

Cédula de Estudio Pre-lectio Lectura 4

Tema: Teoría de la organización y la administración pública	Sesión: Lectura 4 de 6	Fecha: 01-01-1999
Autor: Carles Ramió Matas	Editorial: Tecnos	Págs. 1-30
Año: 1999.	País: España.	Refiere a: Carles Ramió Matas 1999.

1. ¿Qué teoría, concepto o idea fundamental desarrolla el autor?

Las Administraciones públicas agrupan en cualquier Estado un enorme volumen de organizaciones que gestionan servicios, definen políticas públicas, están bajo las órdenes de unas instancias políticas..., pero que, ante todo, son organizaciones con aciertos, expectativas, problemas y dilemas de carácter organizativo.

Por su naturaleza pública son unas organizaciones muy especiales y exigen un tratamiento específico y diferente al de las organizaciones privadas. Este libro presenta, por una parte, los temas clásicos en cualquier manual de organización: perspectivas de la Teoría de la Organización, análisis de estructuras administrativas, recursos humanos, procedimientos y sistemas de control de gestión y, por otra parte, temas más novedosos que han sido escasamente tratados por la literatura: poder y conflicto, cultura organizativa, las organizaciones públicas como prestadoras de servicios y el cambio organizativo.

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

Estas características son:

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

También contribuye a la complejidad la irregular, y a veces caótica, especialización funcional y territorial (los criterios de departamentalización no son uniformes) que

imposibilitan una correcta integración de las distintas actividades; la propia ordenación territorial del Estado, especialmente en los sistemas federales y regionales donde hay una pluralidad de instancias públicas con niveles de igual competencia, exige unos sofisticados mecanismos de coordinación interorganizativos.

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

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

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

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

Pero si las administraciones públicas no compiten en un mercado económico si lo hacen en un mercado político y administrativo. En un mercado político ya que la existencia de una pluralidad de administraciones públicas hace que éstas compitan entre sí por unos recursos que en su mayoría recauda y distribuye una única instancia (es el caso de España donde comunidades autónomas y entes locales luchan políticamente con la Administración General del Estado para conseguir el mayor volumen de transferencias

económicas). A nivel intra-administrativo las diferentes unidades (ministerios, consejerías, direcciones generales, entes autónomos, etc.) compiten para conseguir de las instancias político-administrativas centrales el mayor volumen de recursos.

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

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

2 ¿Cómo lo puedo aplicar a mi proyecto de investigación?

Desde esta perspectiva, pensamos 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.

Sólo así estaremos en posibilidad de arribar a una comprensión más específica del funcionamiento organizacional del Estado, elemento éste que se integra a un complejo organizacional más amplio que se expresa en las propiedades y diferencias de las conformaciones sociales específicas. La maltrecha relación de la teoría de la organización con la administración pública sólo será superada cuando escapemos a límites autoimpuestos que desdibujan el rostro polifacético de la administración pública y su organización.

3 ¿Qué aprendí en esta sesión?

Aprendí que :

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

Teoría de la Organización aplicada específicamente la Administración pública,
con unos conceptos, valores y técnicas propias