

Eduardo Ibarra Colado  
Luis Montañó Hirose\*

## **Teoría de la organización y administración pública**

### **Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación**

Es preciso saber reconocer los sucesos de la historia, sus sacudidas, sus sorpresas, las victorias afortunadas, las derrotas mal digeridas, que dan cuenta de los comienzos, de los atavismos y de las herencias... La historia, con sus intensidades, sus debilidades, sus furores secretos, sus grandes agitaciones febriles y sus síncope, es el cuerpo mismo del devenir.

MICHEL FOUCAULT

**L**a teoría de la organización se ha incorporado recientemente a diversos cuerpos teóricos dada su posibilidad para alcanzar un mayor nivel de especificidad en campos considerados macros, tales como la economía y la sociología, o bien en espacios caracterizados por su amplitud, dinamismo e importancia social, tales como la administración pública, la educación o la comunicación. Este interés no es sólo académico, sino que obedece también a lineamientos de mercado de trabajo y de mediación política.

---

\* Profesores titulares del Área de Estudios Organizacionales del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y miembros del Sistema Nacional de Investigadores.

Así, la búsqueda de la eficiencia operativa, que promete —de manera irresponsable—<sup>1</sup> a los países latinoamericanos su concurso a la vuelta del siglo XXI en los nuevos ámbitos mundiales, ha acentuado la reducción de una gran cantidad de puestos de trabajo y trastocado seriamente los mismos mercados internos, haciéndolos cada vez más elaborados y cambiantes. El conocimiento de algunos de los procesos organizacionales básicos se constituye entonces como una ventaja comparativa ante la amenaza de desempleo.

Por otra parte, el importante desarrollo de las diversas organizaciones como lugares privilegiados de síntesis de la disputa social, propició que éstas sean analizadas con mayor frecuencia como campos de lucha política, no sólo desde un punto de vista autárquico y etnocéntrico, sino como posibilidad de mediación de las necesidades, demandas, deseos y contradicciones sociales. La gestión de lo público, la enseñanza y la comunicación adquieren en esta perspectiva otro sentido social, más allá de las meras consideraciones de tipo profesional.

Academia, profesión y mediación social son tres de las vertientes del complejo y dinámico proceso histórico social donde debemos inscribir las limitaciones y las posibilidades de la teoría de la organización para comprender la administración pública. Privilegiaremos, sin embargo, en este trabajo, la reflexión teórica por considerarla fundamental para la comprensión de la administración pública como espacio organizacional relevante de la sociedad moderna; es indispensable la reorganización de nuestros marcos interpretativos si deseamos alcanzar una realidad que ha cambiado mucho más rápidamente que nuestras ideas.

#### TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN: FRAGMENTOS DE UNA DISCIPLINA EN FORMACIÓN

La teoría de la organización ha avanzado a lo largo del siglo por medio de rupturas, entrecruzamientos y vicisitudes que le otorgan una especificidad propia como disciplina en pos de un objeto multifacético, multideterminado y cambiante (Ibarra y Montaña, 1989).

<sup>1</sup> Decimos de manera irresponsable dado que esta inserción se analiza generalmente en el nivel exclusivo de la esfera económica, marginándose el análisis de las posibles implicaciones contenidas en el proyecto político. Una excepción interesante la encontramos en un trabajo reciente de John Saxe-Fernández en el que se destaca que: "...en realidad estamos en presencia de 'bloques comerciales' y 'políticomilitares' en formación. La competencia por materias primas, acceso al petróleo y los recursos financieros tenderán a aumentar los resentimientos y conflictos regionales y nacionales". (Saxe-Fernández, 1990, p. 102). De esta manera, debemos observar con detenimiento el proyecto político que se esconde tras el discurso de la eficiencia, pieza clave si deseamos comprender las transformaciones en curso.

A las rupturas del enfoque convencional, que privilegian ciertos aspectos del fenómeno,<sup>2</sup> tales como la reconstrucción del proceso de trabajo (Taylor, 1972; Ford, 1987), la administración de los grupos informales (Roethlisberger y Dickson, 1976; Mayo, 1972, 1977), el combate contra los círculos burocráticos (Merton, 1965; Selznick, 1949; Blau, 1963; Gouldner, 1964; Crozier, 1974), la elaboración de modelos para la toma de decisiones (Simon, 1984; March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965; March y Olsen, 1976; Pettigrew, 1973), el análisis de las estructuras y la gestión del contexto (Woodward, 1965; Pugh y Hickson, 1979; Emery y Trist, 1965; Perrow, 1967), la formulación de las estrategias (Ansoff, 1976; Steiner y Miner, 1977) y, finalmente, el diseño de estructuras flexibles (Herzberg, 1966; Argyris, 1957, 1964; Bennis, 1963; Likert, 1968), se superpone el análisis y la gestión de un conjunto de procesos considerados como fundamentales en la organización, aunque analizados generalmente de manera aislada. Tal es el caso del poder (Bacharach y Lawer, 1980; Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1977; Mintzberg, 1983), el conflicto (Follett, 1965; March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965; Pondy, 1967; Crozier, 1974; Lawrence y Lorsch, 1973) y la comunicación (Leavitt, 1977; Guetzkow y Simon, 1977; Shaw *et al.*, 1977).

No obstante, hay que señalar que la incorporación de estos procesos pertinentes se inscribe en la visión volitiva del enfoque convencional que promueve la supremacía del individuo en el acto organizacional. Éste es dotado de una alta racionalidad instrumental que le permite lograr elevados niveles de negociación política. Si bien el poder ha resultado un elemento que volvió más dinámico el debate acerca del comportamiento organizacional, pensamos que la orientación voluntarista que ha caracterizado a este tipo de análisis ignora por completo el análisis que actualmente se hace, en el terreno de las ciencias sociales, acerca tanto de la aparente

<sup>2</sup> Estas rupturas obedecen, en gran medida, a los cambios socioeconómicos promovidos por las grandes corporaciones y se inscriben, por lo tanto, en la línea de explicación histórica. La interpretación que hemos realizado de la teoría de la organización se sustenta en la hipótesis de la existencia de una fuerte correspondencia entre los cambios organizacionales esenciales a lo largo del siglo y el surgimiento de las distintas propuestas teóricas de la organización. Estas últimas se constituyen, desde esta perspectiva, en la síntesis teórica que formaliza, universalizando, la o las soluciones que la gran corporación dio en su momento al o a los problemas esenciales que enfrentaba. Esto no significa de ninguna manera que asumamos la existencia de un paralelismo lineal y mecánico entre realidad organizacional y teoría o que desatendamos otros elementos explicativos de la aparición de algunos adelantos teóricos pues ello supondría negar la existencia de lo específico de los procesos de conformación organizacional. Así, no debemos marginar, entre otros elementos, el grado de discrecionalidad que caracteriza a estas grandes unidades económicas y que promueven cambios de orden interno no registrables fácilmente en nivel macro. Al respecto, véase Ibarra (1991a, 1991b, p. 79) e Ibarra y Montaña (1987).

irracionalidad del comportamiento humano como de la importancia de las estructuras en el comportamiento, incluyendo las especificidades simbólicas y culturales (Ibarra y Montaña, 1991a).

Esto es causado por una trampa sutil que esconde el propio discurso organizacional bajo su rostro voluntarista. En realidad, la propuesta que nos hacen es la de un *voluntarismo determinado* en el que el sujeto, para adquirir este *status*, debe desprenderse de su subjetividad, es decir, debe comportarse según la racionalidad instrumental. El sujeto, de cuya voluntad depende el futuro de la organización, se encarna en la concepción del hombre administrativo de Simon (1984); es un sujeto que se orienta por la norma de la adecuación medios-fines y en donde la organización como sistema le proporciona el ambiente psicológico adecuado para la decisión. El que decide no debe escapar así, a cierta racionalidad limitada en la que, para hacer prevalecer la finalidad económica de la empresa, se reconocen y controlan los elementos que pueden perturbar la decisión (Ibarra y Montaña, 1991a).

Por otra parte, hay que destacar las aproximaciones de orden crítico que empezaron a surgir a fines de la década de los sesenta. El agotamiento del llamado modelo taylorista fordista (Lipietz, s/f) y el descontento social, que ponían en tela de juicio los beneficios de la sociedad "posindustrial" y desmentían el anunciado fin de las ideologías (Bell, 1960), propiciaron una serie de movimientos críticos al interior mismo de la teoría de la organización (Ibarra, 1990a). Las relecturas críticas de Marx, Weber, e incluso Freud, no se hicieron esperar.<sup>3</sup> La participación (Wreen, 1982; Montaña y

Rosim, 1983; Espinosa y Zimbalist, 1984; Cressey *et al.*, 1985; Wells, 1987), el poder (Clegg, 1979, 1989; Foucault, 1980, 1983) y el conflicto (Edwards, 1990) o el consenso (Burawoy, 1989), entre otros, conocieron entonces un nuevo y más amplio marco de análisis en el que se recuperaban algunos aspectos sociales como clave explicativa de la organización para perder, a cambio, a la organización como fundamento de la especificidad del fenómeno bajo estudio (Ibarra, 1990a, 1991b).

Por tanto, a pesar de sus aportaciones, las aproximaciones críticas limitaban la aprehensión de las especificidades organizacionales al privilegiar como objeto de estudio fenómenos sociales muy generales, y por su insistencia en algunos aspectos en los que la construcción de "puentes teóricos" aparentaba solidez, tales como el carácter clasista del proceso de trabajo (Braverman, 1975; Burawoy, 1989; Friedman, 1977; Edwards, 1979), la lógica de la dominación (Clegg, 1975; Mouzelis, 1975; McNeil, 1987; Salaman, 1979) o la conexión entre estructuras sociales y estructuras de la personalidad (Pagés *et al.*, 1979).<sup>4</sup>

Las zonas de intersección entre lo social y lo organizacional resultaron así demasiado restringidas y, lo que resultó peor aún, los esfuerzos posteriores no lograron la elaboración de un cuadro explicativo completo del fenómeno organizacional desde los puntos teóricos de origen de estas propuestas.

La falta de especificidad para aprehender diversas prácticas organizacionales locales, la fragmentación del fenómeno en diversos elementos que derivaron en cuasiespecialidades académicas y la falta de comunicación y tolerancia entre las diferentes perspectivas teóricas avanzadas, entre otros,

<sup>3</sup> El pensamiento crítico, no sólo de la teoría de la organización en particular, sino de las ciencias sociales en general, elude la autocritica, bordando sus propuestas mediante supuestas relecturas de los grandes pensadores europeos, pero careciendo de la suficiente claridad para asumir y enfrentar las limitaciones inherentes a las elaboraciones teóricas de tales pensadores, que fueron productos de momentos históricos muy distintos de los que hoy nos ha tocado vivir. Esto lo observamos, por ejemplo, en el abuso que se ha hecho de la obra de Marx, al otorgarle tal fuerza explicativa que de ella nada escapa. Así, pareciera ser que la realidad se encontrara atrapada irremediabilmente en las páginas de la obra del pensador alemán, al que habría que acudir en adelante en busca de todas las respuestas. Asimismo, sorprende que casi ningún crítico se haya propuesto hasta ahora la relectura de pensadores que han sido descalificados, casi siempre por consideraciones de carácter ideológico, al margen de la importancia y potencialidad que pudiera tener su obra en la construcción del conocimiento. Se hace siempre necesaria una lectura crítica del conocimiento acumulado que permita tanto la reinterpretación de las propuestas y conclusiones del autor sobre una base conceptual distinta y más potente, como la observación de lo que esa teoría nos dice por lo que nos oculta (Ibarra, 1991a). Entre ellos mencionemos sólo a título indicativo a Parsons, autor que ha desempeñado una función decisiva en la conformación de la sociología estadounidense y, en particular, en la denominada corriente estructuralista de la teoría de la organización (Parsons, 1966, 1976; Etzioni, 1975; Blau y Scott, 1962; Mayntz, 1980). No cabe duda, pues, que es necesario revalorar la función de la teoría y redimensionar la importancia de la realidad y la historia, es decir, de sus procesos de conformación.

<sup>4</sup> Aquí podemos ubicar las llamadas teorías de alcance intermedio que, fundamentalmente en la postura mertoniana de la necesidad de construir aparatos conceptuales ni demasiado específicos ni demasiado generales y abstractos, vieron en el ámbito organizacional su terreno teórico natural. Este tipo de aproximaciones se encuentra bien representado por los trabajos reunidos por Pinder y Moore (1980). En el caso de la administración pública, se ha intentado garantizar un mayor nivel de especificidad en el análisis mediante la vinculación de la teoría de la organización y las políticas públicas (Public Policy), destacando la importancia de las redes interorganizacionales en el proceso de conformación de las políticas públicas y en la propia actuación de las organizaciones implicadas en su ejecución. Al respecto recomendamos los artículos compilados por Hall y Quinn (1985). Por su parte, en América Latina, este tipo de aproximaciones se asume para avanzar el estudio de la acción estatal en términos más precisos, mediante el análisis de la conformación de las políticas públicas, teniendo su punto de inspiración más en Marx y Weber que en Merton, sin olvidar la importancia que desempeña en este tipo de aproximaciones la teoría de la organización. Así, las políticas públicas se constituyen como el puente articulador entre la sociedad y el Estado; y las organizaciones como esos espacios de confrontación en los que se dirimen las disputas sociales mediadas por la intervención reguladora del aparato estatal. Ejemplos de aproximaciones de este tipo los tenemos en los trabajos de Márquez (1982, 1984), Godau (1982) y en algunos de los trabajos reunidos por Oszlak (1984).

son algunos de los elementos que caracterizan el estado actual de la teoría de la organización, estado de insuficiencias, simplezas y desafíos.

#### TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN EN MÉXICO: FORMACIÓN DE UNA DISCIPLINA FRAGMENTADA

La teoría de la organización en México ha estado ligada básicamente a los acontecimientos de tipo administrativo; poco relacionada con las disciplinas sociales,<sup>5</sup> pretendió, en una visión ahistórica, levantarse como el sustento teórico de la administración.<sup>6</sup> Las propuestas convencionales de origen estadounidense son las que tradicionalmente han prevalecido sobre las de orden crítico o las desarrolladas en Europa.

Así, el rico pensamiento social francés no ha sido incorporado de acuerdo con su importancia a la reflexión organizacional;<sup>7</sup> si acaso, esta incorporación se limita a los planteamientos originales de la sociología del trabajo (Friedmann y Naville, 1978), cuyo objeto de estudio es precisamente el trabajo en sí y sus consecuencias sociales. Ésta fue confinada, no obstante, a la disciplina sociológica y su principal antagonista fue el taylorismo (Friedmann, 1956, 1977).

Mención aparte merecen los trabajos de Crozier (1974) y de Crozier y Friedberg (1977), los que tienen el doble mérito de introducir la relación política y el peso de la cultura en el examen organizacional (Chanlat, 1991), e intentar una visión organizacional dinámica, mediante su propuesta de análisis del comportamiento estratégico de los actores.<sup>8</sup>

Los trabajos de autores ingleses tampoco se han tenido en cuenta en toda su magnitud. Así, la propuesta de Mouzelis (1975) tuvo una mejor

<sup>5</sup> A excepción de algunos planteamientos psicológicos de corte conductista que pregonan la "autorrealización" del individuo en las organizaciones (Maslow, 1943) y de algunas interpretaciones simplistas de la dinámica de grupos (Cartwright y Zander, 1980) que subrayan una relación automática entre tipo de liderazgo y productividad.

<sup>6</sup> Es interesante señalar las serias dificultades que tuvo esta disciplina para lograr el *status* universitario, al considerarse simplemente como un conjunto de técnicas sin capacidad explicativa (Ríos y Paniagua, 1977).

<sup>7</sup> De hecho, la relativa y mutua ignorancia que caracterizan ampliamente a las investigaciones estadounidenses y francesas obedece a razones más profundas que el simple orgullo nacionalista o los problemas lingüísticos. Al respecto puede consultarse el sugerente trabajo de Chanlat (1991), donde se señalan algunas de las diferencias fundamentales entre ambas apreciaciones.

<sup>8</sup> Hay que mencionar que a estos autores, sobre todo a Crozier, se les brindó una amplia recepción en el medio académico estadounidense, porque venían, en gran medida, a revitalizar y abrir nuevas perspectivas de análisis. A este autor se le reconoce también por sus actuales propuestas de análisis del Estado (Crozier, 1989).

recepción que la de Silverman (1975), probablemente más a causa de la sistematización y revisión crítica que de la teoría de la organización realiza el primero, que a la fuerza de su propuesta teórico-metodológica. El trabajo casi ignorado de Silverman, tiene mayor riqueza teórica al examinar, desde la fenomenología, las posibilidades de una explicación sociológica de las organizaciones.

Por su parte, los primeros intentos de análisis crítico realizados en nuestros países provinieron en gran medida de la lectura interesada de autores soviéticos (Bogomólova, 1974; Gvishiani, 1977). El corte crítico de estos planteamientos preliminares tuvo como base la revisión de algunos textos marxistas. Así, la crítica marxista a la economía política se constituyó entonces como uno de los marcos importantes de análisis para el estudio de las empresas en los años setenta (Gómez, 1976).

De esta manera, salvo algunos casos aislados, no se han intentado introducir en el análisis académico acerca de las organizaciones algunos de los planteamientos sociales franceses importantes, tales como los de Foucault (1981, 1983, 1988), Morin (1981, 1983, 1988) y Pagés *et al.* (1979), entre otros. Por otra parte, los trabajos sociales que hacen referencia específica a la problemática organizacional, tales como los de Clegg (1989) y Clegg *et al.* (1980, 1986), conocen poca difusión en nuestro medio.

Es necesario mencionar que con la excepción del trabajo de Braverman (1975), ampliamente aceptado también por los economistas y los sociólogos, las interesantes propuestas analíticas de autores estadounidenses no convencionales han tenido, desafortunadamente, poca aceptación en nuestro medio. Tal es el caso, por ejemplo, de Perrow (1984), Heydebrand (1980) y Benson (1977).

Pareciera ser que ciertos grupos académicos en Estados Unidos sancionaran la pertinencia teórica de los planteamientos organizacionales. Esto es válido en el caso de la reflexión convencional.<sup>9</sup> Incluso, son ellos los que han dictado muchas de las pautas a partir de las cuales se analiza la experiencia organizacional japonesa (Abe, 1991; Montaña, 1988, 1989, 1990).

La fragmentación de la teoría de la organización, reflejo de intereses académicos, políticos y económicos, y constancia palpable de las dificultades teóricas para aprehender el fenómeno organizacional, se ve, en el caso mexicano, amplificada por la misma dinámica social. Los graves pro-

<sup>9</sup> Nos referimos, tardíamente y a propósito, a los planteamientos convencionales como aquellos cuya orientación se centra en la idealización esquemática de la organización, analizada como un ente autárquico —aun a pesar de tomar en cuenta el medio, ya que éste es simplemente refuncionalizado—, en equilibrio armónico y constante y de la que se deriva casi exclusivamente una actitud profesionalizante.

blemas económicos y de injusticia social, el bajo nivel académico que caracteriza a muchas de nuestras instituciones de educación superior, el pragmatismo administrativo y la globalidad de la crítica social, aunados a la fuerte dependencia económico-política con Estados Unidos, han fortalecido ampliamente las visiones gremialistas e impedido, salvo raras excepciones, aproximaciones que vayan más allá de la unidisciplinariedad.

Las explicaciones administrativas —para no llamarlas todavía organizacionales— se sitúan generalmente en el terreno de la simplicidad metafórica, dando lugar a interpretaciones sicologizantes del comportamiento en las organizaciones. Los modelos matemáticos son pocas veces analizados y el ambiente es considerado simplemente como el lugar donde se encuentran las amenazas y oportunidades para la empresa.

Durante la década pasada, el mercado de las publicaciones administrativas se vio inundado por una literatura estadounidense que descubría las reglas de la productividad organizacional japonesa y prometía un fácil traslado a cualquier latitud. Atravesando por una de sus peores crisis económicas, las empresas mexicanas, pequeñas en su gran mayoría, intentaron acercarse, infructuosamente, a estas nuevas modalidades (Montaña y Rendón, 1991). La grave crisis fiscal del Estado lo ha llevado no sólo a establecer un programa amplio de desincorporación, sino a intentar mejores niveles de eficiencia tanto en la producción como en los servicios. Ante la futura firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, las grandes empresas mexicanas, frecuentemente asociadas a empresas transnacionales (Casar *et al.*, 1990), intentaron aprovechar las condiciones para penetrar en los mercados internacionales. Para todos estos actores, el ejemplo de la organización japonesa, analizada desde la mirada funcionalista de algunos teóricos estadounidenses, se levanta como una inquietante promesa para alcanzar la eficiencia en diferentes terrenos, sin tomar en cuenta las especificidades culturales propias del desarrollo histórico de aquel lejano país.<sup>10</sup>

La administración de empresas, la llamada sociología de la educación, tanto como las ciencias de la comunicación y la administración pública acuden —cada vez con mayor frecuencia— a la teoría de la organización en alguna o algunas de sus orientaciones convencionales. Las necesidades apremiantes de la sociedad mexicana parecen resolverse más rápidamente —o al menos esa impresión parecen compartir los responsables de las

<sup>10</sup> Así, la abundante literatura concerniente a los círculos de calidad, sistemas de inventarios cero o programas de *Just in Time* subrayan más bien las bondades de la participación y las buenas relaciones obrero-patronales, y no efectúan un análisis serio de esa problemática organizacional específica.

organizaciones— mediante unos esquemas simples que derivan en técnicas sencillas para la administración y, por lo tanto, la aparente rápida solución de los graves conflictos sociales.

Desde este punto de vista, debemos analizar el contexto teórico en el que se inscribe el estudio de la administración pública, sobre todo en los países poco industrializados.

#### TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LOS TÉRMINOS DE UNA MALTRECHA RELACIÓN

En el contexto de los comentarios anteriores, podemos decir que 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. En este sentido, las crecientes demandas sociales de algunos de los actores más poderosos y las respuestas estatales tienen, cada vez más, como lugar de encuentro diversas, y en algunos casos, novedosas formas organizacionales. Pero también la administración pública requiere de una conciencia teórica que le dé 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.

La administración pública acude a la teoría de la organización, destacando los conceptos de estrategia y poder en el plano organizacional general y el de estructura en el de las entidades productivas y oficinas burocráticas. El carácter voluntarista de esta interpretación se patentizó al asignar, por otra parte, una racionalidad casi exclusivamente política a los actores. Así, a final de cuentas, la estrategia y la estructura no son, en esta orientación, más que meros componentes periféricos del núcleo político por excelencia: el poder. El poder, que hasta hace pocos años tenía un lugar marginal en la explicación organizacional, ocupa, desde hace poco tiempo, el origen mismo del accionar en las organizaciones públicas. La estrategia y la estructura constituyen dos aparatos de esta acción política instrumental racional.

Así, por ejemplo, el crecimiento de las burocracias se explicó en años recientes por la simple intención política de avanzar arreglos organizacionales favorables en las organizaciones públicas, teniendo como dispositivo central la utilización del *slack organizacional* (March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965). Esto no significa de ninguna manera que rechacemos la

gran importancia del poder en las organizaciones, simplemente lo que queremos destacar es que el poder es un fenómeno muy amplio que no puede ser circunscrito al mero hecho político racional de los actores.

La teoría de la organización puede, como lo hemos visto, limitar —o sesgar— el alcance explicativo de las organizaciones públicas; pero también puede contribuir en la construcción de este marco teórico; tanto como, por ejemplo, la ciencia política y la economía. Pero también es necesario reconocer las limitaciones en sí de una teoría que a veces es relegada a un conjunto de expresiones simples, la mayoría de las veces de carácter pragmático y manipulador y encerrada frecuentemente en ella misma a fin de alcanzar el pretendido *status* de “universal”. Esta misma teoría a veces insinúa, incluso desde sus orígenes, ser la precursora y legítima heredera de planteamientos de corte sistémico capaces de explicar cualquier tipo de fenómeno social, e incluso físico y biológico.<sup>11</sup> Una teoría reciente que, a final de cuentas y a pesar de sus avances a veces reales, a veces simplemente seductores, no ha conjugado coherentemente una serie de propuestas de orden global. La complejidad, en su expresión más literal, ha estado ausente de estos intentos.

La administración pública no debe caer en el extremo del enamoramiento cautivo ni en el del desprecio absoluto. Esta teoría de la organización amerita ser reorganizada, es decir, repensada una y otra vez en función de un movable objeto de análisis y del momento histórico que lo entorna. Solo así podremos reconstruir la hasta ahora maltrecha relación entre teoría de la organización y administración pública.

<sup>11</sup> Vale la pena observar cómo la teoría de la organización se fue constituyendo al amparo de concepciones físicas y biológicas de la realidad. En el caso de Taylor, el mecanicismo desempeña una función importante al utilizarse para explicar el funcionamiento organizacional. Por su parte, las relaciones humanas, al amparo de la interpretación que Henderson hiciera de Pareto, incorporan una concepción organicista en la que la empresa es concebida como sistema social en equilibrio casi permanente (Henderson, 1970; Heyl, 1968; Desmaréz, 1983). Como ya indicamos, las ideas sistémicas propuestas posteriormente por Parsons desempeñarían una función importante en la teoría de la organización de corte estructuralista. Una influencia tal vez más decisiva fue la de Bertalanffy (1984) que, recuperado siempre de manera superficial, dio paso a concepciones sistémicas demasiado esquemáticas de la organización y la administración (Kast y Rosensweig, 1979). En contrapartida, llama fuertemente la atención la poca influencia ejercida por la cibernética (Wiener, 1969) y por investigaciones sistémicas más recientes que han quedado hasta ahora, acaso por su complejidad, marginadas de la teoría de la organización (Montaña, 1991).

#### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CUESTIÓN: DEL ESTADO INTERVENCIONISTA AL ESTADO ORGANIZADOR

De acuerdo con lo que hemos planteado hasta ahora, vale la pena reflexionar un momento acerca de las implicaciones de analizar la administración pública como problema organizacional complejo. Si bien este esfuerzo no es novedoso, vale la pena explorar la pertinencia de una aproximación de este tipo, dimensionando sus alcances y perspectivas.<sup>12</sup> Esto nos lleva necesariamente a examinar la conformación estatal reciente.

En primer lugar, debemos destacar cómo los cambios recientes en los países poco industrializados y en el ámbito económico-político mundial empujan a un replanteamiento de la idea de Estado, y modifican con ello las características y funciones de su aparato, la naturaleza de la función pública —y por tanto de la profesión y la disciplina— y el propio contenido de la relación entre Estado y sociedad; es decir, de las formas de mediación social.

Las tendencias hacia la globalización y la regionalización de la economía mundial y los recientes procesos de democratización en América Latina y el llamado mundo socialista, son dos fenómenos relacionados que están induciendo profundos cambios en el plano estatal. Hoy se afirma con insistencia que la integración de bloques económicos y la democratización de la vida política pasa necesariamente por la reestructuración del Estado, por su recomposición bajo esquemas que persiguen altos niveles de ren-

<sup>12</sup> La administración pública se desarrolló paralelamente a la teoría de la organización y en muchas ocasiones se han superpuesto, confundiendo o relativizándose sus fronteras disciplinarias. Los primeros acercamientos de tipo organizacional a la administración pública se encuentran en las teorías posweberianas de la burocracia (Merton, 1965; Selznick, 1949; Balu, 1963; Crozier, 1974). Posteriormente, Simon postularía, en su tesis doctoral en ciencias políticas —1947—, la unicidad de la administración, eliminando toda frontera entre administración pública y privada o empresarial, y constituyendo la teoría de la organización como disciplina universal del fenómeno organizacional (Simon, 1979, 1984; Simon, Smithburg y Thompson, 1968; March y Simon, 1977). Por último, asumiendo la metodología propuesta por el Grupo Aston (Pugh, 1976), se han realizado estudios comparativos entre un gran número de organizaciones públicas a fin de explicar su funcionamiento y los determinantes de la estructura organizacional (Meyer, 1972). Sin embargo, a pesar de contar con movimientos teóricos de este tipo, lo que nosotros deseamos subrayar es la necesidad de una aproximación organizacional distinta, en la que lo social y lo político no queden reducidos a un conjunto de variables externas o a factores cuyos índices de correlación prometen descubrir su peso específico en el plano organizacional. Este tipo de enfoques, si bien nos proporciona importantes aportaciones para la comprensión del fenómeno organizacional (Ibarra, 1991a, 1991b), demostró igualmente grandes limitaciones al ser incapaz de trascender la explicación simple basada en la descripción —mediante observación y mediciones empíricas— de la organización y, por lo tanto, de concebir la complejidad de una realidad contradictoria, incierta y en constante movimiento (Ibarra, 1990c).

dimiento y eficiencia, a la vez que propician la participación de la sociedad en la gestión de lo público (Kliksberg, 1989, 1990, p. 433ss.).

La actividad del aparato público se ubica así en una lógica de eficiencia puntual con la que “lo político” deberá convivir. En adelante, la restricción de la política se encontrará en la eficiencia; la eficiencia se convertirá así en una manera privilegiada de hacer política.

Este proceso de cambio se enmarca en la preeminencia de la concepción neoliberal que, sin eliminar la intervención estatal propia del Estado benefactor, propone una modificación sustancial en sus formas.<sup>13</sup> El adelgazamiento del Estado, la desincorporación de un gran número de empresas públicas, la desregulación económica y la coparticipación de la sociedad en la gestión de lo público, si bien plantean con claridad el fin del Estado benefactor, tampoco deben ser interpretados necesariamente como una vuelta al Estado liberal de derecho.

Por el contrario, este aparente repliegue estatal por la disminución de su tamaño —interetada equivocadamente como una disminución de su poder— y la renovación de ese espíritu de libertad expresado en la actividad emprendedora de la sociedad mediante la empresa privada, de esa lógica mercantil en todos sus planos y del resurgimiento del “individualismo posesivo”, significa más bien la constitución de una nueva forma de Estado en la que la función organizadora y administradora de la sociedad se fundamenta ya no tanto en la propiedad como en la capacidad de conducción política, es decir, en la posibilidad real de constituirse como instancia privilegiada de organización y dirección de la sociedad, mediando las contradicciones que se expresan en los diversos intereses de los grupos que la conforman.

Así, en lo económico, el *Estado organizador* deberá vigilar el adecuado funcionamiento del mercado respetando aparentemente las fuerzas que lo gobiernan; su intervención en la esfera económica deberá limitarse a fomentar la competencia, devolviéndole al mercado su papel como recomensador del éxito individual: así, la diferencia —que se expresa en el

<sup>13</sup> El inusitado interés por la teoría de la organización en nuestros países y su consolidación en sus países de origen se encuentra estrechamente vinculado al momento político por el que atraviesa actualmente el mundo. Efectivamente, la doctrina neoliberal que se impone paulatinamente en la última década, dictando los términos básicos de la reforma económica y la reestructuración del Estado, se presenta como una concepción del mundo que encuentra en la teoría de la organización una de sus expresiones específicas fundamentales. Resulta cada vez menos extraña la presencia de un discurso político que, recuperando las dimensiones esenciales de la acción en el plano organizacional, promete la solución de los graves problemas económicos y sociales con eficiencia y participación, más allá de las tradicionales distinciones entre lo público y lo privado o entre la política y la administración.

monto de las utilidades obtenidas o en el salario recibido— es recuperada como norma de exclusión.

Esta intervención ya no es más por medio de la propiedad estatal —salvo casos calificados como “estratégicos”—, sino como promotor y organizador de las reglas del juego que, sin alterar la dinámica propia del mercado, orientarán a nivel local la producción, el intercambio y la circulación económicas.<sup>14</sup> La desregulación económica es clara expresión de la modificación de las formas de intervención estatal: el Estado se constituye en promotor y facilitador de la participación económica de la sociedad, otorgándole garantías mediante una administración eficiente y puntos de referencia al establecer reglas claras para la realización individual y asegurar su estricto cumplimiento.

Para decirlo en otros términos, el Estado se constituye como esa mano visible que organiza la sociedad frente al mercado, adecuándola a sus normas de funcionamiento: la calidad y la productividad, factores esenciales de competitividad, así como la adopción de novedosos modelos organizacionales que permitan la transformación cualitativa de la empresa, deberán ser alentados por el Estado a fin de garantizar el funcionamiento “autorregulado” del mercado. En este sentido, el lema que resume esta intención podría ser el de *laissez-faire sans rien laissez-passer*; la mano invisible del mercado estrecha en un pacto de no agresión la mano visible del Estado, definiendo con mayor precisión sus ámbitos de competencia y relaciones mutuas de cooperación.

Por su parte, lo político queda también representado desde ahora como un mercado en el que son mediadas las disputas sociales bajo la intervención organizadora del Estado. La participación de la sociedad en la gestión de lo público supone una amplia identificación de ésta con el Estado, mediante la promoción de un sentimiento de pertenencia de la sociedad al Estado bajo esquemas de cooperación y corresponsabilidad. Así, la sociedad se disuelve en el Estado; el Estado se constituye como organizador social.

En esta perspectiva, mercado y democracia son conceptos casi equivalentes, intercambiables; el mercado intenta ser representado como democracia económica ya que se asume que procesa y responde a las necesidades de la sociedad —oferta— mediante la libre elección de los

<sup>14</sup> Tales reglas del juego económico intentan ser generalizadas a ámbitos internacionales acotados mediante la regionalización, es decir, la constitución de bloques económicos regidos por el libre comercio interno y el proteccionismo externo. En este caso, el Estado habrá de participar en la negociación de tales reglas del juego, asegurar su adecuada aplicación localmente y observar que sean respetadas por sus socios comerciales.

individuos que la conforman, expresada por la demanda; además, bajo la aparente igualdad de oportunidades, se constituye como “mecanismo natural” para la “selección de los más aptos” y como garantía de cohesión social, al otorgar a cada quien lo que “justamente” le corresponde de acuerdo con su actuación individual.

Por su parte, la democracia intenta ser representada como mercado político bajo la premisa de que mediante el libre juego de las ideas y la igualdad que supone “un voto por persona” se establecerán los términos del proyecto nacional y determinarán los responsables de su adecuada ejecución. El sueño parsoniano parece hacerse realidad al constituirse las relaciones de equivalencia entre el dinero —mercado— y el poder —Estado— como expresión de la libre elección de la sociedad en el marco de un sistema de valores por ella compartido (Parsons, 1969).

De esta manera, el neoliberalismo supone una nueva forma de Estado que encuentra en la administración y la tecnología sus elementos estratégicos de organización económica y conducción social.<sup>15</sup> La aparente democratización económica y la real mercantilización política encierran en sí mismas la despolitización de la sociedad, al imponer la racionalidad instrumental como criterio decisorio esencial que desplaza todo tipo de valoración política; la factibilidad se impone así a la utopía, descerebrando a la sociedad. Sólo así el Estado organizador se convierte en obligado punto de referencia, en espejo de la sociedad, en elemento estructural de su organización y administración; solo así encontrará el mercado nuevamente las posibilidades de su autorregulación.

#### POR UNA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PROBLEMA ORGANIZACIONAL COMPLEJO

Pero una aproximación como la que proponemos supone no solamente el reconocimiento de las nuevas realidades, sino la superación de los peligros asociados a una concepción sumamente convencional del problema organizacional. En su reconocimiento descansan las posibilidades de una concepción del Estado y la administración pública como problema

<sup>15</sup> En este plano, la reconceptualización de la administración y la tecnología resultan esenciales. Tanto la una como la otra, no sólo más allá de sus simples aspectos técnicos sino a partir de ellos, comportan relaciones de poder en las que se encuentran en juego el orden, la estabilidad y la disciplina. Así, el poder de la administración y la tecnología deberán ser comprendidos si queremos entender la administración y la tecnología del poder (Foucault, 1980; Ibarra, 1990b; Ibarra y Montaña, 1991b).

organizacional complejo. Analicemos cuatro elementos que resultan fundamentales.

#### *La unidisciplinarietà*

La organización social, como fenómeno, no puede ser aprehendida desde una sola disciplina: no existe, para nosotros, posibilidad de una disciplina de la organización. La misma teoría de la organización, con todas sus limitaciones, representa un esfuerzo, algunas veces ecléctico, otras novedoso por sus propuestas, hacia la integración del conocimiento. Este esfuerzo no escapa de la esfera de la falsa utopía al pretender sintetizar y reformular una serie de planteamientos dispersos con bases metodológicas incluso diferentes.<sup>16</sup>

Así, una teoría de la organización formada de manera interdisciplinaria parecería contener también el germen de sus limitaciones, ya que se concreta a establecer “relaciones diplomáticas” entre las disciplinas sin reconocer la necesaria pluralidad del conocimiento: el carácter interdisciplinario adecuadamente interpretado supone el rompimiento de los “moldes de la inteligibilidad preexistentes”, permitiendo así la “restauración de las significaciones humanas del conocimiento” (Gusdorf, 1983).<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Recordemos simplemente que la teoría de la organización ha sido una disciplina que se ha constituido con el trabajo de investigadores de diversas formaciones y con diferentes intenciones teóricas. Han estado presentes la sociología, la economía, la psicología, la ciencia política, la historia y la antropología, por señalar las más importantes, dando lugar a diversos movimientos teóricos con preocupaciones de investigación específicas. Igualmente, la conformación del pensamiento organizacional se ha realizado teniendo como influencia básica cierta lectura interesada de importantes pensadores europeos. Las propuestas de Weber, Durkheim, Pareto y Freud, por mencionar las más importantes, influyeron ampliamente en el pensamiento organizacional; la lectura interesada que de las obras de estos pensadores realizaron autores estadounidenses como Parsons, Henderson y Mayo, permitieron la construcción de un discurso organizacional propio que fue dando cuerpo a la disciplina y sentido teórico a la investigación empírica. Este problema puede ser claramente apreciado en el caso de las relaciones humanas, movimiento que proporciona la primera concepción coherente de las organizaciones, teniendo como fundamentos a Pareto —a través de Henderson— y a Piaget, Janet, Freud, Malinowski y Radcliffe Brown —a través de Mayo— (Montaña, 1984). Señalemos también que la Escuela del Comportamiento de Simon expresó siempre, con fundamento en el positivismo lógico, la intención de unificar las ciencias sociales mediante la construcción de un nuevo paradigma, la Ciencia del Comportamiento (Simon, 1977). Así, la teoría de la organización es claro ejemplo de un campo del conocimiento en construcción que se ha sustentado en el establecimiento de relaciones de comunicación entre diversas disciplinas sociales, sin lograr aún constituirse en ese anhelado paradigma unificador.

<sup>17</sup> Al respecto, Gusdorf señala de manera incisiva los términos que perfilan una nueva epistemología interdisciplinaria:

EDUARDO IBARRA COLADO Y LUIS MONTAÑO HIROSE

El paso del simple establecimiento de “relaciones diplomáticas” entre disciplinas a este nuevo carácter interdisciplinario, si se quiere a este carácter transdisciplinario, supone la constitución de un nuevo paradigma, de un paradigma abierto, que recupere las nociones de sujeto y de desorden para arribar a la explicación de la complejidad organizacional, de la unidad-diversidad de lo organizado (Morin, 1983).

Esto plantea dos exigencias esenciales. Por una parte, trascender la idea simple de organización como estructura, para incorporar al análisis los procesos de constitución del sistema, en este caso, del todo social. Por otra, reconocer la imposibilidad de dissociar el objeto conocido del sujeto que conoce, es decir, “la imposibilidad de constituir una ciencia del hombre aislada del sujeto que la concibe y, en consecuencia, aislada de los aspectos sociales, éticos, políticos” (Morin y Piattelli-Palmarini, 1983, p. 211; Morin, 1988).

Resulta imperativo pues, buscar la transdisciplinariedad para comprender la organización social, para estar en posibilidad de pensar diversos fenómenos hasta ahora dispersos y fragmentados disciplinariamente mediante el reconocimiento de su naturaleza esencialmente organizada.<sup>18</sup> Sin

---

La noción de interdisciplinariedad debe evocar un horizonte global, pero no totalitario, del acontecimiento universal. El programa consistiría en la reunión de las aproximaciones de la inteligibilidad según la multiplicidad de las vocaciones individuales, y la diversidad de las perspectivas de la cultura mundial. La pluralidad de los espacios y de las épocas y la multiplicidad de las formas de lo humano imponen una especie de politeísmo epistemológico, respetuoso de las discordancias y las discontinuidades, de los intervalos. ...Ha llegado el momento de sustituir las quimeras del panlogismo por la exigencia de un reconocimiento mutuo del hombre por el hombre, bajo la forma de un humanismo de la pluralidad y de la convergencia. El significado fundamental de la interdisciplinariedad es el de un recuerdo del orden humano. (Gusdorf, 1983, p. 52.)

<sup>18</sup> Esta síntesis, parece gestarse en otros campos científicos que han visto en el problema de la organización de la naturaleza y la vida, la esencia de la realidad que conformamos en sistemas autoorganizados. Investigadores que han incursionado bajo una perspectiva como ésta en distintos campos del conocimiento son Prigogine, Bohm y Capra (física) Thom (matemáticas), Varela y Maturana, Pribram y Atlan (biología). La cibernética crítica y el paradigma de la complejidad, a pesar de sus diversas perspectivas y variantes, parecen presentarse como una prometedora tentativa unificadora del conocimiento, como la reformulación del paradigma científico, como la realización de la utopía transdisciplinaria. Para un acercamiento inicial a la obra de algunos de estos autores y al estado que se observa en las ciencias llamadas duras, recomendamos Briggs y Peat (1989), Capra (1985), Laszlo (1990), Ferguson (1989, pp. 160-210) y Pániker (1982, pp. 241-293). Por su parte, la influencia de este tipo de aproximaciones se empezó a manifestar también en las ciencias sociales, abriendo nuevas perspectivas para repensar la organización social en sus distintas facetas, económica, política, cultural y psicológica. A este respecto, podemos remitir al lector a la obra de autores que han incursionado pioneramente por estos aún oscuros caminos como Morin (1981, 1983, 1988), Balandier (1989) y Attali (1981, 1982). Desde posiciones más conservadoras, Luhmann (1975, 1983, 1990) aporta un concepto sistemático novedoso de la realidad social que exige, en nuestra opinión, una cuidadosa lectura crítica.

embargo, es necesario aceptar que la transdisciplinariedad es todavía un proyecto confuso y ambiguo cuyos raros frutos preliminares no alcanzan aún el ámbito de la organización.

### *La simplicidad*

Frente a la complejidad organizacional —en constante reorganización— se ha respondido con la simplicidad del modelo —en constante reposo—. El estudio de los procesos de conformación de la realidad ha dejado su lugar al estudio tipo diagnóstico que subraya las estructuras en las cuales se “fijan” los procesos de la organización. La premura obsesiva por el acto desaloja las pocas posibilidades de reflexión, “tiempo muerto” para la producción y la política que pone en entredicho, justamente, la simple ecuación entre saber y poder (Foucault, 1981, 1986). El poder, entendido en su acepción simple como elemento central de la organización, explica solamente lo que cae en su ámbito; no concibe, por ejemplo, el comportamiento de quienes lo relegan a un segundo plano: el orden nunca ha entendido el desorden, cuando mucho lo critica.

Los diferentes niveles de concentración de la riqueza económica y del poder político, aunados a la poca movilidad social de los actores, características de las organizaciones de los países poco industrializados, ha propiciado una gran recepción de la explicación simple de la organización a partir del ejercicio del poder, notoriamente más marcado en el caso de las organizaciones públicas.

La simplicidad es pues un mal espejo, nos remite a una idea de integración por desvanecimiento de diferencias, válida sólo en la superficie. Apoyada por una falsa idea estética, basada en la geometría plana, completamente ajena a una existencia topográficamente compleja (Ibarra y Montaña, 1991c).

La eliminación de la simplicidad, el reconocimiento de la complejidad, supone la no subordinación de un factor a los otros, sino el reconocimiento de su interdependencia, de su constante movimiento desordenado como elemento de constante reorganización (Ibarra, 1991c). El problema del conocimiento no es, pues, un problema de orden de prelación, de reglas de exclusión; es un problema de re-conocimiento, de aceptación de la diferencia y del acto, de la variación y del error (Ibarra, 1990c).

### *La especificidad*

Por eso la especificidad es importante. Porque el estudio del poder, como el de cualquier otro proceso organizacional, requiere a la vez de lo general y de lo particular. Es cierto, como dicen los médicos, que no hay enfermedad sino enfermos; pero ello no nos habilita para desconocer el hecho patológico. Es cierto que existe el hecho organizacional pero éste se concreta de manera diversa en las organizaciones. La organización pública, expresión específica de la organización social, es a la vez un aparato general y particular, que se generaliza y se particulariza cada vez más. El poder no puede ser entendido más que en lo específico de la organización a partir del planteamiento teórico riguroso global. La complejidad es esta doble visión de lo único compartido.

En este sentido, la administración pública no recibe su esencia simplemente de su calificativo ni la distingue una racionalidad instrumental política *sui generis*. Está definida por la función que desempeña en la sociedad y la manera en cómo se ha organizado históricamente. La evolución de los marcos explicativos, de las formas de ejercicio de la actividad administrativa y la modificación de los mecanismos de mediación social, resultan, así, apropiados para entender el hecho administrativo denominado público.

El estudio de estas formas históricas, que se entrecruzan, y se contradicen, con otras tendencias históricas, es una de las vetas más importantes para lograr una mejor comprensión de las diversas (ir)racionalidades que conforman el amplio espectro de lo complejo organizado. De esta manera, la administración pública no sólo tiene que aprender de una mal conocida teoría de la organización, sino que tiene la responsabilidad de aportar elementos de análisis para su constante reelaboración.

### *Los problemas de base*

Dado lo anterior, es necesario dignificar la teoría de la organización mediante un proceso de búsqueda de los aspectos fundamentales de lo complejo organizado. La acción y el sentido que los sujetos le otorgan parecen importantes puntos de partida hasta ahora olvidados para poder comprender, en un nivel específico de análisis, lo que hay detrás del poder, las verdaderas causas del conflicto, las premisas y consecuencias de la comunicación y los procesos de estructuración de las estructuras.

Este tipo de preguntas nos conducen necesariamente al examen de

la naturaleza misma de la racionalidad. La observación de todo acto político como racional nos conduce a una interpretación en la que no cabe la *sinrazón*, el acto carente de intencionalidad política, el hecho impensado que fija nuevos rumbos o modifica estados aparentemente inamovibles. En esta perspectiva, cabe preguntarnos ¿hasta dónde o en qué grado toda acción del Estado es racional, deliberada y consciente? ¿Hasta dónde guarda la acción en sí misma una intencionalidad política deliberada, previamente concebida a su realización?

Este predominio de lo político en el análisis supone en realidad una interpretación *a posteriori* de cualquier acto como acto político, es decir, supone su racionalización mediante un proceso explicativo *ex post*. La simplicidad de este subterfugio teórico esconde la incapacidad teórica de reconocer lo que escapa al poder mismo, a la aparente racionalidad política otorgada idealmente.

Un problema adicional, de vital importancia en estos tiempos de cambios profundos, es el de saber qué significa la propiedad, hecho que parece definir las fronteras entre lo público y lo privado. La desincorporación de las entidades estatales puede ser, por ejemplo, interpretada de diferentes maneras de acuerdo con la respuesta que le demos a esta pregunta. Puede ir desde un simple automatismo del proyecto neoliberal que invoca el retorno de tiempos pasados hasta la elaboración de una nueva perspectiva que redefine no sólo el accionar del aparato estatal sino las reglas mismas del juego social, donde la reinterpretación de lo privado y de lo público implica la imposición de nuevas pautas de comportamiento; en esta perspectiva resulta impostergable reflexionar acerca de los nuevos mecanismos organizacionales de disciplina, desobediencia y resistencia que se generan y su lugar de ubicación. Esto nos lleva a preguntarnos si lo particular seguirá siendo esa especie de mecanismo de defensa colectivo ante lo cual lucha incesantemente la universalidad organizacional. Y qué tanto nos sirve, en esta perspectiva, la visión tradicional del poder como instrumento racional.

### CONCLUSIÓN

La administración pública debe ser repensada, y con ella la naturaleza y funciones del Estado y las formas organizacionales que caracterizan a la sociedad. En ello poco ha intervenido hasta ahora la teoría de la organización; su maltrecha relación con la administración pública se deriva de la poca atención que le ha otorgado como espacio social, más allá del análisis

de sus estructuras burocráticas y de la excesiva preocupación que ha tenido por la solución de los problemas de las grandes corporaciones.

Por otra parte, el Estado y la administración pública han sido objeto de análisis político como espacio de mediación social sin comprender que el poder se concreta en la organización, encontrando en la administración y la tecnología medios privilegiados para su ejercicio. La realización de análisis demasiado generales y abstractos, necesarios pero no suficientes, ha impedido la comprensión de los procesos más específicos de constitución y cambio del aparato estatal y, con ello, de la propia naturaleza y funciones del Estado.

Así, intentando escapar de estos dos extremos, se plantea como asunto esencial el trascender ámbitos disciplinarios que, como éstos, poco han ayudado a comprender la naturaleza compleja del fenómeno. La unidisciplinariedad o, en el mejor de los casos, la interdisciplinariedad, han proporcionado tan sólo una visión fragmentada de una realidad dominada por la supremacía de la administración o del poder, a la par de un olvido o desprecio del sujeto.

Sin embargo, 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.

Por esto, el análisis de los procesos de conformación, es decir, de los procesos de edificación de las estructuras, resulta elemento esencial para la comprensión de la realidad organizacional: la complejidad se encuentra más en el proceso que en el resultado, en la estructuración más que en las estructuras, ya que es ahí donde trasciende la presencia del sujeto y su acción, terreno propio de las historias sumergidas de la realidad social.

Desde esta perspectiva, pensamos que el estudio de la administración pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización, pero ya no extendida 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 maltrata relación de la teoría de la organización con la administración pública sólo será superada cuando escapemos a límites autoimpuestos que desdibujan el rostro multifacético de la administración pública y su organización.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABE, Seiji (1991), "La administración japonesa y el trabajador asalariado", ponencia presentada en el coloquio internacional Modelos Organizacionales para América Latina. Lecciones y Desafíos, México, 5-7 de junio.
- ANSOFF, H. Igor (1976), *La estrategia de la empresa*, Pamplona, Universidad de Navarra.
- ARGYRIS, Chris (1957), *Personality and Organization*, Nueva York, Harper & Row.
- (1964), *Integrating the Individual and the Organization*, Nueva York, John Wiley.
- ATTALI, Jacques (1981), *La palabra y la herramienta*, Madrid, Tecnos.
- (1982), *Los tres mundos: Para una teoría de la poscrisis*, Madrid, Cátedra.
- BACHARACH, Samuel B. y Edward J. Lawer (1980), *Power and Politics in Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- BALANDIER, Georges (1989), *El desorden: La teoría del caos y las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- BELL, Daniel (1960), *The End of Ideology*, Nueva York, The Free Press.
- BENNIS, Warren G. (1963), "A New Role for the Behavioral Sciences: Effecting Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, vol. 8, pp. 139-165.
- BENSON, J. Kenneth (1977), "Las organizaciones, una perspectiva dialéctica", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 3, núm. 7, enero-abril, pp. 85-116.
- BLAU, Peter M. (1963), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BLAU, Peter M. y Richard W. Scott (1970), *Formal Organizations: A Comparative Approach*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- BOGOMÓLOVA, N. (1974), *La doctrina de las "relaciones humanas", arma ideológica de los monopolios*, Moscú, Progreso.
- BRAVERMAN, Harry (1975), *Trabajo y capital monopolista*, México, Nuestro Tiempo.
- BRIGGS, John P. y F. David Peat (1989), *A través del maravilloso espejo del universo*, Barcelona, Gedisa.
- BURAWOY, Michael (1989), *El consentimiento en la producción*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- CAPRA, Fritjof (1985), *El punto crucial*, Barcelona, Integral (Rutas del Viento, núm. 4).
- CARTWRIGHT, Darwin y Alvin Zander (1980), *Dinámica de grupos. Investigación y teoría*, México, Trillas.
- CASAR, José I., Carlos Márquez Padilla, Susana Marván, Gonzalo Rodríguez G. y Jaime Ros (1990), *La organización industrial en México*, México, ILET/Siglo XXI.
- CLEGG, Stewart (1975), *Power, Rule and Domination*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- (1979), *The Theory of Power and Organization*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- (1989), *Frameworks of Power*, Londres, Sage Publications.
- CLEGG, Stewart, Paul Boreham y Geoff Dow (1986), *Class, Politics and the Economy*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- CLEGG, Stewart y David Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- CRESSEY, Peter, John Eldridge y John MacInnes (1985), *Just Managing: Authority and Democracy in Industry*, Londres, Open University Press.
- CROZIER, Michel (1974), *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (1989), *Estado modesto, Estado moderno: Estrategias para el cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, París, Du Seuil.
- CYERT, Richard M. y James G. March (1965), *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero.
- CHANLAT, Jean-Francois (1991), "L'analyse des organisations: un regard sur la production de langue française contemporain", *Cahier de recherche*, Quebec, núm. 91-09, École des Hautes Études Commerciales.
- DESMAREZ, Pierre (1983), "La sociologie industrielle, fille de la thermodynamique d'équilibre?", *Sociologie du Travail*, pp. 261-274.
- EDWARDS, Richard C. (1979), *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, Nueva York, Basic Books.
- EMERY, F. E. y E. L. Trist (1965), "The Causal Texture of Organizational Environments", *Human Relations*, vol. 18, pp. 21-32.
- ETZIONI, Amitai (1975), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nueva York, The Free Press.
- ESPINOSA, Juan G. y Andrew Zimbalist (1984), *Democracia económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FERGUSON, Marilyn (1989), *La conspiración de Acuario*, Barcelona, Kairós.
- FOLLETT, Mary Parker (1965), *Administración dinámica*, México, Herrero.
- FORD, Henry (1987), *My Life and Work*, Salem, New Hampshire, Ayer Company.
- FOUCAULT, Michel (1980), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- (1981), *Las palabras y las cosas*, México, Siglo XXI.
- (1983), *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI.
- FOUCAULT, Michel (1986), *Historia de la locura en la época clásica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 t.
- (1988), *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI.
- FRIEDMAN, Andrew L. (1977), *Industry and Labour: Class Struggle at Work and Monopoly Capitalism*, Hong Kong, The MacMillan Press.
- FRIEDMAN, Georges (1956), *Problemas humanos del maquinismo industrial*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1977), *La crisis del progreso: Esbozo de la historia de las ideas (1895-1935)*, Barcelona, Laica.
- FRIEDMAN, Georges y Pierre Naville (1978), *Tratado de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 t.
- GODAU, Rainer (1982), *Estado y acero: Historia política de Las Truchas*, México, El Colegio de México.
- GÓMEZ PADILLA, Julio (1976), *De la economía a la administración: un enfoque sociológico*, México, Costa-Amic.
- GOULDNER, Alvin W. (1964), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Nueva York, The Free Press.
- GUETZKOW, Harold y Herbert A. Simon (1977), "El influjo de ciertas redes de comunicación sobre la organización y el desempeño en los grupos orientados hacia la tarea", en Alfred G. Smith (comp.), *Comunicación y cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, t. 2, pp. 129-141.
- GUSDORF, Georges (1983), "Pasado, presente y futuro de la investigación interdisciplinaria", en Tom Bottomore (coord.), *Interdisciplinaria y ciencias humanas*, Madrid, Tecnos/UNESCO, pp. 32-52.
- GVISHIANI, Dzhermen (1977), *Organización y gestión: un análisis sociológico de las teorías occidentales*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- HALL, Richard H. y Robert E. Quinn (comps.) (1985), *Organizational Tebory and Public Policy*, Beverly Hills, Sage Publications.
- HENDERSON, Lawrence J. (1970), *On the Social System*, Chicago, University of Chicago Press.
- HERZBERG, Frederick (1966), *Work and the Nature of Man*, Nueva York, World Publishing Co.
- HEYDEBRAND, Wolf (1980), "A Marxist Critique of Organization Theory", en William Evan (comp.), *Frontiers in Organization and Management*, Nueva York, Praeger, pp. 123-149.
- HEYL, Barbara S. (1968), "The Harvard 'Pareto Circle'", *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, vol. 4, núm. 41, octubre-diciembre, pp. 316-334.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1990a), "Sociedad, estrategia corporativa y relaciones industriales: Hacia la reformulación del paradigma organizacional", *Sociología del Trabajo*, nueva época, Madrid, Siglo XXI, núm. 10, otoño, pp. 69-96.
- (1990b), *Foucault, entre el poder y la organización: La Teoría de la Organización como caja de herramientas*, México, UAM-I, mimeografiado.
- (1990c), "Complejidad organizacional o la conquista de lo incierto: Estra-

- tegia, estructura y evento", en varios autores, *Organización y sociedad: el vínculo estratégico*, México, UAM-I, pp. 15-41.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1991a), "Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir del análisis crítico de la Teoría de la Organización", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, UAM/Porrúa.
- (1991b), "El fenómeno organizacional capitalista más allá del 'control bra-vermaniano': Análisis estratégico de las organizaciones", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción*, México, UAM/Hispánicas, pp. 43-108.
- (1991c), "Voluntarismo, determinismo y complejidad. Tres formas de aproximación a la realidad", *Boletín de la Unidad de Posgrado e Investigación*, Mérida, UAY, año 2, núm. 3, enero-abril, pp. 19-31.
- IBARRA Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1987), *Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la teoría de la organización*, México, Trillas.
- (1989), "Teoría de la Organización: desarrollo histórico, debate actual y perspectivas", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (comps.), *Teoría de la Organización: fundamentos y controversias*, México, UAM-I, pp. vii-xxvi.
- (1991a), "diferencia y complejidad: Lecciones ocultas al conocimiento. Lógica y racionalidad de las organizaciones en países poco industrializados", ponencia presentada en el coloquio internacional Modelos Organizacionales para América Latina. Lecciones y Desafíos, México, 5-7 de junio.
- (1991b), "Hacia una reinterpretación social del poder en las organizaciones", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, UAM/Porrúa.
- (1991c), "Organización y Administración. Una lectura crítica para América Latina", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, UAM/Porrúa.
- KAST, Fremont E. y James E. Rosenzweig (1979), *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas*, México, McGraw-Hill.
- KLIKSBERG, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de méritos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1990), "Nuevas tendencias en gerencia", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El pensamiento organizativo. De los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, Buenos Aires, tesis, pp. 433-457.
- LASZLO, Ervin (1990), *La gran bifurcación*, Barcelona, Gedisa.
- LAWRENCE, Paul R. y Jay W. Lorsch (1973), *Organización y ambiente*, Barcelona, Labor.
- LEAVITT, Harold J. (1977), "Algunos efectos de ciertas pautas de comunicación sobre el desempeño del grupo", en Alfred G. Smith (comp.), *Comunicación y cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, t. 2, pp. 99-128.
- LIKERT, Rensis (1968), *El factor humano en la empresa*, Bilbao, Deusto.
- LIPIETZ, Alain (s/f), "La mundialización de la crisis general del fordismo: 1967-1984", *Economía: Teoría y Práctica*, núm. extraordinario 1, pp. 115-143.
- LUHMANN, Niklas (1975), *Trust and Power*, Chichester, John Wiley & Sons.
- (1983), *Fin y racionalidad en los sistemas*, Madrid, Editora Nacional.
- (1990), *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós.
- MARCH, James G. y J. P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- MARCH, James G. y Herbert A. Simon. (1977), *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel.
- MARQUEZ, Viviane B. de (1982), "The Production and Reproduction of Society: An Organizational Perspective", ponencia presentada en el X Congreso Mundial de Sociología, México, agosto.
- (1984), "Proceso organizacional y políticas estatales: un acercamiento metodológico", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 2, núm. 4, pp. 51-70.
- MASLOW, Abraham H. (1943), "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, vol. 50, pp. 370-396.
- MAYNTZ, Renate (1980), *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza.
- MAYO, Elton (1972), *Problemas humanos de una civilización industrial*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (1977), *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Nueva York, Arno Press.
- MCNEIL, K. (1978), "Understanding Organizational Power: Building on the Weberian Legacy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, pp. 65-90.
- MERTON, Robert K. (1965), "Estructura burocrática y personalidad", en Fondo de Cultura Económica, *Teoría y estructuras sociales*, México, pp. 202-213.
- MEYER, Marshall (1972), *Bureaucratic Structure and Authority: Coordination and Control in 254 Government Agencies*, Nueva York, Harper & Row.
- MINTZBERG, Henry (1983), *Power In and Around Organizations*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- MONTAÑO HIROSE, Luis (1984), *Algunos aspectos teóricos relevantes de la psicología en la obra de Elton Mayo*, México, UAM/I, mimeografiado.
- (1988), "Nihon Romanchizimu kara Posutomodan e", *Osaka no machi*, Japón, pp. 8-11.
- (1989), *Recortes. Ensayos sobre organización*, México, UAM-I.
- (1990), "Estrategia, organización y tecnología en algunos países asiáticos, —Japón, Corea del Sur y China—. Algunas reflexiones para países poco industrializados", en varios autores, *Organización y sociedad: el vínculo estratégico*, México, UAM-I, pp. 71-92.
- (1991), "El orden sistémico: algunos avatares del paradigma organizacional", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *El orden organizacional. Poder, estrategia y contradicción*, México, UAM/Hispanica, pp. 1-42.

- MONTAÑO HIROSE, Luis y Marcela Rendón Cobián (1991), "Conflicto, satisfacción y planeación en la micro y pequeña empresa", en Adip Sabag (comp.), *Cómo crear su propia empresa*, México, UVM, pp. 81-104.
- MONTAÑO HIROSE, Luis y Mirivaldo Rosim Ciola (1983), "La participación. Decisión, restricción, ilusión", *Iztapalapa*, México, núm. 9, pp. 191-207.
- MORIN, Edgar (1981), *El método: La naturaleza de la naturaleza*, Madrid, Cátedra.
- (1983), *El método: La vida de la vida*, Madrid, Cátedra.
- (1988), *El método: El conocimiento del conocimiento*, Madrid, Cátedra.
- MORIN, Edgar y Massimo Piattelli-Palmarini (1983), "La unidad del hombre como fundamento y aproximación interdisciplinaria", en Tom Bottomore (coord.), *Interdisciplinariedad y ciencias humanas*, Madrid, Tecnos/UNESCO, pp. 188-212.
- MOUZELIS, Nicos P. (1975), *Organización y burocracia*, Barcelona, Península.
- OSZLAK, Oscar (comp.) (1984), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- PAGÉS, Max, Michel Bonetti, Vincent de Gaulejac y Daniel Descendre (1979), *L'emprise de l'organisation*, París, Presses Universitaires de France.
- PÁNIKER, Salvador (1982), *Aproximación al origen*, Barcelona, Kairós.
- PARSONS, Talcott (1966), *Estructura y proceso en las sociedades modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- (1969), "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales", en David Easton (comp.), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, pp. 113-174.
- (1976), *El sistema social*, Madrid, Revista de Occidente.
- PERROW, Charles (1967), "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations", *American Sociological Review*, vol. 32, pp. 194-208.
- (1984), "La historia del zoológico' o 'La vida en el arenal organizativo'", en Graeme Salaman y Kenneth Thompson (comps.), *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 293-314.
- PETTIGREW, A. M. (1973), *The Politics of Organizational Decision-Making*, Londres, Tavistock.
- PINDER, Craig C. y Larry F. Moore (comps.) (1980), *Middle Range Theory and the Study of Organizations*, Boston, Martinus Nijhoff Publishing.
- PONDY, Louis R. (1967), "Organizational Conflict: Concepts and Models", *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, pp. 296-320.
- PUGH, Derek S. (1976), "The 'Aston' Approach to the Study of Organizations", en Geert Hofstede y M. Sami Kassem (comps.), *European Contributions to Organization Theory*, Assen Amsterdam, Van Gorcum, pp. 62-78.
- PUGH, Derek S. y David J. Hickson (1979), *Organizational Structure in Its Context*, Londres, Saxon House.
- RÍOS SZALAY, Adalberto y Andrés Paniagua Aduna (1977), *Orígenes y perspectivas de la administración*, México, Trillas.
- ROETHLISBERGER, Fritz y William Dickson (1976), *Management and the Worker*, Boston, Harvard University Press.
- SALAMAN, Graeme (1979), *Work Organizations: Resistance and Control*, Nueva York, Longman.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John (1990), "Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en varios autores, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI, pp. 84-103.
- SHAW, Marvin E., Gerald H. Rothschild y John F. Strickland (1977), "Los procesos de decisión en las redes de comunicación", en Alfred G. Smith (comp.), *Comunicación y cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, t. 2, pp. 143-150.
- SELZNICK, Philip (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- SILVERMAN, David (1975), *Teoría de las Organizaciones*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- SIMON, Herbert A. (1979), "Un comentario a 'La ciencia de la Administración Pública'", *Revista de Administración Pública*, núm. 40, octubre-diciembre, pp. 27-31.
- (1984), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- SIMON, Herbert A., Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson (1968), *Administración Pública*, México, Letras.
- STEINER, George A. y John B. Miner (1977), *Management Policy and Strategy*, Nueva York, MacMillan.
- TAYLOR, Frederick W. (1972), *Scientific Management*, Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- VON BERTALANFFY, Ludwig (1984), *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WELLS, Donald M. (1987), *Empty Promises: Quality of Working Life Programs and the Labor Movement*, Nueva York, Monthly Review Press.
- WIENER, Norbert (1969), *Cybernetics*, Massachusetts, MIT Press.
- WOODWARD, Joan (1965), *Industrial Organization: Theory and Practice*, Londres, Oxford University Press.
- WREEN, Robert (1982), "Management and Work Humanization", *The Insurgent Sociologist*, vol. 11, núm. 3, otoño, pp. 23-38.