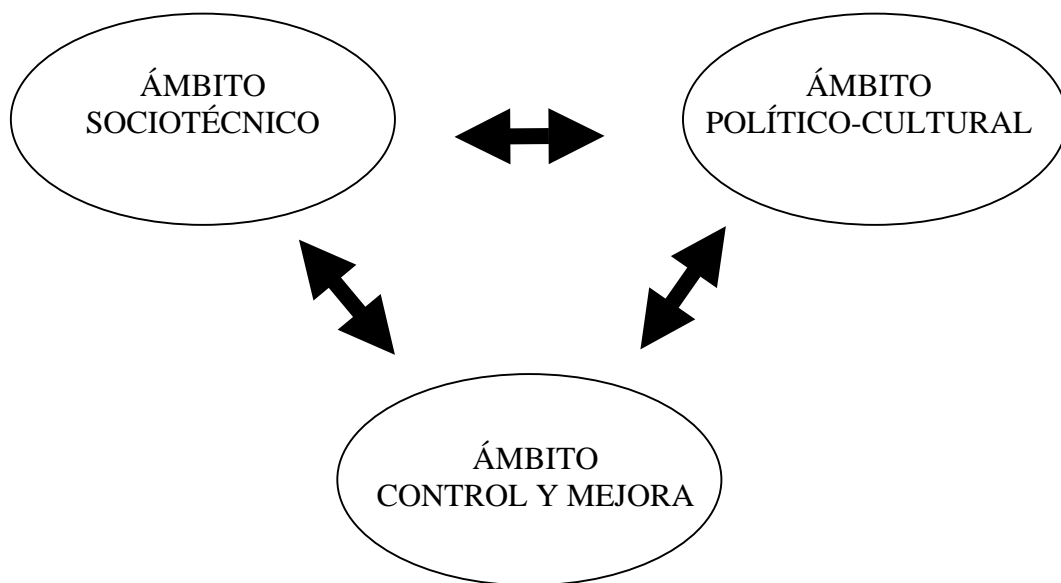


Figura 1.2. **Los tres ámbitos de las organizaciones públicas.**
(Fuente: *Elaboración propia.*)

1.1. Estructura del libro.

El presente libro comprende y articula estos tres grandes ámbitos organizativos (el sociotécnico, el político-cultural y el de control y mejora), a los que se añade un cuarto ámbito de carácter introductorio teórico y conceptual que hace un repaso a la evolución de la Teoría de la Organización (ver figura 3).

En primer lugar, el libro presenta un **ámbito de carácter teórico** que hace un repaso a la definición de Teoría de la Organización delimitando sus conceptos más relevantes presentados en relación a las aportaciones del pensamiento organizativo donde se recogen los enfoques más relevantes de la Teoría de la Organización. También se hace referencia a la difícil articulación entre la Teoría de la Organización y la Administración Pública (Capítulo 1).

En segundo lugar, se analiza el **ámbito sociotécnico** que tiene como objeto hacer un repaso a los componentes clásicos de una organización pública: la estructura administrativa (Capítulo 2), los recursos humanos (Capítulo 3), los procesos administrativos (Capítulo 4) y los procesos de prestación de servicios públicos (Capítulo 5).

Quedan al margen de esta obra elementos organizativos de carácter sociotécnico de una gran importancia como el entorno y los objetivos de las organizaciones públicas. Esta omisión es deliberada ya que el entorno y los objetivos de las organizaciones públicas son elementos extremadamente complejos y su tratamiento es uno de los objetivos básicos de la disciplina *Análisis de Políticas Públicas* materia que se imparte en una asignatura independiente. De todos modos, tanto el entorno como los objetivos de las organizaciones públicas están presentes implícitamente en todos los capítulos del libro. Tampoco se analizan los recursos financieros y materiales que, aunque de una forma más difusa, están presentes en los contenidos de otras asignaturas.

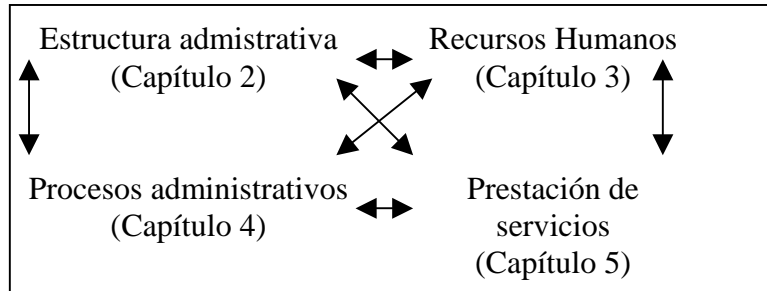
En tercer lugar, se hace un repaso a los elementos más relevantes del **ámbito político-cultural**, en el que se analizan las organizaciones como sociedades que poseen sus propias prácticas políticas que generan unas organizaciones informales y unos conflictos organizativos (Capítulo 6). Además, las organizaciones poseen su propia cultura organizativa que se edifica sobre mitos, valores e ideología y se manifiesta en formas muy dispares (rituales, costumbres, símbolos, etc.) (Capítulo 7).

En cuarto lugar, el libro analiza el **ámbito de control y mejora**, en el que se hace énfasis en el diagnóstico dinámico y constante de las organizaciones que operara mediante unos sistemas específicos de información y de control (Capítulo 8), revisión que estimula a las organizaciones a impulsar dinámicas de cambio organizativo (Capítulo 9), transformaciones que se intentan canalizar hacia la mejora de los diversos componentes de las organizaciones mediante unas estrategias y técnicas específicas de cambio (Capítulo 10).

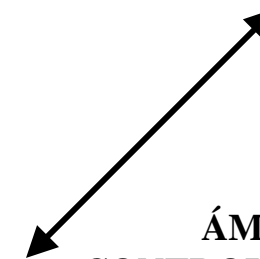
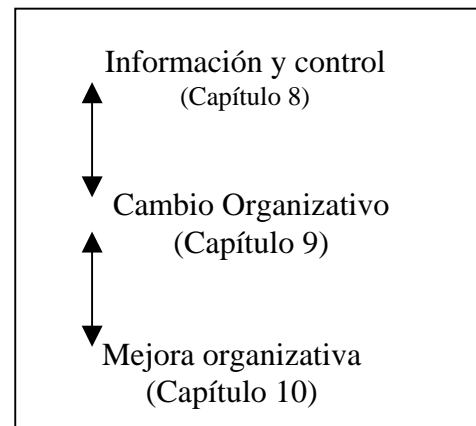
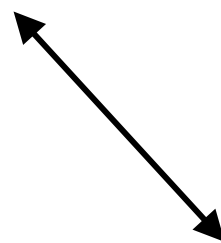
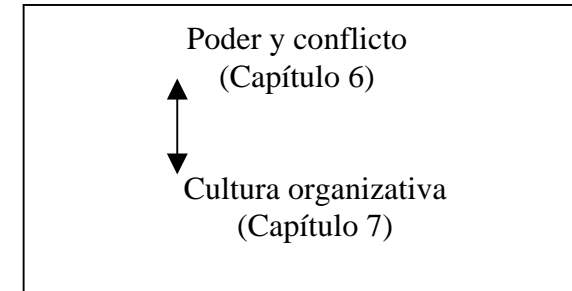
ÁMBITO TEÓRICO

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(Capítulo 1)

ÁMBITO SOCIOTÉCNICO



ÁMBITO POLÍTICO-CULTURAL



ÁMBITO CONTROL Y MEJORA

Figura 1.3. Ámbitos de las organizaciones públicas y capítulos del libro.
(Fuente: Elaboración propia.)

2. Enfoques más relevantes de la Teoría de la Organización

2.1. La definición de Teoría de la Organización y los enfoques organizativos.

El primer paso para entender los campos de interés que abarca la teoría organizativa es definir el concepto *organización*. Aunque la Teoría de la Organización considera a las organizaciones como un dato de hecho, no problemático, propias de la realidad social, como si su existencia estuviera asegurada y fuese constante en el tiempo. March y Simon (1981), por ejemplo, dicen que "el concepto de organización no es fácil y que es mucho más sencillo citar ejemplos de organizaciones que dar una exacta definición del término". Pero los estudiosos de las organizaciones se han esforzado, también, en su definición mediante la especificación de sus elementos fundamentales.

Una forma de definir a las organizaciones es partir de la consideración que éstas son unas unidades sociales con unos objetivos particulares. Esta afirmación general se puede ir concretando resaltando los elementos fundamentales que delimitan a las organizaciones:

- 1) un grupo de personas asociadas;
- 2) para el logro de un fin común;
- 3) que establecen entre ellas, a tal fin, relaciones formalizadas;
- 4) con pretensión de continuidad en el tiempo;
- 5) legitimadas por el sistema social externo, y
- 6) con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización.

Por otro lado, las dimensiones que definen el papel de la Teoría de la Organización son:

- a) El principal objeto de la Teoría de la Organización es la comprensión de las organizaciones.
- b) La Teoría de la Organización mira el presente y el futuro.
- c) La Teoría de la Organización aspira a simplificar los fenómenos organizativos.
- d) La Teoría de la Organización aspira a ser una ciencia.

La moderna Teoría de la Organización tiene apenas un siglo de antigüedad, es una disciplina joven pero, en cambio, compleja debido a la gran cantidad de escuelas, corrientes o enfoques que ha ido generando durante este tiempo. Presentar de una manera clara, ordenada e interrelacionada las diferentes líneas del pensamiento organizativo tiene una tremenda dificultad ya que, tal como señala Pfeffer (1989), "el campo de la teoría de la organización se asemeja cada vez más a un abigarrado matorral en lugar de parecerse a un jardín cuidado con esmero" .

Las distintas perspectivas o teorías organizativas se pueden clasificar en tres grupos en función de su aparición en el tiempo:

- **Enfoques clásicos:** los paradigmas teóricos clásicos son los enfoques sobre los que se edifica la moderna Teoría de la Organización y que han canalizado la

mayoría de las aportaciones posteriores. Son las perspectivas que predominan durante la primera mitad del siglo XX.

- **Enfoques neoclásicos:** los paradigmas teóricos neoclásicos representan los enfoques que modernizan a la Teoría de la Organización aportando una visión más global e integral de los fenómenos organizativos al intentar interrelacionar sus diferentes dimensiones. Son las perspectivas dominantes durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta.

- **Enfoques contemporáneos:** representan los paradigmas teóricos en los que figuran las tendencias y perspectivas que dominan el paisaje actual de la Teoría de la Organización. Representan enfoques muy diversos que aportan pluralidad a la Teoría de la Organización y profundidad en el análisis de unas determinadas dimensiones organizativas. Son las perspectivas dominantes durante la década de los ochenta y parte de los noventa.

2.2. Los enfoques clásicos de la Teoría de la Organización.

Los paradigmas clásicos más importantes de la Teoría de la Organización son: la dirección científica y administrativa, el estructuralismo y la escuela de las relaciones humanas.

Las primeras escuelas en importancia desde el punto de vista cronológico y sustantivo, en el sentido de que descriptivamente sistematizan la realidad organizativa y preceptivamente sientan una base para una mejor gestión, son el *scientific management* (Taylor) y el *administrative management* (Fayol, Gulick y Urwick).

La **Dirección Científica** impulsada por Taylor propugna, sobre la base racionalista del hombre económico, un nuevo estilo de dirección y organización del trabajo mediante el análisis sistemático y el control. Se trata de racionalizar y estandarizar las actividades mediante la descomposición de las tareas en una serie ordenada de movimientos simples. La base del sistema radica en la separación de la concepción y la programación de la simple ejecución del trabajo y en la superespecialización del trabajo. Se pone un énfasis especial en el control y en la coordinación del trabajo por medio de la relación jerárquico-personal. Se trata de un enfoque de ingeniería e instrumental que apenas posee una base conceptual. Esta circunstancia no empaña el notable cambio cualitativo y cuantitativo que supuso esta corriente en el mundo de las organizaciones (especialmente en las organizaciones industriales) cuyos postulados siguen gozando hoy en día de plena vigencia.

Fayol incide también en la concepción científica y en los problemas de una administración eficiente pero aporta una mayor rigurosidad y solidez teórica. La **Dirección Administrativa** de Fayol y los estudios de Gulick y Urwick mostraron interés por los problemas de la dirección práctica y buscaron como exponer y sistematizar su exitosa experiencia como gestores para que otros la aprovecharan. El elemento fundamental de su pensamiento se basa en la idea de que la gestión es un proceso que agrupa las tareas de planificar, organizar, mandar, coordinar y controlar. Colectivamente sentaron las bases de muchas técnicas de organización modernas, como la dirección por

objetivos, sistemas de planificación, programación, presupuestación y otros métodos de planificación y control racional. Llegaron a definir un tipo de organización representada por un modelo de trabajo concreto y organizado de forma jerárquica a través de unas líneas precisas de mando y de comunicación. La obra de Fayol fue muy importante para la comprensión global de las organizaciones. Para hacerse una idea de la trascendencia de sus análisis basta decir que después de su obra han aparecido muy pocos conceptos o ideas que previamente no fueran contemplados, aunque fuera de forma parcial o embrionaria, por este autor francés.

Por su parte, Gulick y Urwick fueron unos teóricos organizativos inusuales, y más para su tiempo, en el sentido que sus estudios empíricos se centraron en organizaciones de naturaleza pública. De esta manera abordaron temas tan importantes para los estudiosos de las administraciones públicas como son las relaciones, siempre críticas, entre la dimensión política y la dimensión funcionarial. Es decir, las tensiones y fricciones entre el político y el profesional.

- **F.W. Taylor: "Principios de la Dirección Científica" que fue publicada por primer vez en 1911.** Esta obra muestra el núcleo conceptual del pensamiento de Taylor el cual se basa en cinco principios muy simples: 1) Delegar toda la responsabilidad de la organización del trabajo que ha de hacer el trabajador al directivo; 2) utilizar métodos científicos para determinar el modo más eficiente de realizar el trabajo; 3) seleccionar la mejor persona para realizar cada trabajo concreto; 4) instruir al trabajador para hacer el trabajo eficientemente; 5) controlar el rendimiento del trabajador para asegurar que se han seguido los procedimientos adecuados del trabajo y se han conseguido los resultados deseados.
- **H.Fayol: "Administración Industrial y General", obra publicada en 1916.** En ella se hace un repaso general a los principios de la dirección que el autor ha aplicado con más frecuencia y éxito y, por lo tanto, que considera fundamentales: La división del trabajo, la autoridad y la responsabilidad, la disciplina, la unidad de mando, la unidad de dirección, la subordinación del interés individual al interés general, la remuneración del personal, la centralización, la línea de autoridad, el orden, la igualdad, la estabilidad del puesto, la iniciativa y, por último, el espíritu corporativo.
- **L.Gulick y L.Urwick: "Notas sobre la Teoría de la Organización" publicada en 1937.** Una muestra de los frutos más inmediatos de la semilla dejada por H. Fayol que profundiza en uno de los elementos clave de cualquier organización: el desarrollo horizontal (especialización) y el desarrollo vertical (jerarquía), así como los mecanismos centrípetos para vertebrar las diferentes áreas y niveles, es decir, los sistemas de coordinación y de control.

Cuadro 1.1. Principales aportaciones teóricas de la dirección científica y de la dirección administrativa.

Una segunda escuela es la **Estructuralista**, weberiana o burocrática. Weber también aborda, pero desde un plano idealizado, el problema de la administración eficiente sentando las bases de funcionamiento de una organización burocrática.

La organización burocrática es un sistema organizativo basado en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas. El poder de cada individuo es impersonal y procede de la norma que crea el cargo. Los cargos están ordenados jerárquicamente, cada puesto inferior está bajo el control y la supervisión de un puesto superior. El desempeño de cada cargo se basa en la preparación especializada de su ocupante, para ello los miembros se seleccionan bajo el principio objetivo del mérito. Los integrantes de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción; son profesionales, especialistas y asalariados, el desempeño de las ocupaciones de su puesto representan su actividad principal, y son nombrados por un superior jerárquico perfilándose una carrera profesional dentro de la organización. La vinculación de los miembros de la organización con la misma es indefinida. Sleznick y Merton son los dos autores más representativos del enfoque estructuralista después de Weber, profundizan en el análisis del modelo burocrático haciendo énfasis en sus problemas prácticos de funcionamiento y de control.

Hay que destacar los evidentes puntos de contacto entre los supuestos del tipo ideal de dominación legal de la concepción weberiana con el modelo de la organización científica del trabajo de Taylor. Ambas corrientes interpretan el fenómeno organizativo a semejanza de una máquina, cuyos movimientos pueden preverse de antemano en una cadena de relaciones causa-efecto y que es capaz de un rendimiento objetivo y perfectamente medible.

- **M. Weber “La Burocracia” en “Economía y Sociedad” publicado en 1921**, es quizás la obra más importante de la Teoría de la Organización. Define un 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. Selznick: "Bases de la Teoría de la Organización" publicado en 1948**, muestra la necesidad de implantar un análisis estructural funcional cuya utilidad reside en hacer posible la relación entre el comportamiento contemporáneo y variable, originado por los distintos intereses y metas divergentes de los diferentes actores intraorganizacionales, así como las fuerzas sociales del entorno, con un sistema presuntamente estable de necesidades y mecanismos. En efecto, las organizaciones tienen una dimensión formal que las perfilan como estables y perdurables y una dimensión informal y de entorno social que las configuran como variables y dinámicas. Para Selznick las organizaciones tienen que dotarse de los mecanismos necesarios para asegurar una cierta estabilidad y capacidad de supervivencia. Se entiende cooptación como el proceso de absorber nuevos elementos en la cúpula directiva de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o supervivencia.
- **R.K. Merton, “Teoría y Estructura Sociales” publicado en 1949** muestra los "efectos perversos" de un modelo burocrático pensado más como "deber ser" que como "ser". La transformación del ideal burocrático como modelo a un sistema de organización real pone de manifiesto disfunciones generadas por el choque brusco

entre las estructuras y las personas. El análisis de Merton, importante para la Teoría de la Organización, adquiere la categoría de "clásico" para los estudiosos de las administraciones públicas como precursor de los análisis sobre la burocracia.

Cuadro 1.2. Principales aportaciones desde la Escuela Estructuralista

La tercera perspectiva clásica de la Teoría de la Organización es la **Escuela de las Relaciones Humanas** que surge como reacción a la concepción unilateral propia de la dirección científica según la cual el comportamiento humano en las organizaciones sólo se explica mediante las motivaciones de base económica.

La experiencia de Hawthorne demostró empíricamente como el hombre no sólo se mueve por recompensas de carácter económico. La motivación y la satisfacción en el trabajo, en su sentido más amplio, pasan a ser los elementos centrales que explican el comportamiento humano.

La motivación se consigue mediante la extensión de la amplitud y de la profundidad de los contenidos de trabajo (una mayor profundidad también consigue superar la subutilización del elemento humano que se achacaba a los modelos económicos), mediante la adopción de un liderazgo formal alejado de los patrones autocráticos, mediante unos calculados sistemas de satisfacción de las necesidades físicas, psicológicas y sociales de los trabajadores, etc. hasta configurar un modelo organizativo orientado a las personas (teoría Y) frente al viejo sistema orientado sólo al trabajo y a las tareas (teoría X).

Pero si potente es el modelo prescriptivo que presenta esta corriente (en forma de "recetas" para favorecer la motivación de los empleados), también es importante su soporte analítico o descriptivo. Sus análisis dejan de lado los elementos normativos y centran su interés en la denominada organización informal. En ésta convergen diversas fuerzas y actores: individuos, grupos y líderes informales los cuales poseen su propia estructura, valores, intereses y objetivos. La combinación sinérgica de estos sujetos y posturas junto con los elementos normativos y los objetivos explícitos de la organización son los que definen la actuación organizativa.

- **E. Mayo: Experimento de Hawthorne en la Western Electric Company correspondiente a la obra "Problemas Humanos en una Civilización Industrial" publicado en 1946**, muestra el desarrollo de tan trascendente experimento sobre las relaciones entre la producción y las condiciones lumínicas. El estudio demostró de forma casi casual como el trabajo es la actividad social más relevante del hombre, la importancia de la psicología y la fisiología del trabajo como factores clave para mejorar el clima de trabajo y, por último, que el reconocimiento de la actividad humana dentro de la organización no se manifiesta tanto de forma individual como a través de grupos, sus relaciones entre ellos y su relación con la organización.

- **R. Likert : "Nuevo Método de Gestión y Dirección" publicado en 1961.** Este autor propone dos tipos distintos de supervisión en el seno de las organizaciones: a) Supervisión orientada al trabajo que es el tipo de supervisión taylorista que tiende a fragmentar minuciosamente el trabajo, a seleccionar y entrenar a las personas más adecuadas y a presionarlas rigurosamente para conseguir los niveles de producción deseados. b) Supervisión orientada hacia los miembros de la organización . Es la supervisión que tiende a preocuparse por los aspectos humanos, que dan mayor énfasis al ser humano que al trabajo, preocupándose más por los objetivos finales que por los métodos. La importancia del análisis de Likert reside en el convencimiento de que el elemento con más trascendencia en el desarrollo organizativo es el tipo de liderazgo.

- **D.A. McGregor: "El Aspecto Humano de las Empresas" publicado en 1960,** esta obra critica la visión negativa y unilateral sobre las personas (la teoría X) propia de la perspectiva clásica de la organización, básicamente de la dirección científica. Para este autor la experiencia y el aprendizaje del hombre son elementos importantes para ir encontrando nuevos procedimientos adaptables a las nuevas situaciones. Para ello propone una teoría (la 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 consensuados o compartidos. Todo ello, utilizando al máximo las posibilidades que ofrece la teoría de las necesidades crecientes (necesidades fisiológicas, de seguridad, sociales, de autoestima o reconocimiento y de realización) elaborada por Maslow.
- **C. Argyris: "Personalidad y Organización: El conflicto entre el Sistema y el Individuo" publicado en 1957,** manifiesta que el individuo al intentar satisfacer sus necesidades entra inevitablemente en conflicto con la organización (con los métodos y objetivos formales de la misma). La organización suele exigir a sus miembros un tipo de comportamiento que impide su autorrealización y autonomía. Esta circunstancia genera en la actualidad un grave trastorno toda vez que el hombre moderno discurre la mayor parte de su tiempo en ámbitos organizativos

Cuadro 1.3.Principales aportaciones de la Escuela de las Relaciones Humanas

2.3. Los enfoques neoclásicos de la Teoría de la Organización.

Las corrientes neoclásicas más importantes de la Teoría de la Organización son: el neorracionalismo, el neoestructuralismo y la teoría de las contingencias

La **Teoría Neorracionalista** tiene como punto central el análisis de la elección (decisión) en las organizaciones. Rechaza la visión simplista del hombre económico (actor racional que busca la alternativa óptima) y considera que el proceso de toma de decisiones es más complicado, fragmentado e incompleto de lo que hasta el momento se presumía. Las obras de Simon y de March y Simon son las que elaboran la mayor parte de los postulados sobre los que se edifica la teoría neorracionalista. El hombre no posee una

racionalidad completa sino que su racionalidad es instrumental ya que goza de forma limitada de la capacidad de conocimiento, de cálculo y de anticipación de las alternativas que se le presentan. Su elección, por lo tanto, jamás será la óptima y habrá de conformarse con ser sólo la más satisfactoria. March y Simon parten de la concepción de la racionalidad limitada para elaborar una compleja y completa teoría sobre los procesos decisionales intraindividuales, interindividuales y organizativos. Elaboran una teoría, con fuertes connotaciones psicológicas, que presta atención a las variables formales pero sobre todo a las informales.

La teoría neorracionalista también forma parte de la Teoría de las Decisiones que es una disciplina con entidad propia pero que tiene muchos puntos de contacto con la Teoría de la Organización. Esta disciplina ha ido evolucionando con el tiempo: comienza con la teoría de la elección racional del modelo económico, evoluciona hacia la teoría de la racionalidad limitada (Simon) y prosigue con el incrementalismo propugnado por Lindblom, donde se relativiza la capacidad misma de toma de decisiones y se percibe este proceso como un simple paso adelante donde una decisión limita su capacidad de innovación a una mera mejora de la decisión anterior que actúa como referente. La Teoría de las Decisiones culmina con el *garbage can* de Cohen, March y Olsen que es una perspectiva que, por su vigencia, se puede considerar como contemporánea. Según este modelo, la elección no es más que el resultado de un proceso casual y de rechazos debido a la complejidad que supone la existencia de una pluralidad de racionalidades dentro de un entorno de extrema ambigüedad.

- **H.A. Simon “El comportamiento administrativo” y “Teoría de la Organización” (junto con J.G. March) publicados en 1947 y 1958** respectivamente. Parten del ser humano como poseedor de una racionalidad instrumental debido al carácter limitado de su capacidad de conocimiento, de cálculo y de anticipación a la hora de analizar las alternativas que se le ofrecen. Ello conlleva la imposibilidad de escoger la óptima opción, rechazando la concepción del *“homo economicus”* sinó la más satisfactoria. A partir de esta constatación, March y Simon pasan a estudiar los procesos decisionales conceptualizándolos como intraindividuales, interindividuales y organizativos prestando especial atención a los elementos racionales y, sobre todo, a los irracionales. Para Simon se trata de analizar las organizaciones y sus problemas de forma global y tener en cuenta todas las características del sistema organizativo para lograr una solución a los problemas de la organización. Simon considera que la comunicación y la información son los elementos clave para la toma de decisiones. De ahí la necesidad de ubicar estratégicamente los canales de información en toda la organización
- **Lindblom: “La Ciencia del Salir del Paso”, publicado en 1959** explica su método de las comparaciones sucesivas limitadas como procedimiento de toma de decisiones ante problemas complejos, cuando no hay consenso sobre los objetivos y valores presentes o cuando su interpretación depende de las circunstancias de cada momento. Tras la idea de las comparaciones concretas entre un número limitado de políticas, en términos de ganancias marginales respecto a un número limitado de objetivos, se formula la idea del ajuste mutuo como mecanismo para conseguir una cierta racionalidad colectiva.

Cuadro 1.4. El enfoque neorracionalista

Otra perspectiva básica del pensamiento organizativo neoclásico es la **Escuela Neoestructuralista** o institucional que arranca de los planteamientos teóricos weberianos para buscar una síntesis de la Teoría de la Organización con el propósito de delimitar un cuadro conceptual unitario que tomase en consideración tanto los aspectos formales e informales de la estructura organizativa como los problemas de la colaboración y del consenso, los de poder y conflicto, los de la importancia de las recompensas materiales y sociales, así como las relaciones entre organización e individuo y entre organización y ambiente. La combinación de tan diversos planteamientos la configuran como una corriente sociológica.

Los neoestructuralistas han seguido tres líneas básicas de análisis:

- Un examen crítico del modelo weberiano fundamentado en la empiria. Aquí destacan los autores más clásicos de la corriente: Merton, Selznick y Gouldner. La revisión crítica del modelo weberiano llega a su cénit con Crozier al considerarse que la burocratización, que frena el proceso de racionalización, es una manifestación patológica de los sistemas organizativos que comporta lentitud, ineficacia, bloqueos decisionales, rigidez de comportamientos y escasa adaptación a los cambios del entorno.
- Una reconsideración de la relación organización-individuo en la que no se acepta la visión economicista de los clásicos ni la visión dirigista de los autores pertenecientes a la escuela de relaciones humanas. La relación entre estructura organizativa y el comportamiento individual es el elemento que identifica a esta corriente.
- Un análisis político de las organizaciones que tiene por objeto el estudio de las relaciones de poder entre los actores intraorganizativos y el conflicto.

- **M. Crozier: "El Fenómeno Burocrático" publicado en 1963.** Este estudio muestra como cuatro elementos cosubstanciales a las burocracias generan un círculo vicioso que perfila unos sistemas organizativos incapaces de flexibilizar sus estructuras y adaptar sus comportamientos a las demandas de su entorno. Los cuatro elementos responsables de esta "artrosis" típica de los sistemas burocráticos son: a) el desarrollo de normas impersonales las cuales generan en los empleados unas actitudes y comportamientos determinados; b) la centralización de las decisiones que tiende a concentrar la capacidad decisoria en el vértice; c) el aislamiento entre los distintos niveles jerárquicos, que implica una pérdida de la continuidad y de la visión general de la organización por parte de sus actores; d) el desarrollo de relaciones de poder paralelas (la formalización resulta siempre incompleta y ante las zonas de incertidumbre aparecen relaciones informales de poder). Estos cuatro factores hay que combinarlos con las relaciones que se establecen entre la cúpula directiva y los subordinados, donde la primera representa la búsqueda de la racionalidad y la eficiencia y el segundo utiliza el exceso de formalismo para protegerse de la dirección

y presionar a favor de sus demandas particulares. Esta relación genera un círculo entrópico con el resultado de un alejamiento paulatino de la efectividad y de la eficiencia, y anula la capacidad de repuesta y de innovación del sistema organizativo.

Cuadro 1.5. El enfoque neoestructuralista

El último de los paradigmas que denominamos *neoclásicos* es la **teoría de las contingencias** que adopta los enunciados conceptuales y metodológicos de la teoría general de sistemas. Utiliza buena parte de su batería conceptual: entorno, sistema, subsistemas, entradas, salidas, homeostasis, entropía, retroalimentación, etc. El objetivo fundamental de la teoría de las contingencias gira en torno a la explicación de las características internas de las organizaciones en función de la situación del entorno. La organización, o sistema total, puede ser entendido en términos de conjunto de sistemas que, a su vez, pueden subdividirse en otros sistemas. Estos sistemas o subsistemas generan una compleja red de relaciones de interdependencia. En las organizaciones se pueden diferenciar los siguientes subsistemas (ver la figura 1): subsistema ambiental (entorno de la organización), subsistema estratégico (metas, objetivos y valores del sistema), subsistema tecnológico (tecnología, sistemas de información, recursos materiales, etc.), subsistema humano o psicosocial (recursos humanos de la organización), subsistema estructural (puestos de trabajo, órganos, criterios de diferenciación y de integración) y subsistema de proceso administrativo o de dirección que representa aquella zona donde se cruzan e interrelacionan el resto de los subsistemas internos.

De la relación entre el entorno y el diseño interno de la organización surge una categorización dual de las organizaciones. Por una parte, las organizaciones mecánicas propias de entornos estables. Son organizaciones rígidas y jerarquizadas. Por otra parte, las organizaciones orgánicas propias de entornos variables e, incluso, turbulentos. Son organizaciones flexibles, poco jerarquizadas y con sistemas de información muy potentes.

2.4. Los enfoques contemporáneos de la Teoría de la Organización.

La mayoría de las corrientes clásicas y neoclásicas mantienen, con mayor o menor intensidad, su presencia en la actualidad. De ellas destaca el sistema taylorista o fordista (como se conocen los métodos que se derivan de la dirección científica de Taylor) cuyas reglas siguen presentes en una buena parte de las organizaciones de producción industrial. La teoría de la organización industrial es el campo que ha experimentado una mayor variedad de estudios organizativos. La mayoría de ellos se mueven en 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. Así ha aparecido un modelo denominado Z elaborado por Ouchi (en contraposición a los modelos X e Y de McGregor) en el que, de forma libre, se pueden insertar las nuevas aportaciones en organización industrial como son el *just-in-time* y los círculos de calidad.

Pero en este libro el estudio de la organización industrial queda relativamente lejos. Lo que aquí importa es presentar los paradigmas de la nueva Teoría de la Organización que posean una dimensión lo más generalista posible, de tal forma que se puedan proyectar sobre el mayor número y diversidad de organizaciones.

El autor italiano Stefano Zan (1988) considera que los “filones” de reciente surgimiento en el campo de la Teoría de la Organización son:

- 1) El análisis longitudinal.
- 2) El análisis interorganizativo.
- 3) La economía organizativa.
- 4) La cultura y el aprendizaje organizativo.
- 5) Decisiones y ambigüedad.

Tomando en consideración a otros autores (Shafritz, Ott, Morgan y Perrow) parece necesario ampliar el catálogo de paradigmas organizativos contemporáneos e introducir dos perspectivas que han alcanzado una gran difusión durante la última década:

- 6) Poder y conflicto en las organizaciones.
- 7) Cambio organizativo.

Seguidamente se va a proceder a comentar de forma sumaria estos paradigmas organizativos contemporáneos:

- **El Análisis Longitudinal** o desarrollo organizativo tiene como puntos esenciales de interés el desarrollo a través del tiempo de las organizaciones. Estudia la evolución de las organizaciones: su nacimiento, su desarrollo (crecimiento, variación, decadencia) y su desaparición. Se puede asociar el desarrollo organizativo con el cambio organizativo, de hecho el primero es el resultado de una sucesión de cambios de distinta intensidad y naturaleza.
- **El Análisis Interorganizativo** es una de las perspectivas que en términos cuantitativos ha generado un mayor número de estudios, sean éstos investigaciones empíricas o construcciones teóricas. Estos análisis encuentran su fundamento en la idea que cualquier organización está ubicada en un entorno con el que interactúa constantemente. Este entorno, en la mayoría de los casos, está constituido por otras organizaciones. Esto significa que la dinámica organización-entorno es en realidad una dinámica interorganizativa. Las interacciones interorganizativas son esencialmente relaciones de intercambio entre dos o más organizaciones. De esta forma el intercambio se convierte en el concepto central para comprender la naturaleza de las relaciones interorganizativas. A su lado, está presente el concepto de red que es el conjunto de relaciones interorganizativas. La utilidad de entender las relaciones interorganizativas radica en que éstas son las que condicionan y configuran los diseños estructurales y los comportamientos de las propias organizaciones. Esta idea, presente en la teoría de las contingencias, se deriva del hecho de que el entorno es una de las principales variables que condiciona las características y el desarrollo interno de las organizaciones. Estudios relevantes pertenecientes a este paradigma científico son los elaborados por Cook y Wiewel y Hunter .

- Una tercera línea de desarrollo de la Teoría de la Organización contemporánea es la que surge del ámbito de los **estudios económicos** y que tiene su fundamento más claro y directo en los trabajos de Williamson sobre los costes de transacción. El también llamado modelo de la economía institucional sirve pues de base a una nueva forma de ver las organizaciones a través de sus transacciones y de los costes que éstas implican adoptando como principio rector, de todas las relaciones de intercambio, el de minimizar los costes de transacción. Ouchi hace una clara exposición de este planteamiento desde la teoría de las organizaciones. Este autor analiza desde la perspectiva de los costes de transacción, el mercado, la organización burocrática y los clanes, como formas alternativas de organizar las transacciones. Frente a la contraposición entre mercado y jerarquía, los clanes constituyen para Ouchi la mejor forma de reducir el oportunismo en situaciones de ambigüedad, puesto que se basa en la confianza mutua y en las normas de reciprocidad entre las partes.

La Cultura y el Aprendizaje Organizativo se basa en la triple concepción del término cultura que aparece en la literatura organizativa:

- La cultura como variable independiente.
- La organización como cultura.
- La cultura de la organización.

La cultura como variable independiente tiene sus primeros estudiosos en los autores más importantes de la corriente neoestructuralista o institucional. Selznick, Gouldner, Blau y Crozier afrontan la cuestión. Su atención se centra en la influencia que ejerce la cultura más general de la sociedad sobre las organizaciones. Así por ejemplo, la influencia que ejerce la cultura nacional sobre las organizaciones públicas.

Otros estudios, entre los que destacan las aportaciones de Reis Louis (1983), han desplazado la atención de la cultura global de la sociedad hacia la cultura propia de la organización. Estas investigaciones estudian, bajo una perspectiva antropológica, toda la simbología generada por las organizaciones.

La tercera vía de estudio de la cultura combina la cultura de la organización y los procesos de aprendizaje y de socialización organizativos. Se parte de la certeza de que la cultura organizativa esta profundamente enraizada en la organización, de que es un producto de un proceso de aprendizaje organizativo. Tal y como considera Schein (1985), es el conjunto de las respuestas y de las formas de actuar propias de la organización que han demostrado funcionar como contestación tanto a los desafíos internos como externos de la organización. En definitiva, es aquel modo de ver las cosas que caracteriza a cada organización y que, a través de los procesos de socialización, es asumido por todos sus miembros.

El **Paradigma Decisiones y Ambigüedad** se considera como emergente e innovador en la medida que se configura como una teoría de la decisión crítica y

reversionista con respecto al modelo tradicional, todavía válido para muchos autores, de March y Simon. La aportación más sugerente que se ha producido en este campo, respetando la gran innovación que supuso en su momento la teoría del incrementalismo de Lindblom, es la formulada por el modelo del *garbage can* de Cohen, March y Olsen (1976). Este modelo rechaza la idea unitaria de racionalidad y afirma que en las organizaciones convergen una pluralidad de racionalidades administrativas generadas por diferentes ambientes, procesos y actores. Pero además, esta pluralidad de racionalidades debe afrontarse en el marco de una ambigüedad extrema: ambigüedad de los objetivos, ambigüedad en la comprensión, ambigüedad en la historia y ambigüedad en la propia organización. Pluralidad de racionalidades y entorno ambiguo que conduce a plantear el proceso de toma de decisiones como una *papelera* o un *cubo de basura* donde convergen los problemas y las soluciones. El proceso de toma de decisiones se rige por la casualidad configurando diferentes combinaciones aleatorias.

El paradigma político que algunos autores lo denominan **Poder y Conflicto en las Organizaciones** tiene sus orígenes dentro de la Teoría de la Organización en la corriente neoestructuralista (Crozier, Blau, etc.) para pasar a adquirir en los años 80 una gran fuerza en la literatura anglosajona (Perrow, Pfeffer, Bedeian, Daft, Daudi, Morgan, Mintzberg, etc.). Estos autores consideran que en las organizaciones existe una diversidad de fuentes de poder, una pluralidad de actores con capacidad para ejercer influencia sobre los procesos decisionales, una pluralidad de intereses y objetivos que configuran unas estrategias que generan coaliciones, actos, consensos, enfrentamientos y conflictos. Todos estos elementos y acciones son fundamentales para entender las estrategias y acciones globales de las organizaciones.

Por último, hay que hacer una mención especial a la perspectiva del **Cambio Organizativo** en un sentido mucho más substantivo que la elaborada para el resto de los paradigmas antes expuestos. Efectivamente, la mayoría de las corrientes consideran muy importante el estudio del cambio organizativo aunque su nivel de tratamiento dista, en algunas ocasiones, de ser profundo. Se considera al cambio como respuesta a los impulsos del entorno (teoría de las contingencias), el cambio de los patrones culturales (perspectivas culturales), el cambio generado por las relaciones dinámicas con otras organizaciones (análisis interorganizativo), o el cambio vinculado al ciclo vital de los entes organizativos (análisis longitudinal). Es hora, pues, de que el cambio pase a ser el objeto principal de análisis de la teoría organizativa. Es decir, el estudio de la lógica de cambio (cómo cambian y por qué), la resistencia al cambio (qué fuerzas rechazan el cambio y por qué) y los agentes del cambio (que actores son o pueden ser los catalizadores, dinamizadores y conductores del cambio).

2.5. El desarrollo de la Teoría de la Organización.

La Teoría de la Organización ha ido evolucionando con el tiempo. La figura 4 muestra las corrientes y los autores más relevantes de esta transformación organizados en enfoques clásicos, neoclásicos y contemporáneos. Seguidamente se va a intentar articular todos estos enfoques de la Teoría de la Organización.

Enfoques Clásicos	<i>Dirección científica y administrativa</i>	<i>Estructuralismo</i>	<i>Escuela de las Relaciones Humanas</i>
	Taylor Fayol	Weber Selznick Merton	Mayo Likert Mcgregor Argyris
Enfoques Neoclásicos	<i>Neorracionalismo</i>	<i>Neoestructuralismo</i>	<i>Teoría Contingencias</i>
	Simon, March Linblom	Crozier Mayntz	Lawrence, Lorsch Kast, Rosenzweig
Enfoques Contemporáneos	<i>Análisis Longitudinal</i> <i>Análisis Interorganizativo</i> <i>Economía Organizativa</i> <i>Cultura y aprendizaje organizativo</i> <i>Decisiones y ambigüedad</i> <i>Poder y Conflicto en las organizaciones</i> <i>Cambio Organizativo</i>		

Figura 1.4. **Enfoque de la Teoría de la Organización**

(Fuente: *Elaboración propia*)

En primer lugar destacar que la Teoría de la Organización ha experimentado una fuerte evolución. Unas corrientes suceden a otras de dos formas: mediante su mejora o modernización o, mediante su crítica u oposición. Las líneas más importantes de esta evolución, a nivel de mejora, son:

- La teoría de las contingencias tiene como fuentes de conocimiento a elementos de todas las corrientes científicas que le preceden y de forma especial 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 proceden parcialmente de la dirección científica y de la dirección administrativa.
- La moderna toma de decisiones es una revisión de la clásica teoría de la toma de decisiones.
- Poder y conflicto en las organizaciones proviene básicamente del neoestructuralismo.
- La cultura organizativa procede de la escuela de relaciones humanas y del neoestructuralismo.
- El ciclo vital de las organizaciones y el cambio organizativo proceden parcialmente del neoestructuralismo.

Las corrientes que han tenido, en cambio, una relación de confrontación son:

- La escuela de relaciones humanas con la dirección científica, la dirección administrativa y el modelo weberiano.
- La teoría de las contingencias parcialmente con la dirección científica, la dirección administrativa y el modelo weberiano.

En cuanto a los vínculos que se establecen entre los enfoques contemporáneos hay que destacar las relaciones de complementariedad entre el poder y el conflicto, la cultura organizativa, el cambio organizativo, el ciclo vital de la organización, las relaciones interorganizativas y la toma de decisiones. Otra línea de complementariedad combina el análisis económico, la toma de decisiones y las relaciones interorganizativas.

La mayoría de los enfoques poseen unas particulares ascendencias científicas. La Teoría de la Organización es una ciencia social de segunda generación cuyo substrato es compartido por la economía, la sociología, la psicología, la antropología, la ingeniería, la politología e, incluso, por la historia y el derecho. Las diferentes corrientes difieren entre sí en la composición y combinación de este substrato. La dirección científica y la dirección administrativa tienen unos ascendentes claros: la economía y la ingeniería. Ambas bajo las premisas filosóficas del racionalismo. El modelo weberiano encuentra sus raíces en la historia, el derecho, la sociología y la economía. Se inscribe filosóficamente también en el racionalismo. La escuela de las relaciones humanas se inspira en la psicología y en la sociología. La teoría de la toma de decisiones tiene una base económica que combina a veces con la psicología y, más recientemente, con la ingeniería. Se vincula a un racionalismo más crítico que las corrientes anteriores. El neoestructuralismo se inspira en la sociología, la politología, el derecho y la historia. La teoría de las contingencias en la teoría general de sistemas. El análisis económico y los modernos estudios sobre la toma de decisiones tienen sus orígenes en la economía y la ingeniería. La cultura organizativa en la psicología, sociología y antropología. El ciclo vital de las organizaciones y el cambio organizativo tiene unos ascendentes todavía más eclécticos que el resto de las perspectivas.

Hay una distinción importante a la hora de definir los enfoques organizativos. Se trata de distinguir entre enfoques descriptivos y enfoques prescriptivos o normativos. Las diferentes corrientes científicas pertenecientes a las ciencias sociales tienen una fuerte presencia en la investigación descriptiva y analítica como mecanismo para establecer unas líneas de actuación óptimas o aconsejables (nivel prescriptivo). Pero esta lógica es, a veces, distinta en la Teoría de la Organización donde hay una serie de corrientes cuya vocación instrumental hace que sean únicamente prescriptivas dejando de lado un análisis riguroso y exhaustivo de la realidad circundante. Este es el caso de la dirección científica y de la dirección administrativa. También es el caso de la perspectiva weberiana que es el paradigma de un modelo orientado fundamentalmente al "deber ser". Por su parte, la escuela de relaciones humanas, el estudio de la toma de decisiones, el neoestructuralismo, la teoría de las contingencias, el análisis económico, el ciclo vital de las organizaciones, la cultura organizativa, y el poder y conflicto en las organizaciones son paradigmas que hacen más hincapié en el trabajo analítico y en la conceptualización de la realidad. De este esfuerzo descriptivo surgen unas premisas, todavía tímidas, prescriptivas e instrumentales.

El índice de instrumentalidad es otro tema a destacar. Aunque va muy unido a la anterior dicotomía descripción/prescripción, debe ser tratado independientemente. Las perspectivas científica y administrativa poseen un elevado índice de instrumentabilidad. De hecho ésta es su única razón de ser. De todos modos, una buena parte de sus aplicaciones tienen una reducida amplitud y profundidad. En el polo opuesto se encuentra el modelo weberiano cuyo índice de aplicabilidad es muy reducido debido a su excesiva carga idealista. Todas las demás corrientes organizativas poseen una instrumentalidad indirecta. Esta clasificación combina dos modalidades de aplicación diferentes: una, la que se basa en la generación de un *pool* de conocimientos que a modo de *know-how* puede auxiliar a los diferentes actores a la hora de afrontar determinados problemas; otra, unas propuestas de actuación muy concretas y algo descontextualizadas del resto del discurso que permiten la implementación de ciertas mejoras. Como ejemplo consideramos la escuela de relaciones humanas la cual ha elaborado una gran variedad de estudios sobre la dimensión psicosocial de las organizaciones y ha generado un modelo y unos análisis de casos que permiten a los actores organizativos afrontar con una determinada tendencia o filosofía las diferentes necesidades organizativas. En un segundo plano, elabora una serie de propuestas concretas donde hay una relación clara, según los autores de esta escuela, entre causa-objeto y problema-remedio, esto ocurre por ejemplo a la hora de proponer modelos para mejorar la motivación, el liderazgo, etc.

Por último, otra característica propia de la Teoría de la Organización es que la mayoría de las corrientes mantienen en la actualidad su vigencia teórica y práctica. Así por ejemplo hay organizaciones industriales con un proceso productivo sencillo que siguen estrictamente los viejos postulados del taylorismo clásico muy alejado de las sofisticaciones del gerencialismo actual. Lo mismo ocurre con los textos clásicos de la escuela de recursos humanos y con la teoría clásica de la toma de decisiones; autores como Fiedler, Likert, Herzberg, etc., hoy algo alejados de los más recientes textos científicos, continúan inspirando algunas prácticas organizativas.

3. Teoría de la organización y Administración pública: una relación difícil

La Administración pública es una realidad social, política y organizativa que requiere unos tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos. Pero estos tratamientos científicos pueden ser insuficientes. Las transformaciones del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas administraciones públicas, y sobre todo el enorme predominio de los recursos financieros y humanos que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios, han puesto de relieve la aproximación organizativa, también denominada gerencialista o eficientista (Subirats, 1990). Esta circunstancia es fundamental: las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado substanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.

Si bien parece indiscutible la necesidad y mutuo aprovechamiento de un posible contacto entre la Teoría de la Organización y la Administración pública, más problemático es el mecanismo de acercamiento entre esta particular, y muchas veces instrumental, ciencia social y este especial tipo de organización, lo que Ibarra y Montaña

(1992) califican como las maltrechas relaciones de la Teoría de la Organización con la Administración pública. En efecto, un largo y polémico debate ha acompañado siempre a los intentos de relacionar la Teoría de la Organización con la Administración pública. La literatura organizativa sostiene dos puntos de vista divergentes en cuanto a la tradicional controversia entre universalidad y especificidad de las organizaciones. Una primera postura considera que todas las organizaciones son básicamente idénticas: tienen similares elementos, características y problemas. Una segunda posición sostiene que las organizaciones son diferentes y por lo tanto requieren unos análisis específicos y con pocas posibilidades de ser transferidos a otras realidades organizativas (Mcklevey; Aldrich, 1983). La primera posición es la que domina la mayor parte del pensamiento organizativo aunque con ciertas reservas. La Teoría de la Organización abarca, según esta posición, no sólo las empresas y, más en general, las organizaciones económicas, sino también los partidos, las asociaciones, las iglesias y la Administración pública (Zan, 1989). En un primer momento la Teoría de la Organización consideraba que sus modelos conceptuales e instrumentales eran válidos para cualquier organización. Pero a raíz del surgimiento de la teoría de las contingencias cambia parcialmente esta consideración: se percibe a las organizaciones como únicas debido a que mantienen una original y particular relación con el entorno, pero aún así, parte de la unicidad teórica y metodológica como mecanismos para llegar al conocimiento de tales particularidades.

Pero como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa. Estos dos principios, necesidad de una disciplina propia y la permeabilidad hacia las proyecciones organizativas en los sectores más operativos son reconocidos por la mayoría de los estudiosos de las Administraciones públicas. Pero este posicionamiento no es un obstáculo para abordar desde otro prisma las posibles relaciones que se puedan establecer entre la Teoría de la Organización y la Administración pública.

Hay que tener presente que la Teoría de la Organización es una disciplina científica que ha experimentado una notable evolución desde sus modernos orígenes hasta nuestros días. En los últimos tiempos han aparecido con fuerza unas nuevas perspectivas de análisis, como son, entre otras, las organizaciones como sistemas políticos, la cultura organizativa, el análisis del proceso de toma de decisiones y el cambio organizativo, cuyos enfoques varían substancialmente los parámetros más clásicos de la teoría organizativa ya que abandonan los estrictos cauces de la ingeniería, la economía de empresa y la psicología y adoptan un talante más plural, descriptivo, analítico y menos ligado a la búsqueda obsesiva de una instrumentalidad directa. Es decir, las nuevas perspectivas organizativas no se limitan a elaborar meras *recetas* para una gestión más eficaz sino que se configuran como instrumentos analíticos para la interpretación de una parte significativa de la realidad de las organizaciones. En este sentido, existen muchos puntos de contacto entre los enfoques organizativos contemporáneos con la Administración pública como organización.

Pero hay que volver a la cuestión clave: ¿Hay organizaciones con una naturaleza tan diferente que requieran un instrumental teórico y metodológico específico?. Es decir, se trata de dilucidar si existen complejos organizativos que demanden un tratamiento o

análisis organizativo (es decir, que aprovechen las técnicas y fuentes de conocimiento de medio y corto alcance que proporciona la teoría de la organización) pero desde unas bases teóricas y metodológicas propias o específicas. Este punto es relevante dadas las características especiales que muestra la organización elegida como objeto de estudio: la Administración pública. Seguidamente se hará un breve repaso a los elementos que delimitan a la Administración pública como una organización diferenciada y a las características organizativas que la definen.

3.1. La Administración pública como organización diferenciada.

Una exigencia previa a cualquier otra consideración es intentar acercarnos al significado y al alcance del concepto Administración pública. Se trata, pues, de identificar aquellos elementos que perfilan la Administración pública como una organización específica y diferenciada.

Los aspectos más importantes que perfilan a las administraciones públicas como complejos organizativos diferentes a las organizaciones privadas son (Subirats, 1991 citando a Rayner et al.; 1976, y Galy, 1977):

[a] Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

[b] Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.

[c] El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.

[d] Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.

[e] La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.

[f] Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales,...).

[g] Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.

[h] Todo ello conlleva la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados.

[i] El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente,...) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, con lo que ello implica de problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.

[j] El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.

[k] Las diversas administraciones públicas están obligadas, a diferencia del sector privado, a actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios temporalmente consistentes, y con la constante presencia del control jurisdiccional sobre todas sus actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización.

[l] La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal, siendo muy difícil premiar la *excelencia* de la labor de cuadros y gestores.

[m] También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

[n] La inexistencia de la sensación de riesgo, el predominio de lo perenne o estructural sobre lo coyuntural."

3.2. Las características organizativas que definen a la Administración pública y vuelta a su posible relación con la Teoría de la Organización.

Una vez clarificado que existen importantes elementos que configuran a la Administración pública como una organización diferenciada parece necesario profundizar en el tratamiento de algunos de ellos para detallar las características organizativas más relevantes que definen a la Administración pública. Estas características son:

1) La Administración pública es una organización compleja, complejidad que no viene dada por sus grandes magnitudes (como se podría creer) sino que se debe a su diversidad funcional y estructural: los organismos públicos atienden unas funciones muy distintas entre sí pero utilizan un mismo modelo administrativo. Es decir, no hay correlación entre su estructura interna y las funciones asumidas. Este problema se agrava debido a que el modelo administrativo de la Administración pública no ha cambiado desde hace mucho tiempo, cuando su estructura respondía a las necesidades propias de las funciones tradicionales del Estado, las llamadas de soberanía. Pero las funciones han cambiado, multiplicado y diversificado y el modelo administrativo ya no se adecua a estas nuevas realidades.

También contribuye a la complejidad la irregular, y a veces caótica, especialización funcional y territorial (los criterios de departamentalización no son uniformes) que imposibilitan una correcta integración de las distintas actividades; la

propia ordenación territorial del Estado, especialmente en los sistemas federales y regionales donde hay una pluralidad de instancias públicas con niveles de igual competencia, exige unos sofisticados mecanismos de coordinación interorganizativos.

2) La interdependencia entre política y Administración. No hay separación entre política y Administración, toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de la organización (Baena del Alcázar, 1985).

3) No existe una relación inmediata entre actividad de la Administración y recursos financieros. Ello hace muy difícil medir la eficiencia o el rendimiento de la Administración en términos normales. Además la definición de los parámetros de eficiencia y eficacia tiene una fuerte dimensión política.

4) La dinámica organizativa se encuentra fuertemente condicionada por los límites normativos que delimitan la gestión del personal: los rígidos mecanismos de entrada al nuevo personal; su vinculación, una vez dentro, con la Administración y las escasas posibilidades de modificar las pautas negativas de comportamiento y de premiar las positivas son las características más notorias. Todo ello hace que la problemática de los grupos humanos que dirigen y forman parte de las administraciones públicas como una de las cuestiones capitales para los estudiosos de las organizaciones.

5) A diferencia de la mayoría de las organizaciones, que han de competir entre sí para obtener del entorno los recursos necesarios para desarrollar sus actividades, la Administración pública cuenta con suficientes recursos con una tendencia incrementalista que el Estado capta mediante el sistema fiscal.

Pero si las administraciones públicas no compiten en un mercado económico si lo hacen en un mercado político y administrativo. En un mercado político ya que la existencia de una pluralidad de administraciones públicas hace que éstas compitan entre sí por unos recursos que en su mayoría recauda y distribuye una única instancia (es el caso de España donde comunidades autónomas y entes locales luchan políticamente con la Administración General del Estado para conseguir el mayor volumen de transferencias económicas). A nivel intra-administrativo las diferentes unidades (ministerios, consejerías, direcciones generales, entes autónomos, etc.) compiten para conseguir de las instancias político-administrativas centrales el mayor volumen de recursos.

6) Es muy difícil identificar con exactitud el producto específico de cada administración, y aún más difícil encontrar indicadores para medir la eficacia y la eficiencia de la producción pública. Hay una pluralidad de indicadores, conflictivos entre sí, que son difíciles de obtener y pueden tener, además, una naturaleza espuria. Por ejemplo qué se entiende por grado de satisfacción de los ciudadanos, y cómo se obtiene ésta.

7) En la Administración pública, como consecuencia de sus múltiples funciones, coexisten diferentes profesionales (médicos, educadores, ingenieros, etc.) con racionalidades específicas que requieren diferentes procesos y estructuras. Estos especialistas se ven a veces frenados y subyugados por una estructura y dinámica burocrática que prima los aspectos administrativos.

Estos elementos diferenciales y otros de menor impacto no hacen posible tratar conceptual y metodológicamente a la Administración pública como una organización normal. Estas consideraciones nos "llevan a la conclusión de que las diferencias [entre organizaciones de naturaleza privada y organizaciones de naturaleza pública] son muy substanciales, y se requiere cierta perspectiva distinta sobre una y otra actividad" (Subirats, 1990). Sabemos que las Administraciones públicas presentan características específicas que justifican su tratamiento independiente a efectos de su estudio científico (Baena del Alcázar, 1985).

Seguidamente se profundizará brevemente en los principales argumentos a favor y en contra de la equiparación de las organizaciones públicas con las organizaciones privadas. Una buena parte de los autores del enfoque economista o gerencialista ven a la Administración bajo el prisma de la neutralidad en relación con la política. La Administración es una organización ejecutiva y maquina totalmente separada de las instancias políticas. Esta creencia arranca con Wilson (1887) y no nos ha abandonado todavía en nuestros días, "la lógica del enfoque de gestión depende de la existencia de una separación entre política y administración" (Rosenbloom, 1986).

A partir de la simplificación técnica que se deriva de la separación entre el nivel político y el nivel administrativo es posible implantar las técnicas e instrumentos *manageriales* propios del sector privado al sector público.

Esta postura se ha visto reforzada por la evidente aproximación e interrelación entre el sector público y el sector privado. Sea mediante la tesis de la privatización de los organismos públicos, o bien por la publicación o politización de las organizaciones privadas (Litnchfield, 1956; Readford, 1965; Bozeman, 1984; citados en Subirats, 1990). Además es cierto, como dicen Perry y Kramer (1983), que existe un punto de encuentro entre las dos visiones presentadas y que pasaría por considerar que el sector público, en general, tiene las mismas necesidades que el sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente, si bien tiene una orientación normativa distinta dada la relevancia de valores propios del entorno público como por ejemplo, la participación democrática, la transparencia, la justicia y la equidad en el trato.

Sean las argumentaciones más o menos brillantes u oportunas, lo importante es que ambos tipos de gestión son sólo similares "en los aspectos poco relevantes" (Allison, 1980). Si bien es cierto que se produce cierta identidad de tareas, actividades y procedimientos susceptibles de ser sujetos pasivos de esfuerzos racionalizadores bajo criterios económico-gerencialistas, ello no debe ocultar el hecho de que la propia naturaleza de los objetivos y funciones de la Administración pública impide la maximización de esta sencilla transmisión. Los sagrados conceptos de eficacia y

eficiencia no son válidos para guiar unilateralmente las funciones y objetivos de la Administración (por ejemplo salud, educación, etc.).

El rechazo a la identificación entre organizaciones públicas y privadas obliga a discriminar de manera general al conjunto de técnicas e instrumentos gerenciales provenientes del sector privado. Pero sólo de manera general, ya que en ciertos momentos y ámbitos organizativos pueden ser aplicables a las organizaciones de naturaleza pública. Ello explica que el rechazo se centre de forma especial en las perspectivas más instrumentales de la Teoría de la Organización (ingeniería, eficientismo, economicismo o gerencialismo) pero no a la totalidad de conocimientos, teorías y métodos que ofrecen las mismas. La Teoría de la Organización como instrumento de conocimiento puede ser muy útil en su aplicación al campo público. Su alcance, riqueza y potencia puede abrir nuevas formas de entender a los organismos públicos. Pero desgraciadamente no existe, o no se ha desarrollado suficientemente, una Teoría de la Organización aplicada específicamente a la Administración pública, con unos conceptos, valores y técnicas propias.

En este libro se utilizan las escuelas, paradigmas o tendencias de la Teoría de la Organización que parecen permitir enriquecer nuestro objeto de estudio: el análisis de las administraciones públicas como organizaciones. Desgraciadamente de la ecléctica utilización teórica y metodológica de estas perspectivas de análisis no puede surgir una exposición acabada de las posibles aplicaciones de la Teoría de la Organización al campo público, pero sí, en cambio, puede ofrecerse un conjunto de presupuestos que ayuden a vislumbrar la potencialidad y fortaleza de la utilización de estas proyecciones teóricas a los acontecimientos y realidades de las organizaciones públicas.

4. Bibliografía

Lecturas recomendadas:

- RAMIÓ, C., BALLART, X. (1993), *“Lecturas de Teoría de la Organización”*, 2 vols. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Se trata de una obra que agrupa 52 artículos y capítulos de los más importantes autores de la Teoría de la Organización, reiteradamente referenciados y comentados en los manuales y estudios de las organizaciones que en su mayor parte no habían sido traducidos al castellano. También es recomendable su estudio introductorio *La Complejidad Estructural de la Teoría de la Organización* que hace un repaso por los distintos enfoques organizativos. En este sentido, también destacan dos textos:

-BONAZZI, G.(1991) *“Storia del Pensiero Organizzativo”*, 3ª edizione, Milano, Franco Angeli.

-GARCÍA MADARIA, J.M.(1985), “*Teoría de la Organización y Sociedad Contemporánea*”, Barcelona, Ariel.

Lecturas de referencia del capítulo:

- ALLISON, G.T.(1980) “Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects”, en *Office of Personnel Management, Setting Public Management Research Agendas: Integrating the Sponsors, Producer and User*”, Washington.
- ARGYRIS, C.(1957) “*Personality and Organization. The Conflict between System and the Individual*”, New York, Harper & Brothers.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985), “*Curso de Ciencia de la Administración*”, Madrid, Tecnos.
- BECKHARD, R., HARRIS, R.T.(1987), “*Organizational Transitions, Managing Complex Change*”, second edition, Massachusetts, Wesley Publishing.
- BEDEIAN, A.G.(1984) “*Organizations. Theory and Analysis. Text and Cases*”, second edition, Holt Saunders.
- BLAU, P.M.(1963) “*The Dynamics of Bureaucracy*”, Chicago, The University of Chicago Press.
- BOLMAN, L, DEAL, T.(1984) “*Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*”, San Francisco, Jossey-Bass.
- BONAZZI, G.(1991) “*Storia del Pensiero Organizzativo*”, 3ª edizione, Milano, Franco Angeli.
- BOZEMAN, B.(1984) “Dimensions of "publicness". An Approach to Public Organization, en Bozeman-Straussman (Eds.), “*New Directions in Public Administration*”, Monterrey, Brooks-Cole, pp. 46-62.
- COASE, R.H.(1937), “The Nature of the Firm” , *Economica*, 4, pp. 386-405.
- COHEN, M.D., MARCH, J.C., OLSEN, J.G. (1972) “A Garbage Can Model of Organizational Choice” , en *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, pp. 1-25.
- COOK, K.S.(1977), “Exchange and Power in Network of Interorganizational Relations”, en *Sociological Quarterly*, núm. 18, pp. 62-82.
- CROZIER, M.(1963), “*The Phénomène Bureaucratique*”, Paris, Édition du Seuil. Traducción al español, 1974, Buenos Aires, Ed. Amorrortu.
- DAFT, R.L (1986), “*Organization Theory Design*”, second edition, Wet Publishing Company.
- DAUDI, P.(1986), “*Power in the Organisation*”, Oxford, Basil Blackwell.
- FAYOL, H.(1949), “*General and Industrial of Management*”, London, Pittman.
- GULICK, L.(1937), “Notes on the Theory of Organizations”, en *Papers on the Science of Administration*, Gulick, Urwick (Eds.), New York, Institute of Public Administration, pp. 3-13.
- HERZBERG, F.(1959), “*Work of the Nature of Man*”, Cleveland, The World Publishing Company.
- KAST, F.E., ROSENZBEIG, J.A.(1976) “*Administración en las Organizaciones*”, México, McGraw-Hill.
- KLIKSBERG, B.(1992), “*El Pensamiento Organizativo*”, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- KOONTZ, H.(1961), “The Management Theory Jungle”, en *Academy of Management Journal*.
- LAWRENCE, P.R.; LORSCH, J.M.(1967), “*Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*”, Boston, Harvard Business School.

- LIKERT, R.,(1961), *"New Patterns of Management"*, New York, McGraw-Hill.
- LINDBLOM, C.E.(1959), "The Science of Muddling Throught", en *Public Administration Review*, nº 18, pp. 79-88.
- MARCH, J.G., SIMON, H.A.(1981), *"Teoría de la Organización"*, Barcelona, Ariel.
- MARCH, J.G., OLSEN. J.P.(1976), *"Ambiguity and Choice in Organizations"*, Bergen, Universitetsforlaget.
- MASLOW, A.H.(1975), *"Motivación y Personalidad"*, Barcelona, Sagitario.
- MAYNTZ, R.(1972), *"Sociología de la Organización"*, Madrid, Alianza Universidad.
- MAYO, E.(1946), *"The Social Problems of an Industrial Civilization"*, Cambridge, Harvard University.
- MCGREGOR, D.M.(1960), "The Human Side of Enterprise", en *Management Review*, American Management Association (november 1957).
- MERTON, R.K.(1964), *"Teoría y Estructura Sociales"*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 275-286.
- MICKLETHWAIT, J., WOOLDRIGE, A.(1998) *"La Hora de los Gurus. Visionarios y Nuevos Profetas de la Gestión Empresarial"*, Madrid, Alianza Actualidad.
- MINTZBERG, H.(1988), *"La Estructuración de las Organizaciones"*, Barcelona, Ariel.
- MINTZBERG, H.(1992), *"El Poder en la Organización"*, Barcelona, Ariel.
- MORGAN, G.(1990), *"Imágenes de la Organización"*, Madrid, Rama.
- MOUZELIS, N.P.(1989), *"Organización y Burocracia"*, Barcelona, Ediciones Península.
- OUCHI, W. G.(1980), "A Framework for Understanding Organizational Failure", en Kimberly, J.R., Miles, R.H. (ed.), *"The Organizational Life Cycle"*, San Francisco, Jossey Bass.
- OUCHI, W.(1985), *"Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés"*, Barcelona, Orbis.
- PERROW, C.(1979), "Departmental Power and Perspective in Industrial Firms", en Zald (comp.), *"Power in Organizations"*, Nashville, Vanderbilt University Press.
- PERROW, C.(1990), *"Sociología de las Organizaciones"*, tercera edición, Madrid, McGraw-Hill.
- PERRY, J.L., KRAEMER, (Eds.), (1983), *"Public Management: Public and Private Perspectives"*, CA, Mayfield.
- PFEFFER, J.(1981), *"Power in Organizations"*, Boston, Pitman Publishing.
- PFEFFER, J.(1989), *"Organizaciones y Teoría de la Organización"*, Buenos Aires, El Ateneo.
- REAFORD, E.(1965), "Business as Government", en Roscoe-Martin (Eds.), *"Public Administration and Democracy"*, Syracuse, Syracuse University Press, pp. 63-82.
- REIS LOUIS, M.R., (1983), "Organizations as Culture Bearing Milieux", en L.R. PONDY, P.J. FROST, G. MORGAN Y T.C. DANDRIDGE (Eds.), *"Organizational Symbolism"*, Greenwich, Jay Press, pp. 39-54.
- ROSENBLUM, D.H.(1986), *"Public Administration"*, New York, Random House.
- SCHEIN, E.H.(1985), *"Organizational Culture and Leadership"*, San Francisco, Jossey-Bass.
- SCOTT, W.G., MITCHELL, T.R.(1972), *"Organization Theory"*, Homewood, IL, Dorsey Press.
- SELZNICK, P.(1949), *"TVA and the Grass Roots"*, Berkeley, University of California Press.
- SELZNICK, P.(1966), "Foundations of the Theory of Organization", en *American Sociological Review*, 13, American Sociological Association, pp. 25-35.

- SHAFRITZ, J.M., Ott, (1987), “*Classics of Organization Theory*”, second edition, Chicago, The Dorsey Press.
- SIMON, H.A. (1947), “*Administrative Behavior*”, New York, The McMillan Company.
- SUBIRATS, J.(1989), “*Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*”, Madrid, INAP.
- SUBIRATS, J.(1990), “La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta” , en *Documentación Administrativa*, núm. 224-225.
- TAYLOR, F.W.(1916), “The Principles of Scientific Management”, en *Bulletin of Taylor Society* (december 1916).
- WEBER, M. (1969), “*Economía y Sociedad*”, segunda edición, México: Fondo de Cultura Económica, pp. 716-751.
- WIEWER, W., HUNTER, A.(1985), “The Interorganizational Network as a Resource: A Comparative Case Study on Organizational Genesis”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, núm. 4, pp. 482-496.
- WILLIAMSON, O.E.(1975), “ *Public Administration, Politics and the People*”, New York, Longman.
- WILSON, W., (1887), “The Study of Public Administration”, en *Political Science Quaterly*, 197-222.
- ZAN, S. (Ed.), (1988), “*Logiche di Azione Organizzativa*”, Bologna, Il Mulino.