

La teoría organizacional en la Administración Pública: ¿una ciencia administrativa, ciencia organizacional o ciencia política?

Organizational theory in Public Administration: An administrative science, organizational science or political science?

Fecha de recepción: 19 de enero de 2021

Fecha de aceptación: 15 de agosto de 2022

*José Juan Sánchez González**

RESUMEN

El objetivo del artículo es describir las implicaciones que ha tenido la teoría organizacional dentro de la administración pública como disciplina científica a lo largo de su desarrollo teórico. Tiene el carácter de exploratorio para reflexionar sobre las implicaciones de los estudios organizacionales en el campo diverso de la administración pública. Mediante la investigación documental en la revisión del estado del arte de dicha teoría, se pueden identificar tres consideraciones teóricas o supuestos a comprobar: 1) la teoría organizacional tiene un principio de unicidad, es decir, su conocimiento es aplicable a la administración pública y privada, por lo que se concibe como ciencia administrativa; 2) la teoría organizacional es una ciencia organizacional por el hecho de que tiene aplicación genérica en toda clase de organizaciones sin distinción entre públicas o privadas; 3) la teoría organizacional que parte del supuesto de la complejidad y naturaleza política de la administración pública, diferenciada de la privada, puede generar una ciencia política con énfasis organizacional. Esta última postura, supone que la administración pública tiene elementos organizacionales en su contexto de ciencia política, lo que puede enriquecer su carácter interdisciplinario.

PALABRAS CLAVE: Teoría organizacional, administración pública, ciencia administrativa, ciencia política.

ABSTRACT

The objective of the article is to describe the implications that organizational theory has had within Public Administration as a scientific discipline throughout its theoretical development. It has an exploratory nature to reflect on the implications of organizational studies in the diverse field of Public Administration. Through documentary research in the review of the state of the art of organizational theory, three theoretical considerations can be identified that can be considered as assumptions to be verified: 1) organizational theory has a principle of uniqueness where its knowledge is applicable to public administration and private, so it is conceived as an administrative science; 2) organizational theory is an organizational science due to the fact that it has generic application in all kinds of organizations without distinction of public or private; 3) the organizational theory that starts

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: camerlista@hotmail.com

90 from the assumption of the complexity and political nature of public administration, differentiated from private administration, can generate a political science with an organizational emphasis. This last position assumes that Public Administration has organizational elements in its Political Science context, which can enrich its interdisciplinary nature.

KEY WORDS: Organizational theory, public administration, administrative science, political science.

INTRODUCCIÓN

La administración pública como disciplina científica ha tenido diversos *focus* y *locus* como orientaciones del objetivo de estudio que es la actividad organizadora del Estado. Los enfoques clásicos como Estado, gobierno, poder ejecutivo, poderes públicos y la burocracia destacaron como estudios que enfatizaron la importancia de la administración pública como actividad estatal. Mientras que los enfoques modernos de la disciplina han sido los estudios organizacionales, las políticas públicas (*policy*), la gerencia pública (*management*), la gobernanza (*governance*) y en menor medida, el nuevo institucionalismo. Tanto las orientaciones clásicas como modernas han conformado lo que Waldo había denominado “núcleo epistemológico” que constituye el núcleo central del estudio del objeto del campo disciplinario (Sánchez, 2019).

La administración pública como disciplina científica ha tenido tres grandes paradigmas. En el primero, era considerada dentro del campo de la ciencia administrativa por lo que no tenía un estatus propio y se mezclaba con la administración de negocios, en donde los estudios organizacionales tienen una unicidad de principios que son aplicables tanto en la administración pública como en la administración de negocios, donde los ámbitos públicos y privados serían indistintos, por lo que solo habría una teoría administrativa

unificada. En el segundo, la administración pública fue entendida como ciencia organizacional a partir de la propuesta de Simon (1947) en el sentido que el objeto de estudio de la administración pública deben ser las organizaciones, lo que implicaría que sería primordialmente una ciencia organizacional libre de valores. La organización era el objeto de estudio del campo disciplinario, y donde no había diferencia entre organizaciones públicas, privadas o sociales. Y un tercer paradigma, donde el gobierno es diferente porque es política de acuerdo con Appleby (1945) y Allison (1979) en el sentido de que la administración pública y la administración privada son similares en los asuntos “menos importantes”, entonces, la administración pública es una ciencia política que tiene orientaciones “organizacionales” pero que va más allá de solo considerarse una ciencia organizacional. En esta postura se puede integrar los supuestos organizacionales con la consideración de reconocer su carácter político y su identidad propia diferente de la Administración de negocios.

Una primera consideración la aportan Harmon y Mayer (1999) quienes consideran que pocos negarían que un conocimiento de las organizaciones es esencial para el estudio y la práctica de la administración pública. La teoría de las organizaciones fue elaborada en su mayoría por especialistas de otras disciplinas, que han “penetrado prácticamente inalterada en sustancia e interpretación las permeables fronteras de la administración pública académica” (23). El resultado ha sido el surgimiento de bastiones de actividad teórica aislados unos de los otros, y lo que es más importante, de la experiencia práctica de los administradores públicos.

Una segunda consideración parte de la idea de que desde hace muchos años se trabaja en temas de organización en el sector privado en el campo disciplinario. Para Subirats (1993) los textos ya clásicos demuestran como es difícil

separar la reflexión sobre la organización de los grandes cambios producidos en los mecanismos productivos del sistema económico. En el sector público, cada vez es más consciente de la importancia de los problemas de organización en administraciones crecientemente preocupadas por rendimientos y costes. “Si Taylor o Fayol constituyen puntos de partida insustituibles para cualquier introducción al mundo del *management*, Weber representa ese mismo punto de partida en la reflexión sobre la burocracia pública y la estructura de funcionamiento de las administraciones públicas contemporáneas” (16).

Hoy la organización ha cambiado de formas, al mismo tiempo que cambiaba el sistema productivo de nuestro entorno. Las macroorganizaciones de que hablaban Taylor, Fayol y Weber, pensadas desde lógicas racionales y con pretensiones de acercar el mundo organizativo al mundo maquinal, han tenido que enfrentarse a unos tiempos de alta tecnología y de gestión de servicios en los que lo importante es la capacidad de escuchar al cliente, al ciudadano. Subirats (1993) cita a Crozier quién afirmaba que lo que caracteriza el mundo de la libertad, de la calidad y de la primacía de las relaciones humanas en el que estamos entrando no es precisamente menos organización, sino más organización “La paradoja moderna», afirmaba, «es que cuanto más libres han de ser los individuos, más necesaria es una organización que permita una anarquía humanamente aceptable”. Sin duda se trata de otras organizaciones, más flexibles, más abiertas, más tolerantes, pero siempre organizaciones que implicarán límites, controles o dirección. Y ello es así tanto en el sector privado como en la nueva administración pública que pretende ser cada vez más capaz de dar respuesta a unos ciudadanos conscientes de sus derechos y de sus necesidades.(16-17).

Por todo lo expuesto, el objetivo del artículo es describir en el desarrollo teórico de la administración pública la relevancia de la teoría organizacional en tres paradigmas teóricos como: 1) como ciencia administrativa; 2) como ciencia organizacional; y 3) como ciencia política. A partir de autores clásicos y contemporáneos que han realizado aportaciones de la teoría organizacional desde diferentes disciplinas sociales, es factible confrontar sus postulados con la realidad de la administración pública moderna. Por ello, el texto se divide en cuatro apartados. Primero, a partir del principio de unicidad y mimetismo organizacional supone que la administración pública es una ciencia administrativa. Segundo, se describe los supuestos teóricos de la teoría organizacional como si la administración pública fuera una ciencia organizacional. Tercero, se describen los planteamientos de diversos autores que suponen una línea de investigación alternativa para conformar supuestos organizacionales que reconocen la naturaleza política de la administración pública como ciencia política. Y cuarto, la administración pública como ciencia política tiene elementos organizacionales que pueden enriquecer sus aportaciones interdisciplinarias. Al final, se presentan algunas ideas que pueden ser consideradas como conclusiones y la bibliografía empleada.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA ADMINISTRATIVA

La administración pública como ciencia administrativa agrupa un conjunto de posturas teóricas que suponen que los principios organizativos son universales en toda clase de organizaciones, públicas, privadas o sociales. Bajo esta postura no existe una diferencia ontológica entre ambos campos disciplinarios, sino preceptos teóricos universales comunes que los hacen formar parte de una ciencia administrativa. Existe en esta postura el mimetismo organizacional

92 donde el conocimiento de las organizaciones privadas puede aplicarse a las organizaciones privadas. Los fundamentos de la ciencia administrativa suponen que el objeto de estudio y el estudio del objeto son los mismos, por lo que la teoría administrativa es aplicable a los dos ámbitos administrativos: el sector privado y el sector público.

Metcalf (1885) a finales del siglo XIX sostenía la necesidad e importancia de una ciencia de la administración. En ese mismo sentido, Gulick (1937) establecía los principios de una Ciencia de la Administración aplicables a cualquier tipo de organización. Mosher y Ciminio (1961) establecían en su texto clásico la necesidad de conformar una ciencia de la administración. Textos de ciencia administrativa como los de Debbash (1972) y Gournay (1966) que son libros de consulta introductorios en la materia. Langrod (1966) afirmaba que la ciencia de la administración debe reclamar autonomía y dejarse de hablar de “ciencias administrativas”, porque ello sugiere tener desacuerdos y carencia de unidad. Por su parte, Chevalier y Loschak (1983) sostenían que la ciencia de la administración se encontraba por su carácter “complejo y fragmentado” (11). Más recientemente, Baena (1984) también continuaba con esta tradición europea, afirmando que la ciencia de la administración es un campo de estudio multidisciplinario (citado por Sánchez, 2007).

El taylorismo impulsó la creación de un movimiento de ciencia de la administración que alcanzó su clímax con la publicación de *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*. Su editor, Luther Gulick (1974), proclamó la inminente revelación de los verdaderos principios de administración, que serían descubiertos a través de la investigación científica. Estos principios, como la unidad de mando y el número óptimo de subordinados, orientarían a los directores en la consecución de los objetivos más importantes: la

coordinación y el control (Urwick, 1974). “En la ciencia de la administración, sea pública o privada, el bien básico es la eficiencia” (Gulick y Urwick, 1985, 469). Otra de sus grandes contribuciones fue el llamado posDCORB, para explicar el proceso administrativo público (Fitch, 1990).

En las décadas de 1920 a 1930, fueron eminentes investigadores del sistema taylorista y activos propagandistas de la “administración científica” Henry Gantt, Frank B. Gilberth, Lillian Gilberth, Horace Hathway, Sanford Thompson y Harrington Emerson. En este periodo aparecen y adquieren una rápida propagación las nuevas profesiones de “consultores de administración” o “expertos en problemas de rendimiento del trabajo”, crece el número de escuelas, colegios y seminarios de administración. En términos generales, la gerencia científica se preocupó por optimizar el esfuerzo a nivel de taller o de operación y, por tanto, fue un tratamiento micro. En contraste, durante la primera mitad del siglo XX, se desarrolló un cuerpo de conocimientos cuyo propósito primario era establecer principios administrativos amplios, a niveles organizacionales más altos (Galván, 1980). Se dio énfasis al desarrollo de conceptos macro. Simon (1988: 21) se refería a este cuerpo de conocimientos como una “teoría de la gerencia administrativa”, otros escritores lo llaman la “teoría tradicional o clásica de la Administración”.

Adicionalmente, a los trabajos de Taylor, debe colocarse la obra de Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, aparecida en 1916, quien comenzó a desarrollar ideas sobre la administración y en 1900, en un folleto presentado en el Congreso Internacional de Minas y Metalurgia sostuvo:

todos los empleados de una organización participan, en mayor o menor grado, en la función de la administración (...) y tienen la oportunidad para

ejercitar sus facultades administrativas y de que se les reconozca por ello. Los que son particularmente talentosos pueden subir de los grados más bajos a los más altos de la jerarquía organizacional (Da Silva, 2002: 144).

Así, los catorce principios generales de la administración para Fayol como son: la división del trabajo, la autoridad, la responsabilidad, la disciplina, la unidad de mando, la convergencia de esfuerzos, la estabilidad del personal, la remuneración adecuada según las capacidades que presenta cada trabajador, deduciéndose que hay solo una administración que se aplica para todas las organizaciones. Para Morejón (2016) no obstante, esto significa, que puede ser de carácter privado o público, existiendo algunas semejanzas y diferencias en cada caso. Así se nota en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se rigen por los principios y funciones administrativas, coordinando cada uno sus acciones y llevando a cabo sus actividades. En esta postura, la importancia de la administración pública para el desarrollo, surgimiento y consolidación de cualquier organización, independientemente de la actividad de producción de bienes o servicios que realice. Ello, a su vez, es aplicable a los dos tipos de organizaciones, ya sea en el ámbito público o privado, donde lo que se busca es la obtención del superávit organizacional para así alcanzar el desarrollo organizacional (Morejón, 2016).

Los estudios organizacionales pueden aportar un conocimiento útil y aplicado, tanto a la administración como a la administración pública, en una visión de mimetismo organizacional por el cual lo que se analiza en el ámbito privado de las empresas como organizaciones se puede reproducir y aplicar en el ámbito del sector público de manera casi instintiva. Esta modalidad ya fue aplicada en el traslado de la gestión privada hacia la gestión pública en el

paradigma del gerencialismo (*management*) con resultados mixtos en las organizaciones estatales, pero con fragmentación, dispersión del control y una pérdida de la visión de los ciudadanos por la de clientes.

Para Chiavenato (2003) los autores clásicos de esta corriente teórica concebían sólo en términos lógicos, formales, rígidos y abstractos, sin dar la debida importancia a los aspectos psicológico y social de la organización. Se circunscriben a la organización formal y recurrían a esquemas lógicos y preestablecidos, que deben servir de guía a las organizaciones y ser la base de éstas. Este enfoque de la organización formal es demasiado simplificada, de ahí la crítica contundente hecha a esta visión simplista y reduccionista de la actividad organizacional (Chiavenato, 2003). Además, había ausencia de trabajos experimentales, una confianza en el racionalismo en la administración, un enfoque incompleto de la organización y un sistema cerrado organizacional.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA ORGANIZACIONAL

Los estudios organizacionales parten del supuesto teórico de que la administración pública es una ciencia organizacional, la cual sería la única posibilidad de convertirse en una ciencia plena de acuerdo con los postulados de Simon. La denominación de “Teoría de la Organización” implica ya la postura de que sus estudios son una teoría coherente, sistemática y con categorías estructuradas que producen principios y relaciones causales explicadas por sus axiomas sujetos a comprobación. Esta orientación llevaría a que más que una ciencia de la administración pública sería una ciencia organizacional aplicable indistintamente en el sector privado y público bajo un principio de unicidad ontológica.

El *focus* del estudio del objeto de la administración es el estudio de la organización –o teoría de la organización, como se le conoce. Ésta se desarrolló paralelamente a la administración pública y en ocasiones se han superpuesto, confundiendo o relativizando sus fronteras disciplinarias con otros campos de estudio. Simon postularía en 1947, en su tesis doctoral en ciencias políticas, la unicidad de la administración, eliminando toda frontera entre administración pública y privada, para constituir la teoría de la organización como disciplina universal del fenómeno organizacional (Ibarra y Montaña, 1992). Además, que esta ciencia organizacional estaría libre de valores para ser lo más objetiva posible. Para Simon, en su visión positivista lógica esta vía era la única factible para lograr su cientificidad como campo de estudio.

En forma general, se puede definir la teoría de la organización como una ciencia social de “segunda generación” –dados sus antecedentes directos en la sociología, en la economía y en la psicología–, que estudia desde una perspectiva interdisciplinar a todas las organizaciones, ya sean éstas empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios o estructuras administrativas dedicadas a tareas de regulación y negociación (Ramío y Ballart, 1993), pero desde la perspectiva organizacional pública. Esta opinión nos parece limitada, ya que la teoría organizacional solo es una orientación teórica dentro de un objeto de estudio más amplio que es la administración pública.

En el cuadro No. 1 se resumen los enfoques de la teoría organizacional con sus representantes más conocidos, como un punto de partida para describir a la administración pública como ciencia organizacional:

Cuadro 1

ENFOQUES DE LA TEORÍA ORGANIZACIONAL

Enfoques	Escuelas y representantes		
Enfoques clásicos	Dirección científica y administrativa	Estructuralismo	Escuela de las relaciones humanas
	Taylor y Fayol	Weber, Selznick	Mayo, Likert, McGregor, Argyris
Enfoques neoclásicos	Neorracionalismo	Neoestructuralismo	Teoría Contingencias
	Simon, March, Linblom	Crozier, Mayntz	Lawrence, Lorsch, Kast, Rosenzweig
Enfoques contemporáneos	Análisis longitudinal Análisis Interorganizativo Economía organizativa Cultura y aprendizajes organizacionales Decisiones y ambigüedad Poder y conflicto en las organizaciones Poder y conflicto en las organizaciones Cambio organizativo		

Fuente:Elaboración propia con base en Ramío, 1999: 33.

La teoría de la organización recibe de varios autores aportaciones a su enfoque teórico. Taylor (1911) vio en las técnicas de su propuesta de la organización científica del trabajo aumentaba la productividad de las organizaciones; Fayol (1916) con la elaboración científica de los principios de la función administrativa; 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 (1966), creador del tipo ideal de la organización racional llamada burocracia; Mayo (1977) quien propone al hombre social en el contexto de las relaciones de trabajo en un contexto sociológico y como a la estructura organizacional tiene un enfoque social; Barnard (1938) demostró que las organizaciones son sistemas cooperativos entre directivos y empleados; Simon (1988) para quién la mejor manera de alcanzar una visión intensa entre la estructura y su funcionamiento de una organización es analizar la manera de la toma de decisiones y el comportamiento de los empleados tanto dentro como fuera de la organización; Gulick y Urwick (1973) con el POSDCORB y los principios de la administración aplicados a las organizaciones; Mintzberg (1974) quién dedicó sus estudios a las funciones de los gerentes dentro de las organizaciones; Mooney (1947) para quién toda organización realizaba una tarea colectiva que siempre se compone de la suma de muchas tareas individuales; Etzioni (1972) supone que el estudio de las organizaciones debía incluir el contexto nacional como el internacional; Hall (1983) quién afirmaba que vivíamos en una sociedad organizacional; Maynetz (1987) para quién la organización no es solo una forma de ordenación, sino también un elemento importante de dinámica social; y Bozeman (1999) para quién todas las organizaciones

son públicas, aunque algunas más que otras. Estos autores son los pensadores más representativos aunque los estudios organizacionales atraviesan parte del siglo xx y una buena parte del siglo xxi.

A pesar de que los problemas organizativos ocupaban la atención de directivos y administradores, así como de muchos libros escritos por estos profesionales, la teoría del comportamiento en la organización ocupaba un lugar insignificante en la ciencia social moderna de mitad del siglo xx (March y Simon, 1962). No obstante, resultaba claro que las organizaciones como instituciones sociales ejercían una influencia notable sobre la conducta de sus componentes y sobre la propia evolución de la sociedad. En este contexto, destaca la postura de Simon (1988) en el sentido de que la “organización” era importante, en primer lugar, porque en nuestra sociedad los hombres pasan la mayor parte de su vida adulta dentro de las organizaciones.¹ Ese medio ambiente suministra en gran parte la fuerza que moldea, desarrolla cualidades y hábitos personales. En segundo lugar, porque ofrece a aquellos que ocupan cargos de responsabilidad los medios para ejercer autoridad y de influir en los demás. En tercer lugar, porque al estructurar las comunicaciones determinaba las condiciones externas de la información en las cuales se toman decisiones (Simon, 1988: XV).

En la visión de Simon (1988) lo que constituye la preocupación central de la teoría administrativa es el límite entre los aspectos racionales y no racionales del comportamiento social humano. La teoría administrativa era la teoría de la racionalidad intencionada y limitada del comportamiento de los seres humanos, que se dan por satisfechos porque no tienen el ingenio para tratar de lograr el

¹La organización se define como: “al complejo diseño de comunicaciones y demás relaciones que se pueden producir en un grupo de seres humanos. Este diseño proporciona a cada miembro del grupo una gran parte de la información, de los supuestos, objetivos y actitudes que entran en sus decisiones, y también una serie de expectativas fijas y comprensibles de los que los demás miembros del grupo están haciendo y de la forma en que reaccionaran ante lo que él diga y haga. El sociólogo le denomina “sistema de funciones”, pero para la

96 máximo. Si es correcta la descripción de los procesos administrativos, entonces la construcción de una eficiente organización administrativa es un problema de psicología social. Este debe ser el enfoque operativo en el foco de atención en el estudio de una organización. Para el éxito de la estructura será juzgado por la forma como estos se realizan dentro de ella. En su trabajo la teoría administrativa se abordará desde este punto de vista: analizar la manera en cómo las decisiones y desarrollo de empleados operativos son influenciados por la organización (Simon, 1944: 16).

De acuerdo con Etzioni (1986) las organizaciones son una invención moderna. Las organizaciones ya existían en la antigüedad, pero no tenían ese nombre. Los faraones usaron las organizaciones para construir las pirámides.

Nuestra sociedad es una sociedad organizacional. Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro la organización más grande de todas –el Estado- deberá otorgar su permiso oficial. (Etzioni, 1986: 2)

De este modo, el estudio de la teoría de la organización es de suma importancia. La función de la organización en la sociedad humana es la de facilitar el esfuerzo y la realización del hombre, la de proporcionar un camino más fácil para hacer lo que de otra manera sería más complejo: “La organización es una forma de cooperación por medio de la cual dos o más personas son capaces de hacer lo que de otra forma no podrían hacer o no harían tan bien” (Merriam, 1980: 12).

La teoría de la organización como aproximación específica al estudio de las organizaciones formales, pretende tener un carácter integrador y reunir bajo un esquema teórico coherente todos aquellos aspectos que habían sido unilateralmente tratados por la escuela de las relaciones humanas, la teoría clásica de la ordenación científica y la teoría económica de la empresa (Mouzelis, 1973). Aparte de que este o no plenamente justificada esta pretensión de síntesis, la mejor comprensión de la nueva aproximación parece que obligaba a estudiar de manera en que había procurado la integración pretendida.

Al respecto, Mayntz (1987) utilizaba el concepto de organización porque designaba rasgos comunes importantes de estas formaciones sociales. La organización será analizada sociológicamente como unidades estructurales de la más alta significación para la sociedad moderna, entresacadas de entre todas las formas de fenómenos sociales. La organización no es solo una forma de ordenación, sino también un elemento importante de dinámica social (Maynetz, 1987).

Abundando en esta idea, para Hall (1983) se ha vuelto una frase común de que se vive en una sociedad organizacional. Las organizaciones nos rodean por todas partes. Nacemos en ellas y generalmente, morimos en ellas. Para este autor las organizaciones impactan en el individuo, en las clases, en la comunidad y en la sociedad (Hall, 1983). Primero, el destino del hombre en las organizaciones es un tópico que se debate con vehemencia. La forma en la cual las personas reaccionan ante su trabajo es consecuencia de expectativas propias y de las características de la organización. Las personas no solo trabajan en organizaciones, sino que tienen estrecho contacto con ellas, como compradores o clientes. Segundo, en las organizaciones existen

procesos de diferenciación y estratificación. La organización se constituye en el elemento estratificador. Son el componente fundamental del proceso de estratificación, es algo que queda incompleto a no ser que se reconozca también que las organizaciones afectan de manera diferencial a las categorías de individuos. Tercero, pueden producir un impacto directo y dramático sobre su comunidad. Éste puede ser grande y apreciarse fácilmente en otros medios. Las organizaciones son al mismo tiempo agentes de cambio y la principal fuente de estabilidad social.

En los estudios organizacionales destaca la propuesta más innovadora, de Bozeman (1998), quién sostenía que: “Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas” (31). Su premisa básica era que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización, no solo en dependencias del gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones. En ese sentido, lo público no es igual a gobierno, se refiere al grado en que la organización se ve afectada por la autoridad política. Una primera implicación es que prácticamente cualquier organización –del gobierno, empresarial o lucrativa– tiene aspectos públicos significativos:

La idea de que todas las organizaciones son públicas a uno u otro nivel (y de que lo público es una cuestión de grado) me parece bastante clara. Pero la teoría corporativa tradicional ofrece amplia evidencia de que no hay un acuerdo unánime al respecto. La teoría de la organización genérica, de llegar a tratar 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 oficiales. (Bozeman, 1998: 31)

En nuestra síntesis de orientaciones en la forma de conceptualizar las organizaciones y la teoría de la organización, no se distingue entre empresa privada y administración pública. De hecho, los objetos específicos de estudio por parte de los autores son, a menudo, organizaciones empresariales, pero también ministerios, agencias administrativas autónomas, ayuntamientos, hospitales, escuelas, prisiones, iglesias, sindicatos o partidos (Ramíó y Ballart, 1993).

Sin embargo, los estudios organizacionales tienen un problema con su naturaleza. En esta visión las organizaciones, concebidas de manera general, no tienen una naturaleza propia –públicas o privadas– sino que todas son “una unidad social con unos objetivos específicos” (Shafritz y Ott, 1987: 1). En esta perspectiva, no hay diferencia entre el Estado, el ejército, la iglesia, la empresa, la familia, o una organización delictiva, ya que todas son organizaciones. La diferencia está en que persiguen fines distintos, medios y formas de legitimización, además que responden a lógicas diferentes, algunas privadas y otras públicas u otras con fines de lucro.

Para situar esta discusión, quizá se pueda convenir en que la expresión “teoría de la organización” nos sirve para referirnos a un área de conocimiento en la que se incluyen un número creciente de estudiosos procedentes de variadas disciplinas sociales, que, por otra parte, han tenido un importante desarrollo en los nuevos planes de estudio universitarios tanto nacionales como extranjeros, tanto de departamentos de Economía y Empresa, Sociología y Psicología, como de Ciencia Política y de la Administración (Ramíó y Ballart, 1993). Por ello:

Las organizaciones públicas gestionan servicios públicos, definen políticas públicas, están bajo las órdenes de unas instancias políticas (...) pero, ante

todo, son organizaciones con aciertos, expectativas, problemas y dilemas de carácter organizativo. Eso sí son unas organizaciones muy especiales por su naturaleza pública y merecen, y sobre todo exigen, un tratamiento específico que las distancia, a pesar de que muchos lo lamenten, de una parte, importante de los conceptos e instrumentos de las organizaciones privadas. (Ramíó, 1999: 11)

Dentro de la discusión del mimetismo organizacional, existe una preocupación fundamental de la Administración Pública relacionada con 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. Por ejemplo, sí se emplea el concepto de campos organizacionales en los que los administradores públicos actúan y que delimitan sus acciones según las funciones que deben desempeñar cada uno. Cada organización publica es una respuesta socialmente definida a un conjunto de problemas; a saber, los que describimos con cierto detalle como problemas perversos. Por tanto, las decisiones – grandes y pequeñas- que están organizadas en formas públicas y que constituyen la administración publica, 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 publica (Ibarra y Montaña, 1992: 29-30).

En este contexto, cobra relevancia la afirmación de que existe un problema en la teoría organizacional en el sentido de distinguir lo que es teoría de lo que no lo es, resulta aún más difícil. Al respecto, a los problemas derivados de la falta de acuerdo sobre los criterios que deben aplicarse para evaluar los trabajos científicos, hay que añadir las cuestiones que suscita el carácter aplicado de la teoría de la organización. Disciplina que se suele identificar con

la teoría del *management* y de la que generalmente se espera contribuya a encontrar soluciones a los problemas con los que se enfrentan los directivos de las organizaciones (Ramíó y Ballart, 1993). Sin embargo, la crítica más puntual supone que:

La teoría del comportamiento marca definitivamente el desplazamiento del énfasis en la estructura de la organización (influencia de las teorías clásica, neoclásica y de la burocracia, principalmente) hacia el énfasis en las personas (influencia de la teoría de las relaciones humanas). (...) Sin embargo, en muchos aspectos los teóricos pecan por la “psicologización” de ciertos elementos organizacionales, como el caso de la teoría de las decisiones, al clasificar a los participantes en términos de “racionales y no racionales”, “eficientes y no eficientes”, “satisfechos e insatisfechos”. Esta exageración es susceptible de críticas. (Chiavenato, 2003: 612)

Además, para Ramíó y Ballart (1993) el estado actual de la teoría de la organización es confuso y fragmentado. Ello no nos ha de sorprender tratándose de una orientación teórica tan reciente, cuyo desarrollo académico no se produce sino a partir de la consolidación de los estudios de ciencias empresariales y de la ciencia de la administración. Como dice Pfeffer “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” (1982: 20).

En suma, su pretensión de contar con los elementos suficientes para constituirse en un campo disciplinario separado, tanto de la Administración de negocios como de la Administración Pública. Bajo este supuesto axiomático, los estudios organizacionales contarían con un objeto de estudio, un estudio del objeto y métodos propios que le permitirían conformarse como una disciplina científica. En nuestra

opinión, se trata de un *focus y locus* de las ciencias de la administración, que complementa tanto el estudio del objeto de la administración como el de la administración pública. No puede haber una ciencia organizacional, sino una orientación de un campo más amplio que es la actividad organizadora del Estado como ciencia política.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA POLÍTICA

La administración pública es más que una ciencia organizacional porque incluye a la política como una variable inherente a la ejecución de las políticas públicas, por ello se encuentra vinculada directamente a la toma de decisiones del gobierno, por lo que debe ser considerada como una ciencia política y ciencia de gobierno. En el objeto de estudio del Poder Ejecutivo las relaciones políticas y administrativas forman un *continuum* de vínculos, que no solo son organizacionales sino también políticos.

El irónico aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que la administración pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos “no importantes” resume limpiamente la cuestión del viejo y contencioso del discurso de la administración pública acerca de la teoría organizacional (Harmon y Meyer, 1999). Si tenía razón Sayre, entonces las diferencias entre los modos de administración implicaban, diferencias entre los tipos de organizaciones que se administraban.

Ya el propio Allison (1979) había establecido claramente las diferencias entre la administración pública y la privada, basándose en la tesis de Sayre, Allison (1999) comparó el contexto y los ambientes de la administración en los sectores público y privado, examinando las consecuencias de dirigir el gobierno como un negocio (Shafritz y Hyde, 1999). La visión genérica oscurece lo que

ha llegado a ser considerado por los estudiosos de la administración pública como las diferencias significativas entre las organizaciones públicas y las privadas.

Este compromiso con una ciencia de las organizaciones libre de valores, a su vez, impide (o al menos eso parece) toda consideración de los valores que imbuyen las organizaciones públicas. Durante su primer medio siglo como consciente campo de estudio (aproximadamente desde fines del decenio de 1880 hasta mediados del de 1940), la ortodoxia de la administración pública estuvo firmemente fincada en la severa advertencia de Woodrow Wilson de que la administración debía mantenerse separada de la política. (...) Esta separación -eso se creía- permitiría la formulación de principios científicos generalizados de administración que no serían contaminados por la vulgar intrusión de la política. (Harmon y Meyer, 1999: 50)

A partir de la década de 1940, siguiendo a Harmon y Meyer (1999), Simon intentó demoler la anterior ortodoxia de la administración pública exponiendo su interpretación fundamentalmente errónea de la ciencia y por extensión:

lo pretensioso de su afirmación de haber descubierto unos principios universales de organización y administración. Sin embargo, al fundamentar su perspectiva general, la teoría de las organizaciones sobre la separación lógica-positivista del hecho y del valor, Simon en realidad sostuvo una de las principales creencias de esta ortodoxia: la distinción lógica de la administración y la política [...] A medida que se extendía la influencia de la posición de Simon, lo mismo ocurrió con una importante corriente de pensamiento que le hacía contrapeso y que surgió para rebatir tanto el positivismo de Simon como la vieja ortodoxia de la administración

pública. Tal como se refleja, en las obras de Paul Appleby, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, esta nueva corriente estableció la distinción entre lo público y lo privado como idea de gran importancia en el estudio de la administración pública. (Harmon y Meyer, 1999:51)

La mejor diferenciación de la administración pública y la administración privada la estableció Appleby (1945). Aunque es sumamente difícil identificar con claridad los factores que hacen distinto al gobierno de cualquier otra actividad de la sociedad. Esta diferencia es un hecho, tan grande que la diferencia entre el gobierno y todas las formas de acción social es mayor que ninguna semejanza que haya entre otras formas. “El gobierno es distinto porque debe tener en cuenta todos los deseos, necesidades, acciones, pensamientos y sentimientos de 140 millones de personas. *El gobierno es distinto, porque gobierno es política*” (Appleby, 1999: 272).

Appleby (1949) afirmaba que “la administración pública consiste en diseñar políticas”, se proponía establecer el carácter político inherente a la administración pública, y con ello, demostrar sus diferencias esenciales con la administración privada. El gobierno es distinto de los negocios, argumentaba, debido al alcance, el impacto de sus decisiones, el hecho de su responsabilidad pública y su carácter esencialmente político más que racional.

La explicación de Appleby acerca de la naturaleza de las organizaciones gubernamentales anticipaba lo que ahora son lugares comunes sobre el carácter distintivo de lo público y lo privado, incluyendo el acento en el servicio y no en las ganancias, las exigencias más severas de la responsabilidad legal, la mayor dificultad para medir la consecuencia de las metas, la naturaleza plural y más pública de la toma de decisiones y el

hecho de que atienden las necesidades públicas principalmente a través de fuerzas ajenas al mercado. (Harmon y Meyer, 1999: 51)

Casi al tiempo en que Appleby escribía, dos jóvenes académicos, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, recogieron en forma más directa el desafío teórico planteado por la escuela genérica a la administración pública. Dahl (1947) argumentaba que una ciencia de la administración se hallaba limitada tanto por las graves dificultades metodológicas para comprender la naturaleza compleja y variable de la psicología del individuo en ambientes administrativos, como por las diferencias culturales que por fuerza afectan la actividad administrativa. Mientras que para Dwight Waldo (1948), el hecho de que la bibliografía genérica no subrayara el carácter distintivo de la administración pública no era una simple casualidad. Sostenía que los positivistas lógicos de la escuela genérica, al dividir en forma radical hechos y valores, no sólo “separaban” conceptualmente las cuestiones de técnica administrativa de teorías de valores políticos con teorías científicas aplicables sólo a cuestiones de técnicas administrativas. Para Waldo (1948), la esencia de la administración “pública” radicaba precisamente en la teoría política democrática que los teóricos genéricos considerados inaplicable tanto a la teoría de las organizaciones como a la administración pública (Harmon y Meyer, 1999: 52- 53).

La administración pública se entrelaza con el poder público y con la naturaleza del Estado, particularmente desde la obtención de sus objetivos supremos y las modalidades de su diversa actividad sobre las personas y las cosas. Las perspectivas de los órganos de la administración pública se pueden organizar mediante los mecanismos de la jerarquía, es decir, determinando la aplicación de los “sistemas orgánicos” a los que se les designa el ejercicio de una de las funciones del poder público. De esta forma el poder público, sea Ejecutivo,

Legislativo o Judicial, los cuales forman parte de un fragmento orgánico de la competencia y diferenciándose a partir de sus competencias. En el Poder Ejecutivo se detecta como base en el sistema orgánico la función administrativa, siendo un órgano o sistema de órganos al que se le da la principal competencia, como es el del ejercicio y ejecución del poder público (Morejón, 2016). El Poder Ejecutivo lleva a cabo la voluntad política determinada por el gobierno.

Las organizaciones públicas siempre han encarado un dilema básico. Suelen estar organizadas para desempeñar una tarea determinada o prestar un servicio en particular y se espera que sean estables, ordenadas y predecibles, que estén sujetas a una fuente de financiamiento permanente y que llenen un hueco específico en el sector público. Pero la organización pública opera en un ambiente dinámico que cambia con rapidez (ambiente al cual tiene que responder) (Frederickson, 1983).

En la teoría y la práctica de la administración pública, se ha abordado este dilema en dos formas: primera, mediante la reorganización y, segunda, por medio de técnicas de relaciones humanas. Se puede tratar de cambiar la organización (reorganización) o tratar de modificar a la gente de la organización (relaciones humanas). Ambos enfoques son importantes y han demostrado la capacidad de producir el cambio organizacional (Frederickson, 1983) dentro del campo de estudio de la administración pública.

Las organizaciones que conforman el nivel público y el privado no solo son estructuras integradas por recursos humanos y tecnología, sino que a vez son entidades sociales que poseen sus propias políticas, según sea el caso, y que a la vez tienen sus propias ideologías, valores e integración cultural. De este modo, se toma en consideración en las entidades públicas el manejo de un ámbito político cultural que se establece y

desarrolla dentro de las organizaciones públicas (Morejón, 2016).

Para Baena (2000) se reconoce que el problema político es central. Debe recordarse que se ha mantenido que el estudio de la Administración Pública debe centrarse principalmente (aunque no exclusivamente) en su zona decisional y que esta viene constituida por una red de relaciones con los demás centros decisionales, así como con otros subsistemas y con los sujetos comunes, relaciones mantenidas eventualmente por un grupo de sujetos calificados. “Ellos no lleva a mantener que la Ciencia de la Administración es una parte de la Ciencia Política que debe utilizar la metodología de ésta, aunque sea más o menos fluida o precaria” (Baena, 2000: 57).

La administración pública, a pesar de las radicales transformaciones de su campo, la polaridad de sus enfoques y, quizá lo más importante, su juventud, ha sobrevivido a sus crisis internas y se consolida como una disciplina útil para el estudio de los fenómenos relativos a la práctica gubernamental. En ese sentido, puede afirmarse que ostenta límites precisos como campo de la Ciencia Política. Tales límites consideran, la identificación del objeto de estudio, el alcance de los mismos y la identificación de la disciplina (Guerrero, 2001). Los estudios organizacionales pueden contribuir al estudio del fenómeno administrativo, pero sin olvidar la naturaleza política del campo disciplinario.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA POLÍTICA CON ELEMENTOS ORGANIZACIONALES

La administración pública como una ciencia política que tiene elementos organizacionales puede ser una forma más amplia de ver los problemas públicos que se desarrollan tanto dentro como fuera de su ámbito de acción

pública. De forma resumida para efectos descriptivos, en el Cuadro No. 2, se sintetizan las tres posturas, sus autores y sus supuestos generales para tener un análisis comparativo:

El segundo gran problema de la administración pública se refiere a sus aspectos prácticos. Por un lado, la contribución específicamente administrativa a las decisiones conformadoras

Cuadro 2

MODELO DE APOYO A LA VOTACIÓN CON CUATRO FACTORES

Postura	Autores	Supuestos
Ciencia Administrativa	Taylor, Fayol, Gulick, Fayol, Mooney, Urwick, Henry Gantt, Frank B. Gilberth, Lillian Gilberth, Horace Hathway, Sanford Thompson y Harrington Emerson.	La Administración Pública como ciencia administrativa agrupa un conjunto de posturas teóricas que suponen que los principios organizativos son universales en toda clase de organizaciones, públicas, privadas o sociales. Bajo esta postura no existe una diferencia ontológica entre ambos campos disciplinarios, sino preceptos teóricos universales comunes que los hacen formar parte de una ciencia administrativa.
Ciencia Organizacional	Simon, March, Linblom, Weber, Selznick, Mayo, Barnard, Mooney, Etzioni, Hall, Likert, McGregor, Argyris, Crozier, Mayntz, Bozeman	Los estudios organizacionales parte del supuesto teórico de que la Administración Pública es una ciencia organizacional, la cual sería la única posibilidad de convertirse en una ciencia plena libre de valores, de acuerdo a los postulados de Simon.
Ciencia Política	Wallace Sayre, Allison, Paul Appleby, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, Frederickson	La Administración Pública es más que una ciencia organizacional porque incluye a la política como una variable inherente a la ejecución de las políticas públicas, por ello se encuentra vinculada directamente a la toma de decisiones del gobierno, por lo que debe ser considerada como una Ciencia Política. En el objeto de estudio del Poder Ejecutivo las relaciones políticas y administrativas forman un continuum de vínculos, que no solo son organizacionales sino también políticos.

Fuente: Elaboración propia.

En una crítica fundada (Baena, 2000) destacaba que dentro de su relación de la administración pública con la teoría organizacional, existen algunos problemas básicos que no han sido superados. En primer lugar, la concreción de qué es la administración pública como cúpula organizacional. Sin perjuicio de su conexión con unidades operativas menores, la administración pública es un centro o una parte de un centro donde convergen unas relaciones sociales básicas, gracias al cual es posible que se ejerza la denominación propia del poder. La administración pública, que interviene en el proceso relacional correspondiente, facilita sobre todo los medios necesarios.

tomadas en la cúpula organizacional. Esta contribución se refiere a los medios necesarios para asegurar la viabilidad de la gestión, siendo en el plano teórico la aportación básica de la administración pública a la ciencia política. Por otro lado, la operatividad de los servicios a cargo de las unidades administrativas concretas, lo que depende asimismo del manejo de los factores administrativos en las condiciones concretas del sector público. Por último, la conexión básica entre una cuestión y otra, ya que los factores o elementos administrativos a manejar por las unidades orgánicas operativas deben haber sido previstos al adoptar la decisión conformadora.

Tercer problema, la administración pública como *focus* de la teoría organizacional, tiene dos grandes enfoques en esta materia. Por un lado, están aquellos que consideran que solo existen organizaciones (ni públicas, ni privadas) y que se pueden obtener principios aplicables al desarrollo y evolución de las organizaciones. Y por el otro, se encuentran otros, que como Waldo (1961) consideraban inadecuado esta interpretación que aleja más al núcleo central de temas de la moderna administración pública, siempre que se le considere como parte del Poder Ejecutivo y por tanto, un elemento de poder político. En nuestra postura apoyamos esta segunda postura que permite avanzar en la delimitación del estudio del objeto, ya que produce más precisión en el momento de definir los campos disciplinarios de ambos enfoques.

En este debate de buscar en la administración pública dentro de los estudios organizacionales, conformar como ciencia política que conlleva una ciencia de gobierno. Cobra relevancia la postura de Waldo (1961) en su crítica a la teoría organizacional. Afirmaba que se había generalizado la idea de que la “organización”, *per se*, es un campo de investigación, una materia de estudio. Se acentúan los aspectos comunes de toda organización y se consideran ligeramente las particularidades de las organizaciones concretas. La distinción entre administración pública y privada se minimiza o se declara inexistente. Se supone que existen “constantes” en la organización que se pueden aislar y constituir en objeto de proposiciones científicas (Waldo, 1961).

Para Waldo (1961) esta idea está relacionada con el “mejor medio” característica del movimiento de organización científica, y con la noción, de que los “hechos” concernientes a un problema concreto son averiguables a través

de una indagación científica y que, una vez descubiertos, determinan la dirección a seguir.

Se presume que los “hechos” son constantes y mensurables, como lo son los factores implicados en el trabajo del acero. Para este enfoque, la organización se puede estudiar del mismo modo y con los mismos resultados. Esta concepción desemboca en una teoría de la organización universalmente válida o cierta. Sin embargo, una organización sólo es válida –o lo que es igual- es una organización en la medida en que se ajusta al modelo o al menos utiliza los “principios de organización”. (Waldo, 1961: 260)

Al respecto los primeros acercamientos de tipo organizacional a la administración pública –según Ibarra y Montaña (1992)- se encuentran en las teorías posweberianas de la burocracia. Hay que destacar que en la teoría organizacional las aproximaciones del orden crítico empezaron a surgir en la década de los 1970. La postura de estos autores abre nuevas vías dentro del campo disciplinario:

la administración pública requiere cada vez más de una teoría que le permita no sólo legitimar una práctica profesional de exigencia creciente, sino también de manera estructural y en el plano social, reelaborar los mecanismos de mediación que controlan algunas de las “imperfecciones” del mercado. [...] Pero también la administración pública requiere de una conciencia teórica que les de legitimidad ética a su discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita un conjunto de planteamientos teóricos rigurosos a partir de los cuales reconocer sus propias especificidades y su identidad. (Ibarra y Montaña, 1992: 57)

Esta teoría de la organización dentro de la administración pública amerita ser reorganizada,

es decir, repensada una y otra vez en función de un objeto de análisis movable y del momento histórico que lo entorna. Solo así se podrá reconstruir la hasta ahora estrecha relación entre la teoría organizacional y la administración pública. Ellos suponen que:

el estudio de la administración pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización, pero ya no entendida como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que –siempre desde diversas aproximaciones en comunicación– se construya una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual abordar la diversidad y multiplicidad de lo organizado, de sus rupturas y sus discontinuidades: la eliminación de insuficiencias y simplezas acumuladas en su pasado supone enfrentar el desafío de la complejidad, es decir, el reconocimiento de la normalidad de la diferencia y el desorden, y la aceptación de la incertidumbre como fuente esencial de conocimiento (Ibarra y Montaña, 1992: 68).

La comprensión compleja de la administración pública debe partir del reconocimiento de que su unidad se encuentra precisamente en la diversidad de procesos y estructuras que la conforman, de que su diversidad se encuentra precisamente en la organización que le otorga unidad, que la organización es ese difícil proceso de orden-desorden en ciclos de complejización (Ibarra y Montaña, 1992). La administración pública es una ciencia política porque los procesos en los que participa están politizados y los actores que participan en la ejecución de las políticas públicas responden a lógicas de tipo político.

En esta lógica, 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. No obstante, 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. Posición intermedia e integradora que sugiere la necesidad, dentro de la teoría de la organización, desarrollar un espacio reservado para una teoría que sea capaz de integrar las necesidades de gestión organizativa de las administraciones públicas con sus necesidades de gestión del entorno político (Perry y Kramer, 1983).

En esta misma vía de reconocer las aportaciones de la ciencia política a la administración pública y de sus efectos de la teoría organizacional, que le permita desarrollar conocimiento organizacional aplicable a las estructuras administrativas en el sector público. En esta postura, resumiendo algunos de los argumentos aportados por una literatura que comienza a ser extensa (Gunn, 1987, citado por Ramió y Ballart 1993; Morejón, 2016), hay que convenir en que la administración pública tiene rasgos organizacionales propios, como son los siguientes:

1. La administración pública siempre tiene en última instancia el monopolio del poder sancionador y coactivo.
2. El entorno de las administraciones públicas suele ser más complejo dado que las políticas y programas públicos acostumbran a estar sujetos a múltiples presiones de todo tipo.
3. Ello obliga a acomodar una pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contradictorios, lo que implica una dificultad objetiva a la hora

- de intentar medir y evaluar la actividad de las administraciones públicas.
4. Las demandas de mayor apertura, visibilidad, y en general, responsabilidad por lo hecho y por los procedimientos seguidos, suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia y la igualdad en el trato de los casos individuales.
 5. Un elemento relevante es la idea de orden, el cual establece entre las organizaciones una diferencia más profunda en relación con otros entes sociales.
 6. El concepto de grupo corporativo. Para Weber, de acuerdo con Hall (1985) tomando como referencia a Weber, las organizaciones llevan a cabo actividades con propósito específico de manera continua y tienen metas de un tipo especificado, por ello, trascienden la vida de sus miembros y son creadas para desarrollar un objetivo, están diseñadas para hacer algo.
 7. Existe una diferencia entre las finanzas en las organizaciones. Mientras que las finanzas privadas persiguen una rentabilidad económica, las finanzas públicas no buscan optimizar su costo de capital, sino lo que persigue es la forma de cómo optimizar la captación de impuestos para disponer de recursos y canalizarlos a las prioridades del bienestar social.
 8. Los perfiles de los administradores son diferentes. En el caso del administrador público requiere más experiencia en la parte política, mientras que el administrador privado su experiencia es del área empresarial. Las dos administraciones parten de los mismos conceptos, principios, modelos y métodos, y su diferencia está en la aplicación que se da en el ámbito público y el privado.
 9. Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente. Mientras que el sector privado se sitúa donde contempla posibilidades de ganancia, las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales a su área. El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada. Además, que la determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado (Ramíó, 2009).
 10. Las diversas administraciones públicas están obligadas a actuar con los principios de equidad y con el control jurisdiccional, a diferencia de lo que sucede con el sector privado, conduciéndolo a una centralización. En cuanto a los recursos financieros resulta menos flexible que el sector privado debido a la parte presupuestaria y a la exigencia del control del gasto efectuado.
- Estas y otras limitaciones que impone a las administraciones públicas el entorno en el que operan, podrían ciertamente llevarnos a pensar que las administraciones públicas y las empresas privadas como organizaciones deberían ser objeto de aproximaciones diversas (Ramíó y Ballart, 1993). La administración pública debe ser nuevamente pensada y con ella la naturaleza y funciones del Estado, así como las formas de organización que caracterizan a la sociedad. El estudio de la administración pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización,

pero no como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que se construya una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual aborda la diversidad y multiplicidad de lo organizado, de sus rupturas y discontinuidades.

La teoría de la organización con su instrumento de conocimientos puede resultar muy útil para su aplicación en el ámbito público, pudiendo abrir nuevas formas de inducir con su alcance y poderío a los organismos de esta índole, desafortunadamente, no se lleva a cabo en la práctica. Por tanto, se requiere aplicar una teoría de la organización que se dirija específicamente a la administración pública, tomando para tal efecto los valores, preceptos y técnicas propias. (Morejón, 2016: 132-133)

La teoría de la organización puede ser muy útil cuando se aplica en el ámbito público y de tal manera puede abrir nuevas formas para el entendimiento de su funcionamiento (Morejón, 2016). La repercusión a la identificación entre organizaciones públicas y privadas obliga a separar de manera general al conjunto de técnicas y de los instrumentos generales del sector privado. En una democracia, la administración pública se preocupa por el ejecutivo y sus deberes, por los ayudantes administrativos y generales, por la organización, por el personal y por el sistema fiscal. Estos son los medios indispensables para hacer valer la voluntad popular en un gobierno de los ciudadanos. La lucha del poder, los esfuerzos del control del gobierno y la apropiación de ciertos recursos organizacionales revelan la verdadera fase de ese lado político dentro de las organizaciones públicas.

CONCLUSIONES

En el artículo hemos colocado a los estudios organizacionales entre paradigmas de la administración pública para establecer las implicaciones en el campo disciplinario. En el paradigma de la ciencia administrativa, tanto los estudios organizacionales como la teoría administrativa que enfatizaba las estructuras y procesos administrativos tenían un principio de unicidad donde su conocimiento era aplicable tanto a la administración pública y privada, lo cual impedía que la Administración Pública fuera considerada como una disciplina separada de campo de los negocios y que tuviera su identidad propia.

En el paradigma de la ciencia organizacional o teoría del comportamiento los estudios organizacionales lograron desarrollar un esquema teórico que partir de una ciencia organizacional sin tomar en cuenta los valores, que no distinguía el tipo de organización -pública o privada- ni el tamaño, ni las características de los entes organizacionales. En esta postura la administración pública era solo una parte de una pretendida teoría organizacional única, donde el mimetismo organizacional suponía que no había fronteras entre lo público y lo privado, por lo que era la única ciencia posible dentro del ámbito del positivismo lógico que prevalecía como filosofía de la ciencia.

Mientras que en el paradigma de la ciencia política los asuntos públicos se encuentran en un contexto político, con actores que son influenciados por los factores políticos y que no pueden sustraer del ambiente de la política. En esta postura los estudios organizacionales aportan conocimiento al estudio de la complejidad y naturaleza política de la administración pública, por lo que existe una diferencia marcada con la administración privada. La Administración Pública como un subcampo de la Ciencia Política tiene un objeto de estudio y estudio del objeto

propio que le permite un desarrollo autónomo e independiente de otras ciencias sociales.

La postura teórica que adoptamos con clásicos de la administración pública como Appleby, Allison, Waldo, Frederickson, Guerrero y Ramió por otro lado, permite sostener que solo la teoría organizacional posible dentro del campo disciplinario es aquella que considere a la política y al gobierno como variables determinantes en las organizaciones públicas para convertir los estudios administrativos en trabajos de la administración pública que le confirme su carácter de ciencia política. En esta posición se puede generar una administración pública como una ciencia de gobierno con énfasis organizacionales que trate al campo disciplinario con un enfoque interdisciplinario para enriquecer a la actividad estatal que es la administración pública.

REFERENCIAS

- Allison, Graham T. (1979), *Proceedings for the Public Management Research Conference*, 19-20 de November de 1979, Washington, D.C., Office of Personnel Management, OPM, Document 127-53-1, February 1980, pp. 27-38.
- Allison, Graham T. (1999), “La Gestión Pública y la Privada: ¿son Fundamentalmente Similares en Todos los Aspectos No Importantes?”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (compiladores), *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
- Appleby, Paul H. (1945), *Big Democracy*, New York, Alfred A. Knopf.
- Appleby, Paul H. (1949), *Policy and Administration*. Alabama, University of Alabama.
- Appleby, Paul H. (1999), “El Gobierno es Diferente”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (compiladores), *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
- Baena de Alcázar, Mariano (1984), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- Barnard, Chester (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Bozeman, Barry (1989), *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Chevalier, Jacques y Daniele Loschak (1983), *La Ciencia Administrativa*. México, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Chiavenato, Idalberto (2003), *Introducción a la Teoría General de la Administración*, México, McGraw Hill.
- Da Silva, Reinaldo O. (2002), *Teorías de la Administración*. México, Thomson.
- Dahl, Robert (1947), “The Science of Public Administration”, en *Public Administration Review*, VII (1), pp. 1-11.
- Debbash, Charles (1981), *Ciencia Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Etzioni, Amitai (1986). *Organizaciones modernas*. México, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.
- Fayol, Henri (1972), *Administración Industrial y General*. México, Herrero Hermanos.
- Fitch, Lyle C. (1990), “Luther Gulick”, en *Public Administration Review*, 50 (6), pp. 604-608.
- Frederickson, George H. (1983), *Nueva Administración Pública*. México, NOEMA editores.
- Galván Escobedo, José (1980), *Tratado de Administración General*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gourmay, Bernard (1978), *Introduction a la Science*

- Administrative*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Guerrero, Omar, (2001), *Teoría administrativa de la Ciencia Política*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Gulick, Luther (1973), "Science, Values and Public Administration", en Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.), *Papers on Science on the Science of Administration*, Nueva York, Augustus M. Kelly Publishers, pp. 191-195.
- Gulick, Luther y Lyndall Urwick (1985), "Índole y Medición de la Eficiencia", en Dwight, Waldo (ed.) *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*. México, Trillas.
- Gunn, Lewis (1987), "Perspectives on Public Management", en Kooiman, Jan y Eliassen, Kjell (Eds), *Managing Public Organizations*. London, SAGE.
- Hall, Richard H (1983), *Organizaciones: estructura y proceso*. Colombia, Prentice-Hall Internacional.
- Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. (1999), *Teoría de la organización para la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Ibarra Colado, Eduardo y Montaña Hirose, Luis (1992), "Teoría de la Organización y Administración Pública, Insuficiencias, Simplezas y Desafíos de una Maltrecha Relación", en *Gestión y Políticas Públicas*, México, CIDE, 1 (1).
- Langrod, Georges (1977), *Tratado de Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública.
- March, James G. y Simon, Herbert (1962), "Organizaciones", en *Documentación Administrativa*. Madrid, núm. 53.
- Mayntz, Renate (1987), *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza Editorial.
- Mayo, Elton (1977), *Problemas Humanos en una Civilización Industrial*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Merriam, Charles (1980), "Administración pública y teoría política", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Núm. 44, octubre-diciembre.
- Metcalfe, Henry (1855), *The Cost of Manufactures and the Administration of Workshops, Public and Private*. New York, J. Wiley & Sons.
- Mintzberg, Henry (1974), *The Nature of Managerial Work*, Nueva York, Harper & Row.
- Mooney, James D. (1947), *The Principles of Organization*, New York, Harper & Bros.
- Morejón Santistevan, Maryury Elizabeth (2016), "La teoría organizacional: análisis de su enfoque en una administración pública y su diferencia en una administración privada", en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIV (5).
- Mosher y Cimmino (1961), *Ciencia de la Administración*, Madrid, RIALP.
- Mouzelis, Nicos P. (1973), *Organización y burocracia*. Barcelona, Ediciones Península.
- Perry, J. L. y Kramer, K. L. (eds.). (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*, CA, Mayfield.
- Pfeffer, J. (1982), *Organizations and Organization Theory*, Ballinger Publishing Company.
- Ramió, Carles (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos.
- Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización. La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, vol. I.
- Sánchez González, José Juan (2007), *Estudio de la Ciencia de la Administración*, México, Instituto de Administración

- Pública del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez González, José Juan (2019), "Prologo", en Alvarado Pechir, Om Christian (2019). *La teoría de la Administración Pública. Hacia una redimensión convergente*. Toluca, IAPEM.
- Shafritz, J. M. y Ott, J. S. (1987), *Classics of Organization Theory*. Chicago, The Dorsey Press.
- Shafritz, Jay. M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la Administración Pública*. México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Autónoma de Campeche.
- Simon, Herbert A. (1944), "Decisión-making and Administrative Organization", en *Public Administration Review*, winter.
- Simon, Herbert A. (1947), "A Comment on the Public Administration", *Public Administration Review*, VII (3), pp. 200-203.
- Simon, Herbert A. (1959), "Comportamiento administrativo", en *Documentación Administrativa*. Madrid, núm. 18.
- Simon, Herbert A. (1988), *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa*, Madrid, Aguilar.
- Subirats, Joan (1993), "Introducción", en Carles Ramió y Xavier, Ballart (compiladores), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Vol. I, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Taylor, Frederick W. (1972), *Principios de la Administración Científica*. México, Herrero Hermanos.
- Urwick, Lyndall (1974), *Los Elementos de la Administración*, México, Herrero Hermanos.
- Waldo, Dwight (1961). *Teoría política de la Administración Pública*. Madrid, Tecnos.
- Weber, Max (1966), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.