

LA INFLUENCIA DE LAS TEORÍAS ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JOSÉ JOAQUÍN UC VALENCIA

SUMARIO: Introducción. I. Conceptos básicos. II. Aportes principales de la administración privada al campo de la administración pública. III. La teoría de la organización y la administración pública. IV. Comportamiento organizacional: El individuo y el grupo en la administración pública. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es mostrar la influencia de la teoría administrativa en el campo de la administración pública, especialmente en aspectos relacionados con las teorías de la gestión y de la organización, así como con el comportamiento individual y grupal en las instituciones.

Lo anterior es relevante porque el público no especializado tiende a creer que entre ambas especies de la administración no existen puntos de contacto, o bien que son radicalmente antagónicas en su naturaleza y en la forma en que alcanzan sus propósitos, lo cual sólo parcialmente es cierto.

Y es que la administración, tanto privada como pública, aunque distintas en sus fines, tienen semejanzas que se derivan del hecho de que comparten conceptos derivados de la primera.

En efecto, el surgimiento de la administración privada está vinculado con el nacimiento, en el siglo XIX, de las sociedades anónimas y el método de la gerencia como ámbito de conocimiento específico. De ahí que, durante el siglo XX, la teoría general de la administración se desarrollara primero en este campo y, posteriormente, muchos de sus conceptos, nociones, y técnicas se incorporaran al de la administración pública.

Ésta, por su parte, como fenómeno sociohistórico se gestó en la época de la monarquía absoluta, en el periodo que comprendió los siglos del XVI al XVIII, mientras que como disciplina científica, con campo de conocimiento propio, fue después de una larga etapa de maduración en el siglo XX, a fines de los años 60, cuando se propuso que su objeto de estudio son las organizaciones públicas, desde el punto de vista de la teoría de la organización y la tecnología administrativa, en los aspectos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

No hay que olvidar, por otro lado, la semejanza básica que une a los dos tipos de administración y que reside en el hecho de que ambas buscan lograr objetivos predeterminados con la máxima eficiencia, a través de la coordinación del esfuerzo humano y los recursos disponibles en las organizaciones.

Con base en lo planteado, esta investigación consta de cuatro apartados. En el primero, denominado "Conceptos Básicos", se explica qué es la administración pública, su relación con diferentes disciplinas, las razones del desarrollo tardío de una teoría propia en su ámbito de conocimiento específico, y sus diferencias y similitudes con la administración privada.

El siguiente, "Aportes Principales de la Teoría Administrativa al Campo de la Administración Pública", como su nombre lo indica, refiere la forma en que los desarrollos teórico-prácticos, generados en la primera, se incorporaron a la segunda hasta el grado de contribuir a la definición de su objeto de estudio específico y de las vías para su abordaje desde una perspectiva científica.

"La Teoría de la Organización y la Administración Pública" es el tercer apartado en el que se analiza la importancia del conocimiento de este campo para el quehacer del gobierno, relevancia que queda de manifiesto cuando comprendemos que cada organización pública es una respuesta social, política y racionalmente definida para un conjunto especial de problemas, lo que implica consideraciones que abarcan su diseño estructural, sus intercambios con el ambiente y su orientación estratégica, entre otros aspectos destacados.

En cuarto lugar, el subtema, "Comportamiento Organizacional: el Individuo y el Grupo en la Administración Pública", aborda la temática de los valores, la cultura organizacional, el papel que juegan las personas, los grupos, el liderazgo, el poder, la comunicación y la negociación como elementos del sistema psicosocial. Igualmente se comentan los efectos del cambio en la administración.

Finalmente se plantean las conclusiones generales del ensayo.

I. CONCEPTOS BÁSICOS

La Administración Pública es una disciplina que tiene como objeto de estudio las instituciones que conforman una parte de los aparatos del Estado, principalmente la relativa al poder ejecutivo. De aquí que un solo concepto tenga dos acepciones: la disciplina profesional y académica, y el conjunto de institu-

ciones del también denominado sector público. Administración pública es, así, el estudio de una disciplina científica y también la estructura administrativa del gobierno considerada en sí misma como manifestación material de su acción y la del Estado.

Como disciplina, entonces, la administración pública estudia la estructura de las organizaciones, así como sus interrelaciones en la esfera institucional; pero también el fenómeno de mediación que con variantes, se establece entre el gobierno y los gobernados, entre los bienes y servicios públicos que se ofrecen y la demanda y usufructo de quienes forman la sociedad civil. De esas relaciones referidas al estado y a sus respuestas a través de la acción gubernamental, se derivan o se incluyen otras que la administración pública, como disciplina de estudio, no puede, en el ámbito de lo público, desconocer o soslayar: el derecho Público, el estudio del poder (la política), la organización social, las relaciones internacionales y, por supuesto, los desarrollos teórico-prácticos provenientes del campo de la administración privada (Rodríguez, 1983:385).

Antes de abordar las relaciones entre la Administración Pública y la Privada, es importante destacar que la teoría administrativa que se formó a principios del siglo pasado surgió del campo propio de esta última: los negocios e instituciones privadas; y de ahí, poco a poco, se fue integrando al ámbito de la Administración Pública.

La explicación a lo anterior reside, según Reyes Ponce, en el hecho de que el Estado cuenta con dos medios para lograr el cumplimiento eficaz de sus normas: la coacción y la eficacia administrativa de esas mismas normas: al ser más fácil desde luego obtener la primera, descuidó de ordinario la segunda.

En este sentido, "debe hacerse notar que la falta de máxima eficiencia en las dependencias de un organismo público, no afecta de suyo su existencia: una dependencia cuya función sea necesaria no habrá de desaparecer por el hecho de que se estén realizando sus actividades con mayor lentitud, con mayor costo y dentro de ciertos límites, con resultados de pobreza administrativa; en cambio, una empresa que no dispone de fuerza coactiva alguna, y cuya existencia misma está supeditada a poder ofrecer ciertos precios, calidad, servicios, etc., por lo menos iguales a los de sus competidores, necesita mejorar su administración, como requisito para subsistir: por eso, al crecer el número y la complejidad en las empresas privadas, natural y necesariamente apareció la Teoría Administrativa. Lo anterior no significa que no se hayan analizado ciertos principios en la administración pública, como el de la "cadena de mando", "la organización staff", etc.; pero todo ello no llegó, indiscutiblemente, a integrar una auténtica y completa teoría de la administración (Reyes, 1983:45).

Ahora bien, en cuanto a las relaciones entre ambas especies de administración, de acuerdo con Castelazo pueden distinguirse dos maneras de analizar éstas: la que subraya sus diferencias con el objeto de explicar su naturaleza distinta y la que enfatiza sus similitudes para explicar sus fines de eficiencia idénticos.

“Muchos autores se han puesto de acuerdo al decir que existen cuando menos, cuatro diferencias fundamentales entre la Administración Pública y la Privada, a saber: *el ámbito* de acción tanto en su extensión como en su complejidad; *los fines* que persiguen; *la responsabilidad administrativa y política*; y *la supeditación del interés privado al público*.” (Castelazo, 1987:30).

Así tenemos que mientras la administración pública es tan extensa como el gobierno, por la territorialidad y funcionalidad, la privada, en cambio, está ligada a territorios perfectamente delimitados y pequeños en relación a la pública. Y su función se limita a dominar el conocimiento de los procesos de los bienes y servicios que oferta y de cómo los oferta.

Por otra parte, la extensión territorial y el manejo de sus diversos asuntos que atañen a toda la sociedad, provocan que la administración pública sea mucho más compleja y en algunas ocasiones sea difícil alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en ella. Asimismo, esto hace que no siempre se comprenda su desarrollo, y en última instancia la planeación del mismo.

Los territorios delimitados, el manejo de asuntos que atañen a un sector de la sociedad perfectamente definido en el mercado, facilitan la operación de la administración privada y le otorgan óptimas condiciones para planear su desarrollo.

Desde otro ángulo, la administración pública persigue finalidades de interés público, que se plantean desde el momento en que se establece un gobierno legítimo. Se ha visto que hay que gobernar para toda la sociedad, lo cual supone atención a problemas tales como: alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, racionalización de la producción agropecuaria e industrial, racionalización del comercio externo e interno, lucha contra problemas de contaminación, contra desastres naturales, etc. En otras palabras, el gobierno debe solucionar las demandas de la sociedad en su conjunto, a través de su aparato administrativo.

La administración privada en cambio, persigue fines más orientados al lucro. Al producir un bien o servicio se busca colocarlos en un mercado dado en la sociedad, mercado que está definido en términos económicos, por su ingreso, y en términos sociales por sus gustos, diversiones, distracciones, etc. Las personas que lo componen son “los clientes” que compran el bien o servicio y, al hacerlo, justifican esta actividad lucrativa.

Para ahondar aún más las diferencias entre ambas administraciones, partiremos de la afirmación de que el gobierno debe perseguir dos objetivos fundamentales: *a)* mitigar la escasez material; y *b)* mitigar el conflicto social. Si fracasa en este intento, las distancias y las brechas entre las clases sociales provocarían resentimientos y conflictos que pueden conducir a manifiestos con un costo social enorme.

En cambio, si la administración privada falla en sus procesos administrativos, lo más que pueden perder los dueños del negocio es un mercado muchas veces cautivo, y lo más que puede perder ese sector de la sociedad es un bien o servicio algunas veces superfluo.

Todo lo que se ha señalado lleva a la conclusión de que en primera y última instancia, el interés privado no sólo está supeditado al público, sino también regulado y sancionado por el gobierno.

En cualquier tipo de sistema en el que se elige a un gobierno, éste es reconocido y aceptado por la sociedad. Sin embargo, hay ocasiones en que el interés privado podría estar genuinamente preocupado por el bienestar colectivo, pero no debe olvidarse que, en esencia, la autoridad del interés privado proviene fundamentalmente del capital con su lógica natural de reproducción y acumulación, mientras que la autoridad del gobierno procede del pueblo y su mandato, razón por la cual el gobierno tiene la facultad para usar la fuerza legítimamente (coacción), cuando así lo requiere.

La segunda corriente, que remarca las similitudes de la administración pública y privada, sustenta que debido a que la administración surge en el momento que se requiere un esfuerzo cooperativo y racional para alcanzar un objetivo, es común tanto al interés público como al privado.

En otros términos, afirma que la administración es una disciplina y que su aplicación obedece al trabajo científico que se cristaliza en el proceso administrativo (planeación, organización, ejecución y control).

Esta realidad limita el análisis de las similitudes exclusivamente a lo concerniente al proceso administrativo, sin atenuar las diferencias evidentes que ya se han puntualizado.

No obstante, se puede conceder que las similitudes en el proceso administrativo son muchas. En efecto, los problemas que afronta una administración —pública o privada— comprenden dificultades parecidas: financieras, de adquisiciones de materia prima o información, de producción de bienes o servicios, de personal, de comercialización o distribución de productos, de relaciones públicas, etcétera.

Así, en los procesos administrativos tanto del sector público como del privado, se han desarrollado técnicas, métodos, procedimientos, sistemas, etc., que coadyuvan a manejar estas dificultades con mayores posibilidades de éxito: presupuesto por programas, ruta crítica, organización y métodos, sistemas de adquisiciones y ventas, análisis y evaluación de puestos, estudios de tiempos y movimientos, rendimiento, producción, etcétera.

En síntesis, puede decirse que las dos corrientes que se han expuesto se refieren a aspectos distintos y, sin embargo, ambas están en lo cierto.

En lo referente a la primera, relativa a las diferencias esenciales, es obvio y evidente que éstas existen cuando se trata de estructuras sociales de naturaleza diversa. La administración pública, como categoría científica, siempre será más amplia y, en la realidad, tiene más relevancia que la privada.

En cuanto a la segunda corriente, que subraya las semejanzas, resulta claro que las fases, elementos y etapas del proceso administrativo son parecidos en ambos casos, al igual que las técnicas que se han desarrollado, si bien con ciertos matices propios de cada especie de administración.

II. APORTES PRINCIPALES DE LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA AL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como ya se ha señalado, la teoría administrativa que se desarrolló a lo largo del siglo pasado, fue producto de estudios realizados y experiencias obtenidas en la administración privada que, de manera gradual, fueron adoptados y adaptados en las instituciones públicas.

Esa teoría administrativa o cuerpo sistemático de conocimientos sobre las organizaciones y la administración es relativamente nuevo. Tiene una relación estrecha con la Revolución Industrial y el surgimiento de las empresas a gran escala, las cuales requirieron del desarrollo de nuevas formas de organización y prácticas administrativas. La teoría tradicional de la organización y la administración es el resultado de las contribuciones de cierto número de fuentes que incluyen la administración científica, la teoría clásica de la administración, la teoría de las relaciones humanas, la teoría neoclásica de la administración, la teoría del comportamiento en la administración, la teoría de sistemas y la teoría situacional, entre otras corrientes destacadas.

Para analizar cómo este *corpus* de conceptos y prácticas administrativas fue asimilado por la administración pública, se hará referencia a los cinco paradigmas que muestran su evolución histórica como disciplina científica, durante el siglo pasado. Posteriormente, se comentarán las tendencias que marcaron a la administración pública en las últimas dos décadas de esa centuria.

Estos cinco “paradigmas”, “modelos” o “esquemas conceptuales” son los siguientes: la dicotomía política-administración (1900-1926), los principios de la administración (1927-1937), la administración pública como Ciencia Política (1950-1970), la administración pública como Ciencia Administrativa (1956-1970) y la administración pública como Administración Pública (1970...) (Martínez, 1978: 73-89).

La dicotomía política-administración (1900-1926)

En el ocaso del siglo XIX y principios del XX, al hacerse objeto de disciplina científica, la Administración Pública se enfrentó a un problema de identidad, que tuvo su origen en un ensayo de Woodrow Wilson, en el que señalaba que “debería existir una ciencia de la administración que se dedicara a enderezar la senda del gobierno y hacer de su actividad algo menos antiprofesional”.

Así quedó establecida la dicotomía Política-Administración, considerada el primer paradigma, que marcó todo el periodo denominado Clásico de la Administración Pública.

En su ensayo publicado en 1887: “El Estudio de la Administración”, Wilson explicaba que el desarrollo del gobierno comprendía tres etapas: Absoluto, Constitucional y de Soberanía Popular.

En la primera, el sistema administrativo funcionó eficazmente pero al servicio del absolutismo. En la segunda, la lucha contra el despotismo y la búsqueda de la democracia provocaron el descuido de la administración.

En la última, el volumen y complejidad de las tareas gubernamentales, así como la propia soberanía popular, habían llegado al punto en que “era más difícil administrar una constitución que el redactarla”.

En consecuencia, concluyó que era necesaria una nueva disciplina, separada de la política y encargada de “descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y cómo hacerlo con la mayor eficacia y menos gasto”.

Promotor destacado de la reforma del servicio civil, buscaba la creación de una burocracia pública profesional, eficiente, neutral en lo político, y por encima de todo reproche de la ética.

Para él, la nueva disciplina *debía tener una orientación racional, científica, neutral, profesional y moral*, con el objeto de reformar a la administración pública para corregir la corrupción y mejorar la eficacia.

De este modo, la concepción de una ciencia más o menos autónoma llamada administración pública, fue una idea fundamentalmente norteamericana.

Si bien las teorías de Wilson podrían parecer ingenuas, dieron la base ideológica a los deseos persistentes de frenar la costumbre de usar los puestos públicos para favorecer a los partidarios y de tener funcionarios profesionales y mejores estructuras de coordinación interna.

En el contexto de la época, la dicotomía Política-Administración fue considerada como una verdad evidente y deseable. A partir de ella, la administración se concibió como un campo con contenido propio y con valores, normas y métodos definidos. La eficiencia penetró todas las operaciones administrativas, de modo que el fin último de la administración era el cumplimiento de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra.

No obstante, en nuestra época, la separación del quehacer político de la administración, no pasa de ser un anacronismo. Los temores que albergaba Wilson hoy no tienen razón de ser, puesto que la evolución de la conciencia democrática y la experiencia demuestran la estrecha interrelación que existe entre la toma de decisiones y su ejecución.

No cabe duda que el pensamiento de Wilson representó para su tiempo, un avance notable para el reconocimiento de la administración pública como disciplina científica autónoma, cuya correcta aplicación contribuye a mejorar el funcionamiento de las organizaciones estatales.

Los principios de la administración (1927-1937)

Sin embargo, no fue hasta la aparición de los primeros libros de texto escritos por Leonard D. White “Introducción al Estudio de la Administración Pública” y W. H. WILLOUGHBY (1927) “Principios de la Administración Pública”, cuando en cierto sentido se marca el nacimiento de la Administración Pública como disciplina.

Con la búsqueda que en este momento empieza de la eficiencia administrativa y de los principios científicos que se pudieran aplicar a la ejecución eficiente y económica de las actividades rutinarias del gobierno, surge el segundo paradigma, el relativo a los principios de la administración.

En este contexto, el alemán Max Weber analizó, a principios del siglo XX, aspectos generales sobre burocracia. Estableció ciertos requisitos para el buen logro de la democracia como organización ideal: énfasis en la forma de organización, jerarquía, especialización, etc. Weber profundizó en las características, crecimiento y consecuencias de la burocracia.

Frederick Taylor, por su parte, empezó los estudios de la administración funcional en 1880, con base en la ingeniería industrial. La administración funcional es la división del trabajo por medio de tareas similares bajo el mando de un especialista.

Es la Revolución Industrial la que generó el movimiento científico al aportar:

- 1) Los estudios de tiempos y movimientos; y
- 2) El sistema de incentivos.

Taylor le llamaba administración científica y en resumen propuso:

- a) Desarrollo de una verdadera ciencia;
- b) Selección científica del obrero (oficina de selección);
- c) Educación y desarrollo científico (adiestramiento);
- d) Íntima y amistosa cooperación entre gerencia y obreros (sugerencias, vacaciones, mayor salario, etcétera.)

Otro aporte significativo a este paradigma, fue el realizado por Henry Fayol (Ingeniero Minero Francés), considerado el padre de la administración, quien escribió la obra: "Administración General e Industrial".

Su libro lo dividió en tres partes:

1. Capacidades que constituyen el valor del personal de las empresas
2. 14 principios generales de administración.
3. Elementos de la Administración (funciones y procedimiento administrativo).
 - a) Producción, ventas, finanzas, contabilidad, seguridad.
 - b) Administrativas: previsión y planeación, organización, comando, coordinación, control.

La buena administración requería de ciertas condiciones (reglas), cuyo número no tenía límite, pues todo medio administrativo que fortificara el cuerpo social (la organización) o facilitara su funcionamiento podía llegar a ser un principio. En la medida en que éstos constituyeran una doctrina, sería factible la difusión de su aplicación práctica y su enseñanza.

Bajo estas influencias, los estudios sobre la administración gubernamental, antes legales y formalistas, comenzaron a separar la administración de la

política y a enfocarse hacia la eficiencia y la economía; hacia la búsqueda de “principios” que condujeran a la “buena” administración de las leyes.

La culminación y síntesis de todo este pensamiento, es el libro editado por Gulik y Urwick, en el que se incluyen escritos de los autores más relevantes de este periodo: “Ensayos sobre la Ciencia de la Administración” (1937).

En éste, Gulik proclamó la revelación inminente de los verdaderos principios administrativos descubiertos por medio de la aplicación del método científico. Propuso el POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) para resumir las funciones de la administración y dictó las normas técnicas que gobiernan los arreglos de la asociación humana de cualquier índole, independientemente de su propósito y del tipo de personal implicado.

Estas aportaciones contribuyeron al surgimiento temprano de la administración pública que se vio grandemente influida por la administración científica con su “único y mejor método”, y por el evangelio de la eficiencia.

La administración pública como ciencia política (1950-1970)

Este tercer paradigma se originó a consecuencia de las dos guerras mundiales y la depresión económica de los Estados Unidos que propiciaron un gran descontento social y crearon la necesidad de que el gobierno tomara la iniciativa y ejecutara programas más flexibles que llevaran a la recuperación nacional. Así se puso en duda la aplicación práctica de los principios científicos de la administración y existió una amplia divergencia entre teoría y práctica.

Estos acontecimientos pusieron a prueba el pensamiento ortodoxo: muchos académicos ingresaron al servicio del gobierno; el esfuerzo bélico requirió de organizaciones grandes y complejas; los problemas de abastecimiento inspiraron nuevas técnicas.

Al enfatizarse los aspectos políticos y sociales y la orientación hacia la búsqueda de una mayor igualdad social, empezó a manifestarse la conciencia de una incertidumbre teórica en la administración pública, que se expresó en la divergencia entre teoría y práctica, entre el ideal y lo real, que no se podía pasar por alto.

Muchos de los conceptos que previamente se consideraban inviolables en la administración, demostraron ser contradictorios, imprácticos y no valederos. “El único y mejor método” no fue aplicable para las soluciones de los diversos problemas a que se enfrentaba norteamérica, y las cuestiones críticas del momento exigían técnicas más flexibles para responder a los problemas y para la administración.

De esta manera se inició la formación de un nuevo consenso sobre las relaciones entre la política y la administración. Los estudios se reorientaron hacia los aspectos políticos e informales de la administración gubernamental. La administración de personal, el presupuesto, la organización, la separación de poderes,

la responsabilidad administrativa, se redescubrieron a la luz de su contexto político.

Como los principios de eficiencia parecían favorecer la centralización del poder dentro de un sistema oligárquico, se propuso que el estudio de la administración pública no debía estar interesado, principalmente, en la optimización de esfuerzos y recursos, sino en el cambio social necesario para establecer una sociedad verdaderamente democrática.

La eficiencia "racional" debía ser reemplazada por la social, la calidad del gobierno, los fines políticos y los deseos públicos.

Así, la mayor parte de los académicos de la administración pública de la posguerra habían abandonado el concepto de la separación entre política y administración y también habían rechazado críticamente los principios científicos y universales que antaño eran muy respetados. Lo anterior propició una crisis teórica en la administración pública. Los intentos por desarrollarla como un proceso político crucial carecían de la solidez de un marco conceptual firme.

El entusiasmo inicial por las dimensiones políticas y ambientales, disminuyó al verse que este concepto introducía una base imprecisa y cambiante sin darle un límite teórico a la Administración Pública; ésta se estaba volviendo imposible de distinguir de las ciencias políticas y de otras ciencias sociales y en el esfuerzo por definir el campo, la administración pública se evaporó.

Los teóricos más sobresalientes fueron Dwight Waldo y Herbert Simon.

La administración pública como ciencia administrativa (1956-1970)

El cuarto paradigma, la administración pública como ciencia administrativa, representa la época en que la efectividad organizacional y la administración gerencial se preocuparon, fundamentalmente, en los aspectos psicosociológicos de los trabajadores, conforme interactuaban con la organización formal.

El desarrollo de esta tendencia, a la que a menudo se hace referencia como "Escuela de las Relaciones Humanas", tuvo sus inicios formales como resultado de los estudios efectuados por Mayo y Roethlisberger (Profesor de Harvard de la Escuela de Administración de negocios), a finales de la década de 1920.

En 1927, el Consejo Nacional de investigación inició un estudio en una fábrica de la Western Electric Company de Chicago con 30 mil empleados, en el barrio de Hawthorne, con la finalidad de determinar la relación entre las condiciones físicas del trabajo y la producción.

Seis trabajadores encargados de ensamblar piezas para la producción de aparatos telefónicos, fueron el centro de este estudio que se realizó en más de 5 años. De esta investigación, Mayo concluyó que el aumento de la productividad se debió más al mejoramiento de la moral y al entusiasmo de los trabajadores y sólo secundariamente, a las demás modificaciones: iluminación, ritmos de trabajo, etcétera.

Con esto, Mayo comprobó que el nivel de la productividad no está determinado por la capacidad física o fisiológica sino por las normas sociales y las expectativas del individuo.

Así, se introdujo el elemento del factor social y de su papel en la efectividad organizacional. La experiencia de Hawthorne y toda una serie de investigaciones similares subsecuentes, probaron que el rendimiento o desempeño en el trabajo, no dependía únicamente del ambiente físico ni tampoco del apego a los principios generales científicos.

La organización era una red compleja de relaciones sociales informales que tenían un efecto profundo sobre la motivación del trabajador y sobre la cantidad y calidad de la labor que realizaba.

La orientación primordial de este primer enfoque humanístico, las relaciones humanas, ante el estudio de las organizaciones, fue la preocupación fundamental por la naturaleza social del hombre, tanto como individuo, como en su calidad de miembro de un grupo.

En esencia, se trataba de resolver los principales problemas organizacionales a partir de brindar atención y motivación al individuo y al grupo, sin cuidar mucho la organización como ente total. El argumento en contra, consiste en que el análisis de las organizaciones debe incluir la observación de la organización en su totalidad y no únicamente a sus partes componentes.

Las primeras teorías humanísticas tendían a pasar por alto este enfoque totalista y básicamente limitaron su investigación a las relaciones de los individuos y de los grupos dentro del ámbito social organizacional interno.

El método humanista, desde su desarrollo inicial hasta su situación contemporánea, ha pretendido extender sus alcances en contraste con el punto de vista de las relaciones humanas. Los científicos conductuales, el segundo enfoque humanístico, se orientaron hacia las metas y hacia la eficiencia y, sin embargo, consideraron que la comprensión de la conducta humana es el medio principal que permite la ejecución de ese fin.

Los académicos de esta corriente, enfatizaron la creación de un ambiente de supervisión efectiva, la oportunidad para realizar las metas personales, relaciones compatibles con los demás ocupantes del lugar de trabajo y un sentido del logro. Se preocuparon por la conciencia de que se debía integrar las necesidades del individuo con el logro efectivo de los objetivos organizacionales.

Douglas Mc'Gregor en su trabajo "El lado humano de las empresas" estableció los fundamentos del método conductista. Este autor se preocupó por el concepto de la maximización de la efectividad organizacional, mediante el desarrollo de la motivación humana. Los supuestos de Mc'Gregor, conocidos como "Teoría X" y "Teoría Y", se han convertido en un cimiento para el concepto de la integración de las aspiraciones humanas con las metas organizacionales.

La Teoría X, parte de la idea de que el ser humano ordinario siente una repugnancia intrínseca hacia el trabajo y lo evitará siempre que pueda. Prefiere que lo dirijan y quiere evitar responsabilidades.

La Teoría Y, señala que el esfuerzo físico y mental en el trabajo es tan natural como el juego y el descanso. Si las circunstancias son adecuadas, se habitúa el ser humano no sólo a aceptar sino a buscar nuevas responsabilida-

des. Desarrolla su capacidad y su imaginación para resolver los problemas del trabajo.

Por esto hay que crear condiciones tales en la empresa que los miembros de la organización sientan que la mejor manera de servir sus propios intereses personales es hacer que espontáneamente y por convencimiento e interés propio, polaricen sus esfuerzos hacia el éxito de la empresa.

Abraham Maslow presentó, en su teoría de la motivación, que las necesidades humanas están dispuestas en una pirámide de valor o jerarquía de importancia. Según este autor, una necesidad se manifiesta después de la satisfacción de otra más importante.

Explica Maslow que cinco son las necesidades fundamentales: las fisiológicas, que están en la base de la pirámide; las de seguridad; las de estimación, sentimiento de fortaleza, confianza frente al mundo, independencia y libertad, y la de autorrealización, la tendencia a realizar el potencial, que se expresa a través del deseo de ser siempre más.

Los teóricos conductistas generalmente concuerdan en los siguientes puntos:

– La forma jerárquica de la organización burocrática implementada según los principios de esa escuela clásica, es perjudicial y destructiva para la personalidad humana.

– Como alternativa para la organización mecanicista, jerárquica y rígida, es más productiva la organización participativa, en la que puede florecer el proceso de autorrealización. Éste fue el tema dominante del enfoque conductual.

Las aportaciones conductistas más destacadas, consisten en la introducción del cambio organizacional, la motivación y la forma de liderazgo por grupo, el manejo de los conflictos, las relaciones interpersonales, el desarrollo organizacional y la integración de las necesidades individuales con las metas organizacionales.

La administración pública como administración pública (1970...)

El quinto paradigma, la administración pública como administración pública, tiene como características principales la búsqueda de una mejor distribución del ingreso, equidad, justicia social, respeto y atención a las minorías y la integración entre política y administración.

La configuración del quinto paradigma, empieza a cobrar fuerza en la década de los sesenta, en el periodo en que norteamérica pasaba por una etapa de turbulencia y descontento. Dados esos tiempos, y tal vez bajo su influencia, empezó a surgir una nueva generación de estudiosos que hicieron oír su voz por encima de lo que ellos consideraban como conceptos inadecuados e irrelevantes para la administración pública.

La década de 1960 fue una época turbulenta para los EE.UU. El asesinato de Kennedy y de M. Luther King, los motines de Chicago, las manifestaciones estudiantiles, la guerra de Vietnam, la preocupación del gobierno para

hacer frente a una sociedad compleja y sus dificultades, fueron indicios de que éste y la burocracia eran incapaces de dar solución a los crecientes problemas sociales.

En estas circunstancias y en un momento en que surgían nuevos académicos de la administración pública que consideraban inadecuados los conceptos en que ésta se movía, la conferencia de Minnowbrook, celebrada en septiembre de 1968, propuso un grupo de conceptos novedosos que redefinieran, reanalizaran y reevaluaran las propiedades de la administración pública dentro de un ambiente social de cambios rápidos.

Caiden señaló que “los nuevos conceptos” iban encaminados a: “La implementación de los ideales de la Constitución Norteamericana; la revitalización de la administración pública para hacer frente a los problemas contemporáneos; la democratización mayor de las organizaciones públicas en los puntos en que se prestan los servicios y la restauración de la confianza del público en las instituciones gubernamentales”.

Estas ideas encontraron su expresión en los conceptos de: Pertinencia (apropiado), Igualdad Social, las Organizaciones Públicas como Agentes del cambio, la distribución más equitativa del poder tanto político como social.

Se le dio a las organizaciones públicas la responsabilidad de realizar el proceso de conversión de la justicia social en una verdadera realidad.

La administración pública debía dedicarse a trabajar para cambiar las condiciones de las minorías marginadas a las que se había privado durante mucho tiempo de la igualdad social, política y económica.

Aquellos nuevos eruditos de la administración pública realmente pugnarón porque ésta se responsabilizara, también, en cuanto a la formulación e influencia, además de la mera ejecución de las Políticas Públicas. Se buscó la integración teórica de la Administración Pública con la Formulación de Políticas.

Al respecto, Henry Lambright declaró que la administración pública y la formulación de políticas son lo mismo. Continuó diciendo que la administración pública como concepto une a quienes practican, a quienes enseñan y a quienes redactan sobre la formulación de políticas públicas.

Al afirmar esto definió el papel del administrador público como una integración de administrador y político cuyos valores son cruciales para la formulación y ejecución efectiva de la política pública.

Lo anterior puede considerarse el denominador común de los trabajos efectuados en Minnowbrook. Se puede resumir que el tema central fue el que la administración pública, sus académicos y sus practicantes deben preocuparse de las implicaciones morales y éticas y de la consecuencia de su conducta, de sus decisiones y de sus ideas, ya que son poseedores de la confianza pública y actúan en interés del público.

También la preocupación por la condición humana y la justicia social. Para lo anterior se debe tener un papel más activo en el proceso de formulación de políticas.

Aunque los resultados de la conferencia de Minnowbrook no se convirtieron en nuevo modelo o paradigma de la administración pública, los conceptos morales y éticos y la noción de que la administración pública participa profundamente en la formulación de la política pública parecieron convertirse en heraldos en lo que habría de venir como literatura de la administración pública.

Nicholas Henry ha estipulado que se necesita una teoría de este tipo al decir que "La Administración Pública con frecuencia ha sido terriblemente confusa. Se requiere de un nuevo concepto para este campo." Henry insiste en que "La Administración Pública se defina como una tarea intelectual y profesional que sintetice los elementos pertinentes de la agudeza política, las técnicas administrativas y la teoría ética". Para lograr esta síntesis o integración, Henry sostiene que se requiere de "Un paradigma definidor de la administración pública".

Aun siendo ya muy evidente, es conveniente resaltar que al descartar el enfoque de los principios científicos, tradicionalistas y el concepto de la separación entre política y administración, dejaron prácticamente a la administración pública en un estado de desintegración teórica y de identidad. Los intentos recientes son de darle a la administración pública una identidad basada en los alcances de su papel político dentro de las actividades gubernamentales, y más clara y específicamente el enfoque ha sido sobre la integración de la administración pública en el proceso político de la formulación, además de la ejecución de las políticas públicas.

Al desarrollar la necesidad de que exista un paradigma en el que se integren la administración pública y la política pública, Wamsley y Zald arguyen además que:

"La Administración Pública debe desplazarse hacia una conceptualización de los sistemas políticos en la que, primero, reconozca la importancia de los administradores públicos como parte de una élite formuladora y ejecutora de políticas; que, en segundo lugar, reconozca la importancia de los subsistemas institucionalizados de políticas, centrados en torno a las organizaciones públicas clave, encargadas de la Administración de la política dentro de un sector funcional determinado, y finalmente, que exista la capacidad de manejar un análisis organizacional amplio del sector institucional principal dentro de un subsistema de política".

Entonces, la intención no fue la de crear una nueva ciencia de la administración pública basada en la formulación pública de políticas, sino más bien la de desarrollar un marco dentro del cual la administración pública y su función dentro de la Formulación, Ejecución y Análisis de las Políticas, pudieran surgir como un paradigma aceptado.

Tendencias recientes de la administración pública

En cuanto a las tendencias recientes, desde los años 80 del siglo pasado, en el campo de las ideas administrativas, se renovó la creencia ortodoxa de

que la eficiencia en los asuntos públicos puede alcanzarse siguiendo los principios y las prácticas de los negocios privados, con lo cual se ha acrecentado la transferencia de concepciones, enfoques y tecnologías empresariales al sector público.

Sin embargo, “no todos han estado de acuerdo con la glorificación de la eficiencia privada. Downs y Larkey han planteado que los gobiernos son más eficientes y la iniciativa privada menos eficiente de lo que se ha creído; que es imposible comparar con justicia la eficiencia en ambos tipos de organizaciones. Los objetivos gubernamentales pueden ser conflictivos y no se escogen de acuerdo con lo que puede hacerse sino con lo que se debe llevar a cabo, por lo que es frecuente que se asuman tareas que nadie sabe como realizar. Asimismo, los organismos públicos están sujetos a la renovación democrática, lo que provoca falta de continuidad. Además, si la libertad de que gozan las empresas se otorgara a la burocracia del gobierno, se menguaría su responsabilidad y perdería la democracia; dicho de otro modo, hay límites a la eficiencia que los organismos públicos pueden lograr en virtud de los tipos de problemas que se les encomiendan, las limitaciones legales, su escala organizacional y las presiones que se toman para impedir el abuso del poder. Dadas las diferencias, no existen soluciones para los males gubernamentales en las tecnologías del sector privado. Los métodos de los negocios son mucho menos apropiados para mejorar la eficiencia del gobierno de lo que normalmente se cree. Lo que se necesita son diferentes métodos de administración (Martínez, 1999:27).

En síntesis, puede decirse que a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX —periodo caracterizado por la aceleración del desarrollo científico y tecnológico, que ha impulsado la globalización de la economía, la revolución de las comunicaciones y el cambio constante en las organizaciones y funciones sociales—, la administración pública ha ensayado formas nuevas para hacer más eficiente su operación y adaptarse más rápido a los cambios del entorno.

Así, en la actualidad, “el objetivo consiste en hacer más con menos, enfocar la atención en los resultados, enfrascarse en una búsqueda incesante por la mejora continua y la calidad, e incluso crear instituciones federales cuyo objetivo sea la instauración de la calidad total en las funciones del sector público, ideas, todas ellas, extraídas de la administración empresarial privada. Que esta tendencia resulte exitosa o no es una cuestión de la cual, por el momento, nadie tiene la respuesta” (Martínez, 1999:28).

III. LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la denominada teoría de la Organización se han integrado temas diversos tales como el proceso y la estructura de las organizaciones, la burocracia y las organizaciones complejas, la comunicación, la conducta de los peque-

ños grupos, la teoría de las decisiones, la teoría de los juegos y la formación de coaliciones, los problemas de roles y *status* sociales, el estudio de los flujos de trabajo, etc. En realidad, en la medida en que no se ha definido completamente el objeto de estudio de la teoría, esto es, la organización, en la estructuración de la misma han incidido un número variado de tópicos como los señalados.

Asimismo, "no se han definido claramente los enfoques que concurren en la evolución de las organizaciones, algunos autores consideran que el enfoque psico-social es el más adecuado, otros el meramente técnico-organizativo; y otros más ven el problema de la teoría de la organización como un objeto de análisis específicamente social o político, o económico. En cualquier caso, subsisten aún serias discrepancias en cuanto a la unicidad de la teoría de la organización" (Muro, 1978: 89).

No obstante lo apuntado, existen algunos acuerdos en cuanto a la forma del examen de la organización en sí, es decir, considerando a ésta como un todo que busca y debe buscar, de una manera racional, la consecución de objetivos predeterminados. Los actores dentro de la organización, entonces, deberán dirigir sus esfuerzos para que coordinadamente logren alcanzar los objetivos organizacionales.

Pero aun en este acuerdo tácito sobre lo que es y debe ser la organización, "se dan serios desacuerdos sobre una cuestión básica: la racionalidad que debe privar en la actividad organizativa. Si bien se ha propuesto el modelo de elección racional (*rational choice*) que postula la conjugación ideal de las múltiples metas de la organización con el consenso de los participantes así como con la satisfacción y motivación de éstos, como el modelo más conveniente en la evolución de las organizaciones, el carácter ideal de este modelo no permite a los analistas de la organización sopesar factores que intervienen en la misma definición de los objetivos de la organización como es el factor ideológico. La variable ideológica aparece constantemente en las organizaciones políticas y hace sumamente difícil precisar la racionalidad de la organización política. De hecho al involucrarse problemas de poder, influencia, lucha interna de los grupos, la organización política y en esta categoría se incluye la organización gubernamental, el modelo de elección racional, aunque es un modelo ideal, puede presentar poca utilidad al estudio de las organizaciones políticas. Las metas de una organización política pueden cumplirse, no obstante que la satisfacción y motivación de los integrantes de la organización pudieran no lograrse debido a que no se sienten co-partícipes de las metas que persigue la organización" (Muro, 1978:89-90).

Partiendo de estas consideraciones previas, en relación a la estructura de la organización pública, en ésta como en otras de naturaleza diferente, se crea para facilitar la coordinación de las actividades y controlar las acciones de sus integrantes. En cualquier tipo de organización la estructura se conforma con tres componentes. El primero se refiere al grado en que las actividades dentro de la organización se dividen o diferencian. A esto se le llama complejidad.

En segundo lugar se tiene la medida en que se aplican las reglas y procedimientos, o sea la formalización. Al tercer componente se le denomina centralización, y se relaciona con el grado en que la autoridad para la toma de decisiones se concentra o se distribuye entre los integrantes de la organización.

Así, en la administración pública, "un enfoque de gran penetración, que cada día logra mayor aceptación, sobre la causa de la estructura, consiste en buscar una explicación política. El tamaño, la tecnología y el ambiente, aún cuando se combinen, explican, a lo sumo, el 50 o 60 % de la variabilidad de la estructura. Se ha ido acumulando evidencia de que el poder y el control explican buena parte del resto de la variabilidad. Más exactamente, esa explicación establece que la estructura de una organización es resultado de una lucha por el poder entre elementos internos que buscan sus intereses.

Como todas las decisiones en una organización, la relativa a la estructura no es enteramente racional. Los gerentes no siempre escogen las alternativas que más favorecen los intereses de su empresa. Seleccionan criterios y los ponderan de modo que "la decisión más adecuada" satisfaga las exigencias mínimas de ella y al mismo tiempo satisfaga o favorezca los intereses de quien la toma.

El tamaño, la tecnología y la incertidumbre ambiental actúan como restricciones para fijar los parámetros y definir la libertad de que se dispone. Casi siempre, dentro de los parámetros, queda mucho margen para que maniobre el que toma la decisión. Por lo tanto, la teoría del poder-control afirma que los que tienen el poder escogerán una estructura que mantenga o aumente su control.

Teniendo presente esa perspectiva, cabe esperar que las estructuras cambien con mucha lentitud, si es que cambian. Las modificaciones significativas se producirán sólo a raíz de una lucha política en la cual surjan nuevas relaciones de poder. Pero ello rara vez ocurre. Las transiciones en los niveles ejecutivos se realizan en forma pacífica generalmente. Son de carácter evolutivo más que revolucionario. Pero esporádicamente se observan cambios radicales en la alta gerencia. Y como cabe suponer, se acompañan casi siempre de modificaciones estructurales muy profundas.

Las predicciones basadas en el punto de vista del poder-control difieren de las que se fundamentan en otros enfoques. En cambio, la teoría de poder-control es esencialmente no contingente. Supone pocos cambios en la coalición del poder. Por consiguiente, propondrá que las estructuras son bastante estables en el tiempo.

Más importante aún: los partidarios del binomio poder-control predicen que, luego de tomar en cuenta el tamaño, la tecnología y los factores ambientales, los que están en el poder escogerán la estructura que mejor se adapta a sus intereses personales. ¿Qué tipo de estructura será? Sin duda una que ofrezca poca complejidad, gran formalización y que esté centralizada. Tales decisiones sin duda maximizarán el control por parte de la alta dirección. Una estructura dotada de dichas propiedades se convierte en "la mejor" manera de organizar. Por supuesto, el adjetivo mejor dentro de este contexto designa el "mantenimiento del control" y no el mejoramiento del rendimiento.

¿Es una descripción precisa la de poder-control? Los datos indican que la posición explica en gran medida por qué las organizaciones están estructuradas de cierto modo. Las formas estructurales dominantes en la actualidad son mecanicistas en lo fundamental. Las estructuras orgánicas han sido objeto de mucho estudio por parte de los teóricos, pero la gran mayoría de las organizaciones, sobre todo las que cuentan con cientos de empleados, pertenecen a la categoría mecanicista. Incluso la estructura sencilla, aunque de poca formalización, conserva el control al consolidar el poder de la toma de decisiones en manos de los ejecutivos de mayor rango” (Gutiérrez, 1993: 14-15).

En lo que al medio o ambiente de una organización se refiere, éste puede interpretarse como todo aquello que desde afuera influye en el desempeño de la misma y sobre lo cual tiene un control limitado, ya se trate de otras instituciones o factores de naturaleza diversa como los culturales, tecnológicos, legales, políticos, etcétera.

La importancia de esta variable salta a la vista cuando se entiende que las organizaciones deben adaptarse a su ambiente si desean sobrevivir. Las organizaciones públicas no son la excepción a esta regla y, de hecho, como sistemas abiertos que son, mantienen intercambios intensos con el medio en el que operan.

Al respecto, la administración pública actúa como una caja de conversión, al transformar insumos en productos. Estos insumos provienen tanto de los demás subsistemas de la sociedad, como incluso del propio subsistema administración pública. Entre otros, estos insumos son recursos humanos, financieros, materiales, científicos, tecnológicos y de poder. Para elaborarlos, la administración pública tiene a su disposición mecanismos de conversión tales como los procesos y sistemas administrativos, por una parte, y los procesos y sistemas operativos por la otra. Estos mecanismos interactúan internamente, siendo gobernados por el proceso decisorio. Este proceso culmina en las decisiones, las que antes de plasmarse en realidades concretas, es decir, antes de recorrer el camino entre la intención y la realización, atraviesan el medio interno y externo a la organización.

En este medio el proceso decisorio es sometido a una serie de influencias, a la vez que influye orientando y reordenando ese medio. Luego, los productos o servicios, finalmente suministrados, se confrontan con los objetivos o expectativas que, con relación a la administración, tienen los sectores decisivos del medio a los que ésta sirve. De esta confrontación surge la desviación o diferencia entre lo que la administración suministra y lo que de ella se espera. De haber diferencia, el signo de ésta determina, en última instancia, el apoyo u obstáculo que la administración habrá de encontrar en el medio para llevar adelante sus funciones.

Así, en síntesis, puede decirse que la eficacia y eficiencia potencial de la administración pública crecen al aumentar el apoyo del medio que la circunda y viceversa.

En cuanto a la planeación estratégica, ésta representa una tendencia en la teoría de la organización. Su fundamento teórico lo conforman la teoría de sistemas, la administración por objetivos, la administración por proyectos y el desarrollo organizacional. Ackoff, Ansoff, Hayes, Steiner, Sallenave y Porter son algunos de los precursores de la "administración estratégica".

"La planeación estratégica constituye un proceso que se inicia con el establecimiento de objetivos y metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y con ello obtener los fines buscados por la organización. La planeación estratégica supone una reflexión mental que permite diseñar estrategias para la organización en situación de competencia y de adaptación a su medio" (Quiroga, 1992:132).

En la administración pública, la planeación estratégica se aplica a nivel global en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo económico y social y, en el nivel institucional, en los planes particulares que se definen para circunstancias específicas, propias de la actividad central de la organización de que se trate.

De este modo los planes de desarrollo, por lo general contienen los elementos siguientes:

- Un modelo de país al que aspira la filosofía y política del Estado;
- Un diagnóstico general de la economía;
- Los objetivos del plan;
- Un conjunto de políticas (económica, social, sectorial y regional), y
- El enunciado del que se deben derivar del plan, los programas de corto y mediano plazo, así como los presupuestos operativos para la asignación de recursos.

IV. COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL: EL INDIVIDUO Y EL GRUPO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

"Chester Barnard es, quizá, el teórico más conocido del comportamiento organizacional. En una obra suya que data de 1930, afirmó que una organización es un sistema de actividades o fuerzas de dos o más personas conscientemente coordinadas. Recalcó que los seres humanos constituyen una organización formal, no recuadros en una gráfica organizacional, y censuró la teoría clásica de la organización por ser demasiado descriptiva y superficial" (Luthans, 1981:114).

Además de lo anterior, entre otros aspectos destacados, Barnard fundamentó las teorías de la autoridad y del intercambio y remarcó los aspectos cooperativos de la organización, lo cual es un reflejo de la importancia del elemento humano en las mismas. "Barnard sostuvo la tesis de que la existencia de un sistema de cooperación dependía de la capacidad de los participantes

para comunicarse, servir y luchar por un objetivo común. En tales condiciones, el individuo tiene el papel más importante en la creación y perpetuación de la empresa. Con este análisis se inicia la teoría del comportamiento organizacional” (*idem*).

En este orden de ideas, el punto de partida para analizar y comprender la conducta individual en las organizaciones se relaciona con los valores, entendidos éstos como puntos de vista normativos que, de manera consciente o inconsciente, mantienen las personas acerca de lo que es bueno, correcto y deseable.

Así, valores culturales profundamente inculcados suministran una medida de integración social. “Valores tales como “dignidad humana individual”, “los derechos individuales de propiedad”, “cada uno debe trabajar para vivir”, y “aceptación de la autoridad legítima”, proporcionan los fundamentos sin los cuales la organización no podría existir” (Kast y Rosenzweig, 1982:163)

Sin duda, las organizaciones parecen apoyar ciertos valores, pero es difícil definirlos en forma precisa y demostrar cómo influyen en la toma de decisiones o en el establecimiento de objetivos y metas compartidas. De igual modo, cada individuo aporta a la organización un cierto conjunto de valores. Existe, asimismo, una amplia variedad de fuentes externas: clientes, competidores, proveedores y otros elementos del ambiente, que también aportan valores que es preciso comprender e integrar a la organización.

Según Kast y Rosenzweig, hay, cuando menos, cinco niveles de valores que deben considerarse:

- 1) Valores individuales. Son los que sustentan los individuos y que afectan su conducta;
- 2) Valores de grupo. Son los que sustentan los grupos pequeños formales e informales, y que afectan la conducta de los individuos y las acciones de la organización;
- 3) Valores organizacionales. Los que sustenta la organización, y que son representativos de los aportes individuales, de los grupos y de la organización en su conjunto;
- 4) Valores de los constituyentes del ambiente de la actividad. Los que sustentan quienes están en contacto directo con la organización: compradores, proveedores, competidores, agencias gubernamentales, etcétera; y
- 5) Valores culturales. Son los de la sociedad en general.

En relación con este tema, en el ámbito de la administración pública, es claro que todo gobierno lleva a cabo sus determinaciones de acuerdo con los principios que posea y que se establecen de acuerdo con la naturaleza de cada pueblo, con su historia, su cultura y tradición.

Así como hay principios que motivan a realizar el bien o su contrario, en las constituciones de cada pueblo existen principios políticos que hacen que las acciones de los gobernantes sean buenas o malas.

Por otra parte, el cumplimiento de los intereses colectivos exige una notoria ejemplaridad por parte de los servidores públicos. Si se quiere adecuar los actos de éstos a los parámetros de eficiencia y calidad que requiere la sociedad actual, es conveniente que cuenten con valores éticos en su actuar, ya que sólo así se evitarían las conductas inapropiadas y se fomentaría la operación adecuada de las instituciones. Tal es la importancia de los valores en el campo de lo público y de ahí, también, lo fundamental de seleccionar, capacitar y motivar correctamente al personal, con el propósito de establecer una cultura organizacional que favorezca la consolidación del espíritu de servicio a la colectividad, valor que justifica la propia existencia de la administración pública.

Adicionalmente a los valores, el entendimiento amplio de la conducta organizacional en la administración pública, requiere el análisis, entre otros no menos importantes, de aspectos relacionados con la autoridad, el conflicto, el liderazgo, la comunicación, la supervisión, los grupos, la motivación y la decisión.

Al respecto, de acuerdo con Martínez (1978:103-106), se presentan las concepciones principales sobre los tópicos señalados:

1) *Grupos*. Los grupos protegen a los individuos de las presiones que ejercen sobre ellos la organización y aumentan su sentido de seguridad y de poder. Asimismo, el grupo proporciona un marco de referencia a las creencias, valores, percepciones y normas individuales; distribuye premios y castigos psicosociales, como la amistad, el apoyo, la estimación y la identidad; además, determina el ritmo adecuado del trabajo.

La función de los grupos puede ser subrepticia o abierta, a favor o en contra de los objetivos formales. Así, las organizaciones son una especie de *collage* de grupos. Se colige, entonces, que la dirección será más efectiva si se considera al grupo, más que al individuo aislado.

2) *Autoridad y comunicación*. La organización nace cuando los individuos pueden comunicarse entre sí y decidir cooperar para el logro de un propósito; de modo que la fuente del poder no está en la cúspide sino en la base, en la gente. Esta cooperación depende del grado en que coincidan los objetivos de la organización con la satisfacción de las necesidades personales.

La comunicación permite al administrador transmitir los fines organizacionales y captar las necesidades de los individuos. En este sentido, autoridad y comunicación están estrechamente vinculadas; si el objetivo de la organización es legítimo para sus miembros, la autoridad depende, sobre todo, de un sistema efectivo de comunicaciones.

Esta autoridad puede ejercerse mediante tres formas de obediencia; la coercitiva, amenaza física; la utilitaria, por medio de incentivos económicos; y la normativa, consenso en el valor de los objetivos comunes. Estas formas se encuentran mezcladas en todas las organizaciones, aunque alguna de ellas predomine sobre las demás.

3) *Participación*. Existen algunas hipótesis de por qué los individuos participan en las organizaciones: por beneficios económicos; por la presión de los grupos y los incentivos sociales; porque cada individuo establece un "contrato psicológico" con las instituciones, en el que se equilibran las expectativas personales y las de la propia organización.

4) *Motivación*. Existen necesidades humanas cuya satisfacción motiva la conducta de los individuos. Estas necesidades tienen una jerarquía que va de las fisiológicas hasta las psico-sociales. El grado en que una persona ha satisfecho sus necesidades varía; de ahí que también sean diversas sus motivaciones. Dentro de todas estas necesidades, las psico-sociales son la base de la motivación; sobre todo, la necesidad de auto-realización. Una tarea de los administradores es descubrir cómo se pueden desarrollar plenamente las potencialidades humanas en el contexto organizacional.

5) *Pautas de conducta*. Son formas repetitivas de conducta que se manifiestan ante el estímulo de ciertas situaciones, sin necesidad de que exista una orden directa del ejecutivo, porque son parte de la conciencia social de las organizaciones. El repertorio de estas pautas puede ser muy amplio; un individuo bien entrenado o con gran experiencia puede desempeñar cientos de pautas, entre las cuales escoge, a veces, inconscientemente, para responder a una situación reiterativa. La existencia de estas pautas reduce la incertidumbre y puede permitir "la dirección por entrenamiento"; esto es, que con base en las pautas aprendidas, los individuos actúen sin la intervención de sus jefes. Empero, se corre el riesgo de aplicar una pauta válida para condiciones rutinarias, frente a estímulos imprevistos.

6) *Toma de decisiones*. Las organizaciones desarrollan un criterio estándar de lo que constituye una ejecución mínima. Con base en ese estándar, los administradores deciden cuándo han llegado a una solución que lo satisface. De manera que las decisiones nunca son óptimas sino "satisfactorias".

Además, existen limitaciones cognoscitivas, de espacio y tiempo, así como la tendencia a plantear los problemas en los términos más familiares, más conocidos, que impiden que las decisiones sean estrictamente racionales.

En presencia de nuevos problemas y una vez que las decisiones acostumbradas fracasan, surgen conflictos hasta que se adopta una nueva decisión, la cual puede originar una nueva pauta de conducta que, por medio de un sincretismo, se integra con las pautas ya establecidas.

7) *Roles*. Las personas están obligadas a jugar distintos roles dentro de las organizaciones. Estos roles son resultado de la tensión entre la personalidad del individuo y el papel que la organización espera que desempeñe el mismo. La gente "dramatiza" estos roles para controlar la impresión que de ellas puedan formarse los demás. La organización asigna estos roles para asegurarse que determinadas funciones críticas serán realizadas de acuerdo con su comportamiento institucional.

Los roles son el fundamento de todas las pautas de conducta dentro de la organización.

8) *Percepción*. La percepción está condicionada por el rol, de ahí las diferencias y las posibilidades de conflicto. Cada individuo posee un conjunto de categorías perceptuales que conforman su imagen de la organización. Estas categorías son fruto de la experiencia, de sus necesidades personales y del rol que juega. De esta suerte, la percepción es selectiva, pues se tiende a ver aquello que ya se conoce, que interesa, o que reafirma las percepciones anteriores. Por otro lado, ante información nueva o discordante, el individuo puede ser obligado a defender posiciones que él considera falsas, lo cual provoca conflictos de conducta. Sin embargo, el grupo puede ayudar a crear cierta congruencia entre dos percepciones contradictorias.

9) *Aprendizaje*. El aprendizaje depende de las necesidades individuales y de la tensión que engendran las situaciones nuevas o el conflicto de roles. La tensión constituye la base del cambio de conducta y la respuesta a ella será la pauta que más satisfaga las necesidades de seguridad, *status*, estima, auto-realización. El cambio incesante requiere de capacidad para soportar la tensión; esta capacidad puede ampliarse si la ansiedad productiva se mantiene dentro de condiciones que no conduzcan a la frustración.

10) *Poder y Conflicto*. El conflicto es un fenómeno natural en las organizaciones y se origina, fundamentalmente, por la asignación de recursos, los ascensos y las relaciones entre la línea y la plana mayor. El conflicto refuerza la identidad de las organizaciones y de los grupos, así como la solidaridad entre los roles similares; es una válvula de seguridad que protege contra las fantasías o percepciones absurdas.

A mayor contacto entre grupos e individuos, mayores probabilidades existen de que se produzcan conflictos; sin embargo, el conflicto conduce a la integración de ideologías, creencias, objetivos y percepciones; al mismo tiempo ayuda a mantener el equilibrio de poder interno.

Los recursos de los administradores en el ejercicio del poder son la autoridad, el *status* y la ideología de la organización. Los medios de los trabajadores son la importancia para la organización de las funciones y roles que desempeñan.

11) *Liderazgo institucional*. Las organizaciones son algo más que la suma de sus pautas de comportamiento; tienen que adaptarse a su medio ambiente, equilibrar la lealtad que exigen a sus miembros con las satisfacciones que les ofrecen y resistir la entropía. Todo lo anterior es responsabilidad del ejecutivo, quien requiere comprender los elementos esenciales de la conducta organizacional. Por lo tanto, las tareas de los administradores son: definir objetivos de acuerdo con las demandas de su clientela y el talento de sus subordinados; imbuir a sus trabajadores en estos objetivos; cuidar que las pautas de comportamiento sean congruentes con las finalidades perseguidas; manejar intereses comunes, alianzas, competencias y conflictos con los elementos de su medio social (clientela, grupos de interés, otras instituciones) y con los grupos e individuos que integran su organización para establecer un equilibrio que sirva al logro de sus

objetivos; además, sostener la identidad de la organización para que sobreviva y continúe realizando sus funciones”.

En lo que respecta a la administración del cambio en las organizaciones, lo primero que debe considerarse es que aquél es inevitable ya que éstas están expuestas constantemente a sus efectos por el hecho de ser sistemas abiertos que interaccionan permanentemente con el medio.

Así, de acuerdo con Lippitt, “la organización que permanecerá viable, creativa y pertinente debe involucrarse en el proceso de búsqueda que el esfuerzo de renovación requiere. Tal renovación no ocurrirá aleatoriamente. Este debe ser un esfuerzo a propósito que incluye más que buenas intenciones. Un proceso de renovación de la organización toma tiempo, energía, dinero y capacidad” (cit. por Kast y Rosenzweig, 1982:619).

En este sentido, en el ámbito de la administración pública, además de la utilización de métodos derivados del enfoque del desarrollo organizacional (D.O.) —que se orienta al cambio de la estructura y del comportamiento de las organizaciones con base en un proceso planeado—, los mejores exponentes del esfuerzo de adaptación e innovación que realizan sus instituciones son los programas de reforma y modernización administrativa que con cierta periodicidad implementan los gobiernos.

De manera muy general, puede decirse que los programas de reforma pretenden realizar cambios que se identifican con la tendencia a la adaptación a nuevas circunstancias, mientras que la modernización busca, fundamentalmente, la innovación como requisito para la sobrevivencia organizacional.

Un ejemplo reciente de este último aspecto señalado lo constituye la denominada reforma del Estado que, como tendencia generalizada en gran parte del mundo, se enfoca no sólo a redefinir el papel de lo estatal en la sociedad y la economía, sino que también busca la transformación profunda de los aparatos públicos (dependencias, organismos, etc.), con miras a instaurar una gestión de mayor trascendencia social y calidad.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación ha quedado claro que la administración pública y la privada son diferentes por su naturaleza y sus respectivos objetos de estudio, pero que también cuentan con características que son comunes a ambas.

En efecto, aun cuando la administración privada y la pública responden a necesidades y criterios específicos de acción para el logro de objetivos particulares o sociales, según el caso, no por ello es menos cierto que el éxito en esta tarea depende tanto de seleccionar medios apropiados para conseguir los fines propuestos, como de coordinar, adecuadamente, el esfuerzo y los recursos disponibles pero, sobre todo, hacerlo con la máxima eficiencia y eficacia.

Se tiene, además, el hecho de que todo administrador debe estar preparado para conocer y comprender a la organización y sociedad en las que actúa, ya que sólo así estará en posibilidad de solucionar sus problemas, mediante una toma de decisiones inteligente y apegada a la realidad.

Si bien la idea anterior es válida cuando se habla de la administración general, no está de más señalar que, cuando se trata de la administración pública, es imprescindible, igualmente, tener a la vista el marco político que da la pauta para la ejecución acertada de las decisiones.

Para el profesional de la administración pública este referente es fundamental, porque en la medida en que se identifique y actúe de acuerdo con una ideología determinada, en ese mismo grado se compromete y debe lealtad y entrega a un proyecto político específico.

Por otra parte, se ha hecho evidente la trascendencia de los aportes de la teoría administrativa y organizacional para la conformación del campo de conocimiento y de práctica de la administración pública, pero sin dejar de reconocer la necesidad de tener siempre en cuenta las lógicas o racionalidades diversas que subyacen a ésta y a la privada.

En relación con lo anterior, se ha visto cómo la administración pública ha transitado de concepciones simplistas o ideológicas a la investigación seria con el auxilio de las ideas, enfoques, metodología y técnicas de disciplinas como el derecho, la economía, la ciencia política, la sociología y la psicología, entre otras.

Ha quedado de manifiesto, igualmente, que ella es resultado de un conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales interrelacionados, por lo que no es válido conceptualizarla aisladamente como "la utilización efectiva de recursos humanos y materiales para alcanzar objetivos".

Finalmente con base en todo lo expuesto, es pertinente apuntar que uno de los mayores problemas de la administración pública como disciplina, radica en su carencia de un cuerpo sistemático de teoría. A través del análisis de su desarrollo histórico y de sus vínculos con las teorías administrativa y organizacional, es posible apreciar conceptos que cubren aspectos parciales, pero no una teoría general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELAZO, JOSÉ R., "Hacia la formación de una teoría de la Administración Pública". *Revista de Política y Administración*, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1987.
- GUTIÉRREZ EK, FÉLIX R. (compilador): *Organización y Sistemas Administrativos*, Módulo III, Programa Integral de Formación y Actualización de Mandos Medios del Gobierno de Campeche, Instituto de Administración Pública de Campeche, 1993.

- KAST, FREMONT E. y ROSENZWEIG, JAMES E., *Administración en las Organizaciones. Un enfoque de sistemas*, McGraw-Hill de México, S.A. de C.V., 1982.
- LUTHANS, FRED, *Introducción a la Administración. Un Enfoque de Contingencias*, McGraw-Hill de México, S.A. de C.V. 1981.
- MARTÍNEZ SILVA, MARIO (Coordinador), *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Ideas-Técnicas-Autores*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1ª ed., México, 1978.
- _____, Estudio introductorio a la obra: *Clásicos de la Administración Pública* de JAY M. SHAFRITZ y ALBERT C. HYDE. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Universidad Autónoma de Campeche/Fondo de Cultura Económica, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, coordinado por Mauricio Merino, 1ª ed., México, 1999.
- MURO GONZÁLEZ, FRANCISCO J., "Teoría de la Organización" artículo publicado en el *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Ideas-Técnicas-Autores*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1ª ed., México, 1978.
- QUIROGA LEOS, GUSTAVO, *Organización y Métodos en la Administración Pública*, Ed. Trillas, México, 2ª reimpresión, 1992.
- REYES PONCE, AGUSTÍN, *Administración de Empresas. Teoría y Práctica*. 1ª parte, Ed. LIMUSA, México, 30ª reimpresión, 1983.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, OCTAVIO, "El perfil Profesional del Administrador Público", *Revista de Administración Pública*, núm.54, abril-junio 1983, pp. 385-389.

CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se ha observado que la teoría de la administración pública y la privada son áreas que se han desarrollado de manera paralela y que han estado influenciadas por los cambios tecnológicos y organizacionales. En este sentido, se puede afirmar que la teoría de la administración pública ha evolucionado a lo largo del tiempo, pasando de ser una disciplina puramente descriptiva a una que busca explicar y predecir el comportamiento de las organizaciones públicas. Esto se debe a que, a medida que las organizaciones públicas se han vuelto más complejas y dinámicas, se ha requerido de teorías más sofisticadas para entender y gestionar su funcionamiento. Por lo tanto, se concluye que la teoría de la administración pública es un campo de estudio que sigue en constante evolución y que debe estar siempre actualizado con los cambios que ocurren en el mundo real.