

**mr**  
manual de referencia

ECONOMÍA | EMPRESA

# MANAGEMENT PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

María de Miguel Molina | Alexis Bañón Gomis | Daniel Catalá Pérez

EMPRESA

EDITORIAL  
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

---

# **MANAGEMENT PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

---

María de Miguel Molina  
Alexis Bañón Gomis  
Daniel Catalá Pérez

2017

EDITORIAL  
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Colección *Manual de Referencia*

Los contenidos de esta publicación han sido evaluados mediante el sistema *doble ciego*, siguiendo el procedimiento que se recoge en [http://bit.ly/Evaluacion\\_Obras](http://bit.ly/Evaluacion_Obras)

Para referenciar esta publicación utilice la siguiente cita: de Miguel Molina, María; Bañón Gomis, Alexis, Catalá Pérez, Daniel (2017). *Management para las administraciones públicas*. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València

© María de Miguel Molina  
Alexis Bañón Gomis  
Daniel Catalá Pérez

© 2017, Editorial Universitat Politècnica de València  
*distribución:* [www.lalibreria.upv.es](http://www.lalibreria.upv.es) / Ref.: 0624\_05\_01\_01

Imprime: Byprint Percom, sl

ISBN: 978-84-9048-636-8  
Impreso bajo demanda

La Editorial UPV autoriza la reproducción, traducción y difusión parcial de la presente publicación con fines científicos, educativos y de investigación que no sean comerciales ni de lucro, siempre que se identifique y se reconozca debidamente a la Editorial UPV, la publicación y los autores. La autorización para reproducir, difundir o traducir el presente estudio, o compilar o crear obras derivadas del mismo en cualquier forma, con fines comerciales/lucrativos o sin ánimo de lucro, deberá solicitarse por escrito al correo [edicion@editorial.upv.es](mailto:edicion@editorial.upv.es).

Impreso en España

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. Introducción a la Teoría de la Organización y al estudio de las organizaciones públicas</b>	<b>3</b>
<b>Objetivos</b>	3
1. Conceptos básicos	5
1.1. La organización como estructura y su estudio	5
1.2. Conceptos y funciones de la Administración	6
1.3. Algunos autores esenciales	7
2. Los enfoques de la Teoría de la Organización	12
3. La Administración Pública y la evolución de sus paradigmas	14
<b>Conceptos clave</b>	19
<b>CAPÍTULO 2. La Administración Pública como sistema</b>	<b>25</b>
<b>Objetivos</b>	25
1. La Teoría General de Sistemas	27
2. Sistemas y subsistemas	28
3. Las administraciones públicas como sistemas	29
4. La relación entre Administración Pública y Sociedad Civil	30
<b>Conceptos clave</b>	32

<b>CAPÍTULO 3. Cultura y cambio en las organizaciones públicas: el impacto del e-Government</b>	<b>35</b>
<b>Objetivos</b>	35
1. Concepto de cultura en las organizaciones	37
2. Resistencia al cambio de cultura y fases necesarias para la adaptación	38
3. Organización pública y organización privada: semejanzas y diferencias en la gestión de servicios	41
4. Aplicación de las TICs en la Administración Pública	44
<b>Conceptos clave</b>	47
<b>CAPÍTULO 4. Organización y estructuras organizativas</b>	<b>51</b>
<b>Objetivos</b>	51
1. La ordenación de las organizaciones: departamentalización y organigramas	53
2. Partes fundamentales de la organización según Mintzberg	54
3. Configuraciones estructurales según la propuesta de Mintzberg	55
4. Posibilidades de cambio de organización en las administraciones públicas	57
5. Tipos de Administraciones Públicas: Territoriales y No Territoriales	59
6. Gobiernos multinivel y relaciones intergubernamentales	61
<b>Conceptos clave</b>	63
<b>CAPÍTULO 5. De la escuela clásica al gerencialismo</b>	<b>67</b>
<b>Objetivos</b>	67
1. La burocracia	69
2. Las dos E's: los principios de eficacia y eficiencia	73
3. Servicio público y equidad	75
4. Tras las tres E's: el factor humano en las organizaciones	76
<b>Conceptos clave</b>	83
<b>CAPÍTULO 6. Gestión pública y/o gestión privada: conceptos básicos y actores</b>	<b>89</b>
<b>Objetivos</b>	89
1. Introducción: las dos dimensiones de la gestión pública	91
2. Gestión pública vs. gestión privada: el papel del Estado	93
3. El Estado de Bienestar	96
3.1. La gobernanza del Estado de Bienestar: el <i>welfare-mix</i>	98
3.2. Las relaciones dentro del <i>welfare-mix</i>	100
4. Técnicas directas, indirectas y mixtas de gestión	102
4.1. La gestión directa	104
4.2. La gestión directa a través de la administración institucional y corporativa	105
<i>Administración institucional</i>	105
<i>Administración corporativa</i>	110
4.3. Gestión indirecta	111
4.4. Gestión mixta	113

5.	La nacionalización de servicios públicos	114
6.	La privatización de servicios públicos	116
6.1.	Privatizaciones en España	118
6.2.	Ejemplos de sectores liberalizados	121
	<i>La energía: electricidad y gas</i>	121
	<i>Las telecomunicaciones</i>	121
	<i>El servicio postal</i>	122
	<b>Conceptos clave</b>	124

## **CAPÍTULO 7. La colaboración público-privada** **131**

	<b>Objetivos</b>	131
1.	Introducción	133
2.	El concepto de colaboración público-privada	134
3.	Tipología y características de la colaboración público-privada	135
3.1.	Ventajas y desventajas de la colaboración público-privada	141
4.	La CPP más allá de las relaciones Estado-mercado	143
5.	La importancia del Tercer Sector	143
6.	La coproducción de servicios públicos: el papel de los ciudadanos	147
7.	Experiencias de CPP en ciertos servicios públicos en España	148
	<b>Conceptos clave</b>	152

## **CAPÍTULO 8. Conceptos básicos de la dirección estratégica de las organizaciones públicas** **159**

	<b>Objetivos</b>	159
1.	Funciones de la Dirección en las organizaciones públicas y privadas	161
2.	La dirección estratégica como modelo de Dirección en las organizaciones públicas	162
3.	Elementos de la dirección estratégica	162
4.	El proceso de la dirección estratégica	164
5.	Factores políticos que influyen en la planificación	170
6.	La parte estratégica y la parte técnica/operativa	171
6.1.	Niveles de mando en las organizaciones	171
6.2.	Los diferentes tipos de planificación en relación al tiempo	173
	<b>Conceptos clave</b>	175

## **CAPÍTULO 9. Liderazgo y gestión de grupos en la Administración Pública. El Directivo Público** **179**

	<b>Objetivos</b>	179
1.	Autoridad y liderazgo	181
2.	Estilos de liderazgo	183
3.	El concepto legal de directivo en las administraciones públicas	185
4.	Directivos políticos y directivos funcionarios, desde el punto de vista organizacional	187

5.	Profesionalización de los mandos	188
6.	El modelo de <i>directivo público</i> del EBEP	189
7.	La responsabilidad legal del directivo público	191
8.	Responsabilidad ética y lucha contra la corrupción	193
9.	Impulso de la responsabilidad social en las organizaciones públicas y privadas	200
10.	La gestión de personas: el trabajo en grupo y el trabajo en equipo	204
10.1.	¿Qué es un grupo? ¿Qué diferencia a un grupo de un equipo de trabajo?	204
10.2.	¿Existen características que contribuyen a hacer eficaces a los equipos de trabajo?	206
10.3.	SMART: un método de asignación de tareas	209
10.4.	Tipos de grupos	210
10.5.	Estructura de los grupos: fases o etapas de desarrollo	211
10.6.	Propiedades de los grupos	212
10.7.	Los conflictos y su gestión	214
	<b>Conceptos clave</b>	217

## **CAPÍTULO 10. La toma de decisiones. La comunicación** **223**

	<b>Objetivos</b>	223
1.	La toma de decisiones	225
1.1.	La decisión y sus actores	225
	<i>Funciones, roles de los mandos</i>	225
	<i>Aptitudes de los mandos</i>	227
	<i>La cadena de mando</i>	228
1.2.	Contextos en la toma de decisiones	230
1.3.	Tipos de decisiones	233
1.4.	Proceso de toma de decisiones	236
1.5.	Técnicas para la toma de decisiones	236
2.	La comunicación como decisión	237
2.1.	La comunicación y sus actores	237
2.2.	Contextos en la comunicación	238
2.3.	Tipos de comunicación	240
2.4.	El plan de comunicación	242
	<b>Conceptos clave</b>	244

## **CAPÍTULO 11. El control y evaluación del desempeño de las administraciones públicas** **249**

	<b>Objetivos</b>	249
1.	Introducción: control y evaluación	251
2.	La evaluación del desempeño ( <i>performance</i> ) de las administraciones públicas	253
3.	La evaluación de políticas públicas	257
3.1.	Las políticas públicas	257

3.2. El concepto de evaluación. Diferencias con técnicas afines	259
<i>Evaluación frente a seguimiento</i>	261
<i>Evaluación frente a técnicas de auditoría</i>	261
3.3. Funciones, fines o propósitos de la evaluación	263
3.4. Tipos de evaluación y actores relevantes del proceso	265
3.5. La evaluación de políticas públicas en España	268
<i>La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios</i>	270
<i>Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos</i>	271
<i>La integración de la evaluación en la particularidad del sistema autonómico español</i>	271
4. Rendición de cuentas ( <i>accountability</i> ) y transparencia	273
<b>Conceptos clave</b>	276

## **CAPÍTULO 12. La gestión pública en el siglo XXI** **281**

<b>Objetivos</b>	281
1. El modelo de Nueva Gestión Pública en los países europeos	283
2. El concepto de excelencia	287
3. Innovación y Management Innovation en la Administración Pública	290
4. La creación de valor público	293
5. La participación ciudadana y su relación con la Gobernanza	295
6. Diferencia entre comunicación y participación	296
7. Las redes de actores	298
8. La legitimidad y reputación. Gobierno relacional y Gobernanza	300
9. El Nuevo Servicio Público	302
<b>Conceptos clave</b>	307





# Introducción

Este manual se ha elaborado como apoyo en la formación sobre las materias *Teoría de las Organizaciones* y *dirección estratégica de Organizaciones Públicas*, que se estudian en los Grados de Gestión y Administración Pública, de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas y cuya docencia se encarga al Departamento de Organización de Empresas.

Asimismo, es de aplicación para empleados de las administraciones públicas que quieran ampliar sus conocimientos, especialmente aquellos que ocupan un puesto de mando.

El objetivo central es que el lector tenga un conocimiento profundo del comportamiento de las organizaciones y de su dirección estratégica, y cómo influye en la manera de administrar las organizaciones públicas.

De este modo, los objetivos específicos del índice que se va a desarrollar serían:

- Conocer los conceptos básicos de la Teoría de las Organizaciones.
- Comprender las diferentes teorías sobre el comportamiento de las organizaciones aplicadas a la Administración Pública y su evolución en el tiempo.
- Analizar el impacto del “cambio” en la cultura organizacional de la Administración Pública.
- Interpretar y conocer semejanzas y diferencias entre las organizaciones públicas y privadas.
- Conocer nuevos instrumentos de colaboración entre las organizaciones públicas y privadas.
- Aplicar estos conocimientos para contribuir a la mejora de la gestión pública y la calidad de los servicios públicos.
- Capacitar al lector para ocupar puestos de dirección en los distintos niveles de la Administración Pública.

- Desarrollar habilidades y sensibilidades directivas que se consideren básicas para la mejora de la gestión de los servicios públicos.
- Facilitar la comprensión de la complejidad de la dirección pública.
- Entender la dirección pública como un servicio al ciudadano.
- Analizar el poder en las organizaciones, la concentración o delegación de facultades y la cadena de mando.
- Analizar las funciones de la dirección en las organizaciones.
- Estudiar la dirección estratégica como modelo de dirección en las organizaciones actuales.
- Conocer las teorías actuales que afectan a la Dirección pública.

Esta obra que presentamos aporta no sólo los conocimientos académicos sobre las organizaciones, públicas y privadas, sino además la experiencia acumulada durante nuestra actividad profesional en diferentes organizaciones, incluidos puestos de responsabilidad. Esta diversidad ha enriquecido el resultado de este estudio y ha aportado una visión humanista a los temas tratados.

Además, hemos tomado como referencia los conocimientos transmitidos por el profesor Francisco Oltra Climent sobre Gestión pública y por el profesor Enrique de Miguel Fernández sobre *Management*. Ambos nos han servido de base para mirar siempre hacia las personas en cualquier puesto de la organización. Desde aquí, nuestro agradecimiento por tener tan buenos maestros.

También queremos agradecer su buen hacer a aquellos directivos públicos que han contribuido con su docencia y conocimientos a enriquecer esta asignatura, a pesar de su escaso tiempo. En especial, a Pablo Rodríguez y Vicent Castellano.

Valencia, julio de 2017.

Los autores.

# Introducción a la Teoría de la Organización y al estudio de las organizaciones públicas

*María de Miguel Molina*  
*Universitat Politècnica de València*

Objetivos	
01	Conocer conceptos básicos de la Teoría de las Organizaciones
02	Conocer y comprender la evolución de los estudios sobre el comportamiento de las organizaciones
03	Aplicar estos conocimientos en la Administración Pública



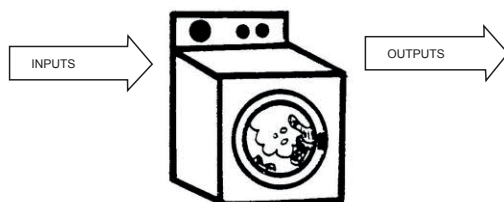
## 1. Conceptos básicos

### 1.1. La organización como estructura y su estudio

El área de conocimiento *Organización de Empresas* está integrada como núcleo central de pensamiento por la Teoría de las Organizaciones, compuesta por diversos paradigmas o modelos en continua evolución y transformación, lo que la convierte en un área de estudio que se reajusta continuamente.

Para el concepto de *organización* tomamos la definición de Hodge, Anthony y Gales (2008, p. 13), para quienes “las organizaciones son sistemas humanos de cooperación y en coordinación, acoplados dentro de unos límites definidos para perseguir metas y objetivos compartidos”. Podríamos decir que una organización la forman unos *inputs* (recursos humanos y materiales) dirigidos hacia unos objetivos y que se organizan de tal manera que se obtienen unos *outputs* (productos y/o servicios) y que podríamos representar gráficamente como cualquier máquina que fabrica un producto o servicio (Figura 1.1).

Los mismos autores (*ibid.*, p. 20) consideran la Teoría de la Organización como “un conjunto de conceptos, principios e hipótesis relacionadas acerca de las organizaciones, y que se utiliza para explicar los componentes organizativos y sus relaciones”.



**Figura 1.1.** La “máquina” organización y sus resultados  
Fuente: elaboración propia

Diversos autores han tratado de agrupar todos estos paradigmas en diferentes escuelas de pensamiento o enfoques, sin que en este punto exista una estructura consensuada o aceptada por todos los especialistas del área. Koontz (1961) se refería a este hecho como la *Management Theory Jungle*, tratando de poner orden a la gran cantidad de teorías que en menos de dos siglos hacían referencia al funcionamiento de las organizaciones. Dicha *jungla* fue revisada por el mismo autor casi veinte años después (Koontz, 1980) en un esfuerzo por actualizarla. Pero incluso estos trabajos fueron criticados por otros especialistas.

Asimismo, muchos de los autores principales de la Teoría de la Organización son compartidos por otras áreas de conocimiento, como la Economía, la Ingeniería, las Ciencias de la Administración, la Sociología o la Ética. Además, la propia dirección estratégica tiene una importancia primordial en el estudio de las organizaciones en la actualidad, como paradigma con entidad suficiente para un enfoque propio.

Por ello, no es de extrañar que en las universidades españolas los departamentos de Organización/Administración de empresas (sin obviar que comprende también el estudio de otro tipo de organizaciones) continúen a nivel interno especializándose en la parte más general de la Teoría de la Organización y en otras más específicas como la Economía industrial, la Dirección de producción y operaciones, los Sistemas de información, la Dirección de Recursos Humanos, el Sector público, la Ética empresarial, etc.

## 1.2. Conceptos y funciones de la Administración

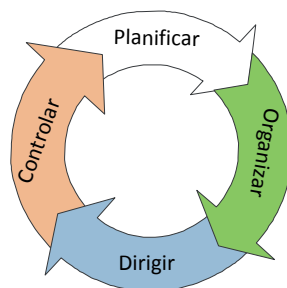
Es preciso diferenciar otros términos como administración, *management*, gestión y dirección pues, en ocasiones, al traducirlos del inglés al español pueden causar confusión y a veces no se corresponden fielmente con el concepto original.

Las funciones que se desarrollan en una organización a nivel general son aquellas de *administración* que ya definió Fayol (1976, original 1916) como prever, organizar, coordinar, dirigir y controlar.

De acuerdo con Aguirre, Castillo y Tous (1999, pp. 22-4), estas funciones comprenderían:

- Prever/planificar: actividad de reflexión previa que incluye la fijación de propósitos y selección de acciones pertinentes, a la luz de variables internas y externas.
- Organizar/coordinar: establecimiento de una estructura intencional, formalizada y permanente de tareas y funciones para lograr los objetivos, de manera coordinada.
- Dirigir: influir en las personas para que, de manera voluntaria, contribuyan al logro de los objetivos.
- Controlar: contrastar lo planeado con lo ocurrido para corregir las desviaciones en los objetivos, generando la retroalimentación de todo el proceso.

Por tanto, la secuencia de las funciones se presenta de manera continua (Figura 1.2).



**Figura 1.2.** Las funciones de administración a partir de Fayol  
*Fuente: elaboración propia*

Pero, dentro de las organizaciones, además se ha prestado especial atención a las tareas propias de los mandos, aquellos que se responsabilizan de los resultados (*managers*), y que serían, las tareas propias de la administración ya vistas, de las que la de *dirección* comprendería las subfunciones de: liderar, comunicar y motivar (De Miguel Fernández, 2010, pp. 34-6).

Los mandos se suelen categorizar en tres niveles: superiores o alta dirección, intermedios y operativos.

Todas sus tareas, en las que se plasma el trabajo ejecutivo, constituyen lo que en la lengua anglosajona se denomina *Management*, cuya mejor traducción sería como Gestión (de mandos de cualquier nivel), aunque en ocasiones se utiliza la palabra Dirección, por lo que se puede crear confusión entre la función específica de dirigir y el *Management* (que comprendería todas ellas). En este sentido, también sería quizás más correcto hablar de la Gestión estratégica o de los altos mandos, pero comúnmente se emplea el término dirección estratégica siendo esta última denominación aceptada ampliamente por la doctrina.

De acuerdo con Claver (2007, p. 37), en la dirección estratégica si la actuación administradora comprende planteamientos a largo plazo es apropiado hablar de Dirección, mientras que si se dirige a corto plazo sería más apropiado el término Gestión.

La estrategia implica fijar objetivos a largo plazo, a partir del conocimiento del entorno, mediante las acciones apropiadas y una retroalimentación en función de los resultados obtenidos. La falta de esta visión estratégica en algunos mandos se suele dar con mayor frecuencia en las administraciones públicas (Mulgan, 2009, pp. 1-5)<sup>1</sup>.

Como puede verse, incluso en los términos clave no siempre hay unanimidad. Si a ello le unimos que tenemos que aplicarlos a las organizaciones públicas donde el término *Administración Pública* está ampliamente difundido, la confusión puede ser mayor. Por ello, en este manual trataremos en general de la Administración de las organizaciones públicas teniendo en cuenta que las tareas esenciales, lo que no quiere decir las más importantes, son las realizadas por los mandos (por lo que en dicho caso acudiremos al término *Management* o Dirección para evitar errores).

### 1.3. Algunos autores esenciales

En la Tabla 1.1 mostramos por orden cronológico las aportaciones de algunos de los autores más importantes en nuestra área, partiendo de una primera selección de Ramió y Ballart (1993, pp. 50-1), enriquecida con otros estudios, como el de Durán-Pich (2010). Sin embargo, hay que tener presente que el orden cronológico no significa que unos autores hayan sustituido a otros, sino que el área está en continua evolución y, por tanto, varios de los autores más clásicos continúan hoy en plena vigencia.

---

<sup>1</sup> La dirección estratégica de las organizaciones públicas se estudia con mayor profundidad en la asignatura obligatoria del mismo nombre del tercer curso del Grado de Gestión y Administración Pública.



Tabla 1.1. Selección de autores clave

Fecha	Idea	Autor	Aportación	Obra principal
1911	La aproximación científica al trabajo mejora la productividad, las condiciones para los trabajadores y los beneficios	Taylor	Principios de la Administración Científica	<i>The principles of Scientific Management</i>
1918	Prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar	Fayol	Principios Generales de la Administración	<i>Administration Industrielle et Générale</i>
1922	Organizaciones racionales, objetivas y eficientes	Weber	Modelo burocrático	<i>Economía y Sociedad</i> (obra póstuma)
1935	Importancia de las relaciones humanas Liderazgo democrático y dinámicas de grupo	Lewin	Motivación (1939, Liderazgo con Lippitt y White)	<i>A Dynamic Theory of Personality</i>
1937	Desarrollo horizontal (especialización) y vertical (jerarquía), sistemas de coordinación y control.	Gulick/Urwick	Relaciones críticas político-profesional	<i>Notes of the Theory of Organizations</i>
1938	La empresa es un sistema cooperativo, abierto y racional, con un propósito común	Barnard	Sistema social cooperativo	<i>The functions of the executive</i>
1947	Un problema es una oportunidad de mejora. Es la diferencia entre la situación actual y la deseada	Simon	Comunicación (1958, Teoría de la decisión con March)	<i>Organizations</i> (con March)
1949	Problemas prácticos de funcionamiento y control de la burocracia	Merton	Crítica a la estructura burocrática	<i>Teoría y estructura sociales</i>
1954	Eficacia no es hacer las cosas bien sino las que deben hacerse	Drucker	Teoría estratégica empírica (Dirección por objetivos)	<i>The practice of management</i> <i>The effective executive</i> (1966)
1956	Clasificación de sistemas abiertos y cerrados	Boulding	Teoría General de Sistemas (a partir de Von Bertalanffy)	<i>The image: knowledge in life and society</i>

(Tabla 1.1, continúa en la página siguiente)

(Tabla 1.1, continúa de la página anterior)

Fecha	Idea	Autor	Aportación	Obra principal
1959	Los factores realmente gratificantes son motivacionales: logro, desarrollo personal, reconocimiento	Herzberg	Teoría de los factores de la motivación	<i>The motivation to work</i>
1960	El ser humano medio aprende a buscar la responsabilidad	McGregor	Dirección por objetivos	<i>The human side of enterprise</i>
1963	La burocratización comporta lentitud, ineficacia, falta de decisión, rigidez y escasa adaptación a los cambios del entorno	Crozier	Teoría X y Teoría Y del liderazgo El "círculo vicioso" burocrático	<i>The Phénomène Bureaucratique</i>
1965	El proceso de ajuste empresa-entorno es más difícil cuando el entorno es turbulento	Ansoff	Entorno y planificación	<i>Corporate Strategy</i>
1966	Comprensión de las necesidades humanas	Maslow	Teoría de la Motivación (pirámide)	<i>Motivation and Personality</i>
1973	Hay diferencias sustanciales entre lo que los managers hacen y lo que dicen que hacen La planificación es un trabajo de análisis, síntesis y creatividad	Mintzberg	Partes fundamentales de la organización y configuraciones estructurales	<i>The nature of managerial work The rise and fall of strategic planning (1994)</i>
1974	Análisis de los subsistemas en una organización	Kast/Rosenzweig	Aplicaciones TGS (subsistemas)	<i>Organizations and management: a systems approach</i>
1980	Las cinco fuerzas competitivas (entrantes, sustitutos, poder negociador de compradores y de clientes y rivalidad entre competidores) reflejan la competencia de un sector económico	Porter	Gestión/Dirección estratégica	<i>Competitive strategy</i>
1981	Humanizar las condiciones de trabajo para conseguir mayor productividad	Ouchi	Teoría Z de la motivación	<i>Theory Z: how american business can meet the japanese challenge</i>

(Tabla 1.1, continúa en la página siguiente)

(Tabla 1.1, continúa de la página anterior)

Fecha	Idea	Autor	Aportación	Obra principal
1982	Volviendo al sentido común las empresas excelentes consiguen que gente corriente logre cosas no corrientes	Peters/Waterman	Excelencia en las organizaciones (Desarrollo de la Organización)	<i>In search of excellence</i>
1983	El sector público tiene las mismas necesidades que el privado en alcanzar sus objetivos de forma eficaz y eficiente, pero su orientación normativa es distinta por la relevancia de valores propios	Perry/Kramer	<i>Public Management</i> (Gestión pública)	<i>Public Management: Public and Private Perspectives</i>
1984	Relación bidireccional entre las organizaciones y los grupos de interés directos e indirectos	Freeman	Teoría de los stakeholders	<i>Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance</i>
1986	Aplicación de la planificación estratégica en las administraciones públicas	Wechsler/Backoff	Planificación estratégica en la Administración Pública (AP)	<i>Policy making and administration in State Agencies: strategic management approaches</i>
1987	Aprendizaje mutuo entre sector público y privado	Gunn	<i>Public Management</i> (Gestión pública)	<i>Perspectives on public management</i>
1987	Conseguir un desarrollo que no comprometa el de las generaciones futuras	Brundtland	Desarrollo sostenible	<i>Our future, our choice</i>
1988	Análisis de la toma de decisiones estratégica en estas organizaciones	Bryson	Planificación estratégica en la AP	<i>A strategic planning process for public and non-profit organizations</i>
1990	De la burocracia al gerencialismo	Pollit/Aucoin/Hood/	<i>New Public Management</i> (Nueva Gestión Pública, NGP)	<i>Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience/ Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums/ A Public Management for All Seasons</i>

(Tabla 1.1, continúa en la página siguiente)

(Tabla 1.1, continúa de la página anterior)

Fecha	Idea	Autor	Aportación	Obra principal
1993	El proceso estratégico y el liderazgo aplicados a las administraciones públicas	Nutt/Backoff	Planificación estratégica en la AP	<i>Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership</i>
1993	Importancia de la habilidad para combinar recursos tangibles e intangibles	Peteraf	Teoría de recursos y capacidades	<i>The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view</i>
1994	Las exigencias del corto plazo autolimitan el pensamiento sobre el futuro	Hamel/Prahalad	Capacidades dinámicas	<i>Competing for the future</i>
1995	El futuro pertenece a los "trabajadores del conocimiento" que usan el cerebro en lugar de las manos	Nonaka y Takeuchi	Estrategia basada en el conocimiento	<i>The knowledge-creating company</i>
1996	Los resultados no financieros (pero que se pueden medir) cimientan el éxito a largo plazo	Kaplan y Norton	Cuadro de mando integral y mapas estratégicos	<i>The balanced scorecard</i>
1996	Las redes interorganizacionales son autónomas pero complementarias	Rhodes	Policy network analysis (Análisis de redes de políticas públicas)	<i>The new governance: Governing without government</i>
1996	La organización es un sistema dinámico de producción y aplicación de conocimiento	Spender	Dinámica del conocimiento	<i>Making knowledge the basis of a dynamic theory of the firm</i>
2000	Los servicios públicos como resultado operativo de la co-creación con los ciudadanos	Denhardt y Denhardt	New Public Service	<i>The new public service: serving rather than steering</i>
2002	Los modelos de negocio como visión sistémica del producto/servicio	Magretta	Business Model	<i>Why Business Models Matter</i>
2006	La gobernabilidad como enfoque que renueva el modelo de Nueva Gestión Pública	Osborne, S.P.	New Public Governance (Nueva Gobernanza Pública)	<i>The New Public Governance?</i>

Fuente: elaboración propia a partir de diversos autores (Chiavenato, 2006; De Miguel Fernández, 2010; Durán-Pich, 2010; Ramió, 1999; y otros)

Se han incluido además algunos autores clave en el estudio de las organizaciones públicas.

Chiavenato (2006, p. 21) ubica los inicios de la Teoría de la Organización remontándose a eventos históricos tales como la organización egipcia (entre 4000-2000 a.C.), la Grecia clásica (400 a.C.) o las ideas de liderazgo político de Maquiavelo en el siglo XVI.

Pero la mayoría de autores, como p.e. Gaither y Frazier (2000, p. 8), suelen ubicarlos en Inglaterra, a finales del siglo XVIII, con la transición de un sistema artesanal de producción a la Revolución industrial. El nacimiento de la locomotora en 1764 y la publicación de la “Riqueza de las naciones” por Adam Smith en 1776, no sólo supusieron el crecimiento de maquinaria de producción y la especialización de las tareas en las fábricas, sino también el estudio de la manera de organizar y controlar a los operarios.

Así, el siglo XIX supondría la difusión de la Revolución industrial por Europa y Estados Unidos, dando paso en el siglo XX a una nueva era industrial. En este cambio de siglo surgieron los primeros trabajos científicos sobre la Administración.

## 2. Los enfoques de la Teoría de la Organización

En cuanto a la clasificación de estos autores por escuelas, Ramió (1999), por ejemplo, hace una clasificación simple de enfoques Clásicos, Neoclásicos y Contemporáneos (Tabla 1.2).

**Tabla 1.2.** Clasificación de enfoques de la Teoría de la Organización

<b>Enfoques Clásicos</b>	Dirección Científica y Administrativa	Estructuralismo	Escuela de las Relaciones Humanas
<b>Enfoques Neoclásicos</b>	Neorracionalismo (Orientación al comportamiento)	Neoestructuralismo (revisión crítica del modelo weberiano)	Teoría de las Contingencias (TGS)
<b>Enfoques Contemporáneos</b>	Estrategia, Excelencia, Recursos y capacidades, etc.		

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de Ramió (1999, p. 19)

Para este autor, cada enfoque ha ido evolucionando sobre el anterior:

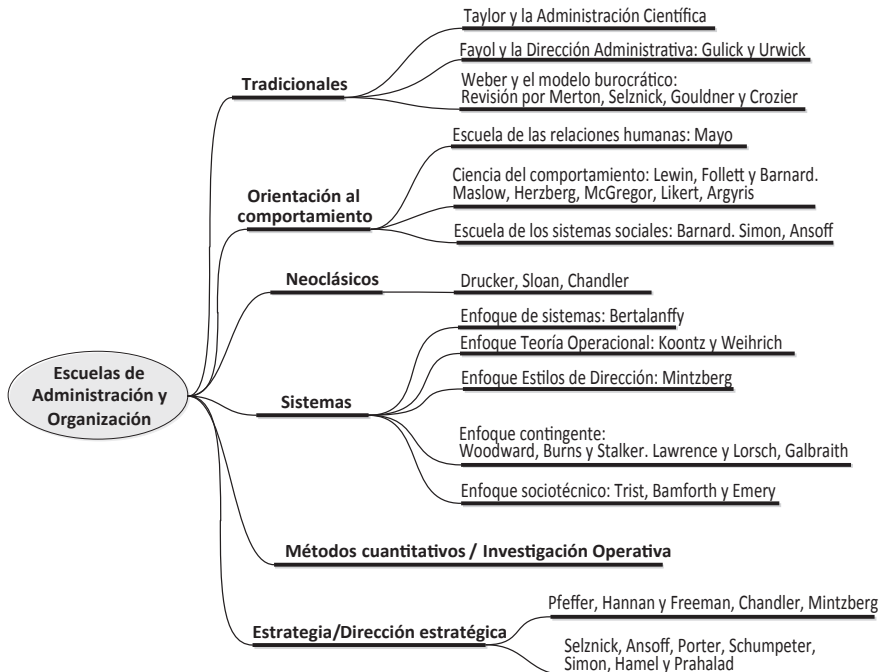
- Los paradigmas teóricos clásicos son los enfoques sobre los que se edifica la moderna Teoría de la Organización y que han canalizado la mayoría de las aportaciones posteriores. Son las perspectivas que predominan durante la primera mitad del siglo XX (Figura 1.3).
- Los paradigmas teóricos neoclásicos representan los enfoques que modernizan la Teoría de la Organización, aportando una visión más global e integradora de los fenómenos organizativos al intentar interrelacionar sus diferentes dimensiones. Son las perspectivas dominantes durante los años 50, 60 y 70.
- Por último, los enfoques contemporáneos representan los paradigmas teóricos en los que figuran las tendencias y perspectivas que dominan el paisaje actual



**Figura 1.3.** Principales autores de la Teoría Clásica  
Fuente: De Miguel Fernández (2010, p. 65)

de la Teoría de la Organización. Representan planteamientos muy diversos que aportan pluralidad y profundidad en el análisis de las dimensiones organizativas. Son las perspectivas dominantes desde los años 80.

Si quisiéramos una mayor concreción de las Escuelas, acudiríamos entonces a la clasificación de Claver *et al.*, (2009) representada en la Figura 1.4. En ella se presta una especial atención al enfoque estratégico, con lo que se aumenta el número de las escuelas.



**Figura 1.4.** Enfoques de la Teoría de la Organización.  
Fuente: elaboración propia a partir de Claver (2009, p. 38)

### 3. La Administración Pública y la evolución de sus paradigmas

El origen de la Administración Pública, como organización, podemos buscarlo en la reacción frente al orden feudal de la Edad Media. La figura del rey (absolutismo) es potenciada y se convierte en el eje vertebrador de la centralización política del territorio, generando la creación de nuevas instituciones y estructuras orgánicas concretas. Cobran vida los Consejos, que tendrán capacidades en distintas materias para gestionar los distintos asuntos del Estado regio a través de las regalías (potestades político-administrativas de la autoridad regia), conviviendo con otros conjuntos normativos medievales subsistentes en señoríos, villas o principados (que mantenían sus propias instituciones), pero con el tiempo sometidos a mayor control por la monarquía (Oltra y De Miguel, 2007, pp. 41-2).

Las ciudades se van llenando de *hombres libres* que, poco a poco, van constituyendo un grupo social nuevo: la burguesía, profesionales que adquieren capacidad económica por su trabajo y no por una clase noble determinada, y que no tienen tampoco consideración de *esclavos*.

Así se va fraguando la idea de Estado y de su soporte u organización, la Administración Pública. Ya en el siglo XIX, con el Estado liberal se irán ampliando las tareas de esta Administración Pública.

De este modo, podemos entender la Administración Pública como aquella institución que dispone de un cuerpo normativo que determina su funcionamiento y estructura y, a su vez, como organización (soporte estructural) que construye su propia combinación de recursos humanos y materiales, creando una estructura de tareas y autoridad (Oltra y De Miguel, 2007, p. 23). De acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, la Administración Pública es una organización que sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Por ello los gestores públicos en la actualidad, para el desarrollo de sus actividades, toman como referencia los conocimientos que se han ido generando en las Ciencias Políticas, las Ciencias de la Administración, el Derecho Público (Derecho Administrativo) y la Teoría de la Organización, entre otras (Oltra y De Miguel, 2007, p.39).

Así, desde el campo de la Teoría de la Organización, y también de las Ciencias de la Administración (que estarían a caballo entre las disciplinas nombradas anteriormente), se analizan los diferentes modelos o paradigmas que han guiado el trabajo de las administraciones públicas desde que se estudian como organizaciones. Es decir, diríamos que la Teoría de la Organización toma

un concepto más restringido del objeto de estudio Administración Pública, centrándose en las organizaciones públicas y su diferencia o coordinación con las organizaciones privadas, y no tanto en otros elementos como la política, aunque, evidentemente, condiciona a este tipo de organizaciones (Ballart y Ramió, 2000, pp. 22-5). En cualquier caso, ambas disciplinas tienen muchos puntos en común y se influyen mutuamente.

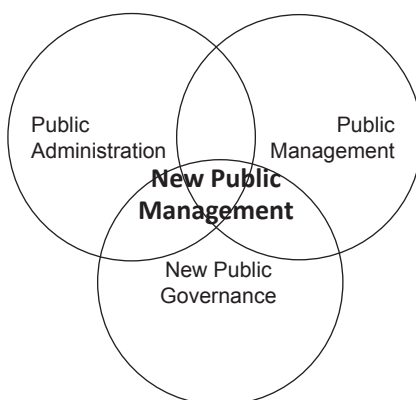
Algunas definiciones sobre lo que consistiría la actividad de gestión pública las encontramos en Pollit y Bouckaert (2010, p. 26), por ejemplo:

- Perry y Kramer: la gestión pública como fusión de la tendencia normativa de la Administración Pública y la tendencia organizativa de la gestión.
- Pierre: la gestión pública como el punto de conexión bidireccional entre el Estado (implementación de políticas públicas) y la sociedad civil (demandas ciudadanas).

En la actualidad, se atiende a la evolución de tres enfoques por los que se han gestionado y gestionan las administraciones públicas (De Miguel Molina, 2010):

- el paradigma de la Administración Pública o *Public Administration* (PA);
- el paradigma de Gestión Pública o *Public Management* (PM);
- el paradigma de Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management* (NPM), que en la actualidad deriva hacia la integración de la Gobernanza (*Governance*) en dicho modelo o *New Public Governance* (NPG), buscando la participación ciudadana.

Esta evolución no siempre supone la sustitución de un modelo por otro, sino que en ocasiones todos conviven a la hora de gestionar una Administración Pública concreta, con mayor o menor influencia dependiendo el lugar y organización que estudiemos (Figura 1.5).



**Figura 1.5.** Confluencia entre los paradigmas de la Gestión pública  
Fuente: elaboración propia



El funcionamiento de las Administraciones públicas se ha basado tradicionalmente en el modelo burocrático weberiano (Weber, 1969 original de 1922), en el que la importancia se centraba en tener una Administración Pública objetiva con sus trabajadores y administrados. Es el llamado modelo de Administración Pública (AP) en la que el Derecho administrativo tiene un papel primordial a la hora de fijar el funcionamiento de las organizaciones públicas (Crozier, 1996).

Sin embargo, la crisis del petróleo de los años 70 hizo que el Estado del Bienestar, tal como se había creado para impulsar el avance económico de los países tras las dos guerras mundiales, fuese imposible de mantener, empezando a poner en duda la eficacia y eficiencia de las Administraciones públicas y el modelo burocrático. En consecuencia, se comienza a acudir a las técnicas de gestión que se utilizaban en las empresas privadas, surgiendo la llamada Gestión pública o gerencialismo (GP), en la que se intentan combinar *Management* y Derecho público (*Public Management*), pues en sus inicios su aplicación directa planteó graves problemas (Prats, 2005, p. 126).

Así, se va extendiendo un nuevo modelo de gestión pública, que será bautizado como el paradigma de Nueva Gestión Pública (NGP) y que, básicamente, analiza cómo la Administración Pública podría mejorar su legitimidad de cara a sus ciudadanos desde un punto de vista de gestión (Osborne y Plastrik, 2003, p. 16).

Desde la década de 1990 en adelante, el discurso de la NGP se convirtió en un fenómeno global, e incluso recibió el apoyo político de la OCDE y la ONU. Esta globalización no fue solamente el resultado de trabajos académicos, tales como los de Aucoin, Pollit, Hood, König o Metcalfe y Richards (Lynn Jr., 2005, pp. 27 y 43-4), sino también de otros trabajos no académicos, como los de los consultores norteamericanos Osborne y Gaebler (1992) y su concepto sobre la *Reinvención del Gobierno*. Algunos de sus componentes principales serían (Ballart y Ramió, 2000, p. 73):

- Separación entre la decisión política y la ejecución.
- Énfasis en los resultados y en la capacidad para dar respuesta a los problemas de la sociedad.
- Diseño de mecanismos institucionales que incentiven el rendimiento organizativo.
- Cambio cultural centrado en la eficiencia, la competitividad, la orientación al ciudadano-cliente.
- Las administraciones como organizaciones con capacidad estratégica para la toma de decisiones.

Por otro lado, el siglo XXI ha sido testigo de una gran difusión del concepto de Gobernanza (*Governance*), cuya inclusión reside en la necesidad de aumentar la participación de todos los interesados en la gestión de organizaciones públicas y privadas (Freeman, 1994; Rhodes, 1996; Freeman, 2004; Frederickson, 2005 y Rhodes, 2007), principalmente con una mayor implicación en la formulación de políticas públicas y un incremento de la transparencia de la gestión de estas organizaciones.

Así, algunos autores creen que estamos iniciando una fase de post-NGP o fase de *Governance Network* (Osborne, 2006), en el que cada Administración Pública debe evolucionar de acuerdo con su propio entorno. En otras palabras, los líderes políticos deberían tener las habilidades necesarias para introducir las ideas de la NGP, teniendo en cuenta a las distintas partes interesadas (Ferlie y Steane, 2002, p. 1463). La Gobernanza tiende a ir más allá de la política de coordinación, para mostrar un sector público que se coordina y coopera también con los agentes no estatales, como empresas y ONGs (Acevedo y Common, 2006, p. 396). En el fondo, estaría relacionada con el enfoque de la dirección estratégica y, concretamente, en gran sintonía con las teorías de los grupos de interés o *stakeholders* (Freeman, 1984), así como con el *network analysis* o análisis de redes.

Por ejemplo, Rhodes (1997, p. 29) define tres niveles. A nivel micro, se referiría a las relaciones entre diferentes actores, individuales o colectivos; a nivel meso, a las relaciones entre los grupos de interés y la Administración Pública; y a nivel macro, a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Otros autores señalan que la Gobernanza es una extensión de la NGP y no un nuevo paradigma, sino una combinación de paradigmas en función del país y de la organización pública que se analice (Andresani y Ferlie, 2006, p. 417).

Esta visión estratégica en las organizaciones públicas españolas ya está ampliamente extendida; no obstante, siguen faltando vías de participación ciudadana real, a la vez que mayor control de los resultados obtenidos. Así, la planificación estratégica por parte de las Administraciones públicas no sólo les beneficia a ellas mismas, sino al propio entorno que las rodea impulsando su progreso (Prats, 2005, p. 190).

Por ello, requiere especial atención el trabajo ejecutivo en las Administraciones públicas, pues de sus mandos dependerá que exista o no una Gestión estratégica que tenga en cuenta los cambios en el entorno.

*La dirección se define por ello menos por el rigor de sus planteamientos que por la aplicabilidad de sus resultados [...], pero a su vez como disciplina está cada vez más interesada por la construcción de una teoría capaz de explicar, predecir y en su caso prescribir cómo mejorar la forma de actuación de las organizaciones*

(Cuervo y Vázquez, 2006, pp. 195-6).

De este modo, en el análisis de la planificación estratégica pública, ha surgido un nuevo campo de estudio: el análisis de las políticas y programas públicos, fundamentalmente impulsado por diversas organizaciones internacionales, como la ONU o la OCDE a nivel internacional y la UE en Europa. Éste se centra en un proceso sistémico de conocimiento de la intervención pública para evaluar su diseño, puesta en práctica, efectos, impactos y resultados.

*Una aproximación moderna a la Administración Pública desde la dirección estratégica nos induce a integrar tanto la visión externa de competitividad como la interna de la dirección de la organización. Un aspecto fundamental es el análisis del entorno y la*

*identificación de los principales agentes clave con algún interés o sobre los que pueda repercutir la actuación de la Administración Pública*

(Martín Castilla, 2005, p. 6).

En definitiva, el detectar todos los grupos de interés al desarrollar políticas o programas públicos, así como conocer sus necesidades, sería un primer paso fundamental por parte de los gestores públicos. Y para lograr el éxito en la implantación de dicha política, sería además inevitable ir más allá, analizando las redes de actores, directos e indirectos, que se verán influidos por dicha política.

Enlazando con el inicio del capítulo, podríamos distinguir en las organizaciones públicas dos productos que deberían estar totalmente compenetrados:

- Las políticas públicas, que implican un planteamiento de tipo estratégico.
- Los servicios públicos, que deben ser el resultado operativo de tales políticas. En su elaboración, emerge asimismo el concepto de Nuevo Servicio Público, en el que la co-creación con los ciudadanos es el eje principal (Denhardt y Denhardt, 2000).

## Conceptos clave

**Organización (Hodge, Anthony y Gales, 2008, p. 13):** “las organizaciones son sistemas humanos de cooperación y en coordinación, acoplados dentro de unos límites definidos para perseguir metas y objetivos compartidos”

**Funciones de administración (Fayol, 1976):** prever, organizar, coordinar, dirigir y controlar

**Management:** tareas propias de los mandos, aquellos que se responsabilizan de los resultados (*managers*) Son las tareas propias de administración, de las que la de *dirección* comprendería las subfunciones de: liderar, comunicar y motivar (De Miguel Fernández, 2010, pp. 34-6)

**Tipos de mandos:** Alta Dirección, mandos intermedios y mandos operativos

**Dirección estratégica:** la de la Alta Dirección, normalmente a largo plazo

**Paradigma de la *Public Administration*:** el Derecho administrativo tiene un papel primordial a la hora de fijar el funcionamiento de las organizaciones públicas (Crozier, 1996)

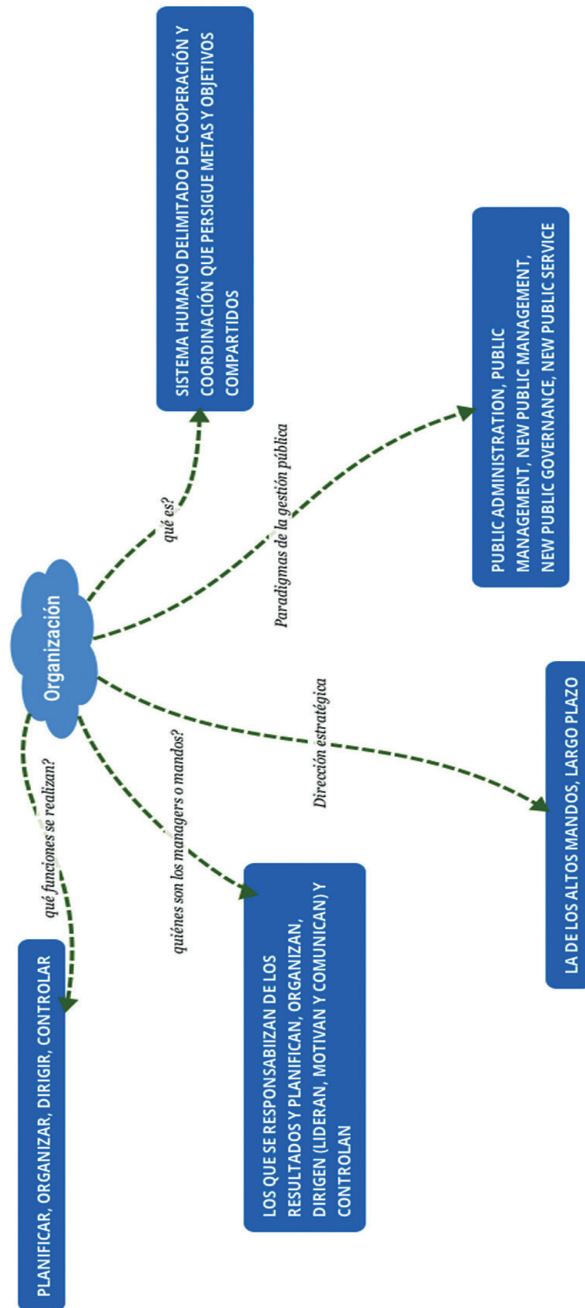
**Paradigma del *Public Management*:** utilización de técnicas de gestión que se utilizaban en las empresas privadas, se combina el *Management* y el Derecho público pues en sus inicios su aplicación directa planteó graves problemas (Prats, 2005, p. 126)

**Paradigma del *New Public Management*:** mejorar la legitimidad de cara a sus ciudadanos desde un punto de vista de gestión (Osborne y Plastrik, 2003, p. 16). Cambio cultural centrado en la eficiencia, la competitividad, la orientación al ciudadano-cliente

**Paradigma del *New Public Governance*:** necesidad de aumentar la participación de todos los interesados en la gestión de organizaciones públicas y privadas (Osborne, 2006). Orientación estratégica hacia las políticas públicas

**Paradigma del *New Public Service*:** los servicios públicos como resultado operativo de la co-creación con los ciudadanos (Denhardt y Denhardt, 2000)

## Mapa conceptual



Fuente: elaboración propia con Xmind

## Bibliografía

- Acevedo, B. y Common, R. (2006). Governance and the Management of Networks in the Public Sector. *Public Management Review* 8(3), 395-414.
- Aguirre Sádaba, A.A., Castillo Clavero, A.M., Tous Zamora, D. (1999). *Administración de organizaciones. Fundamentos y aplicaciones*. Madrid: Pirámide.
- Andresani, G. y Ferlie, E. (2006). Studying Governance Within the British Public Sector and Without. *Public Management Review*, 8(3), 415-31.
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. 3ª Ed. México: McGraw-Hill.
- Claver Cortés, E. et al., (2009). *Manual de Administración de empresas*. 4ª ed. 2002. Civitas.
- Crozier, M. (1996). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. *I Congreso del CLAD* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).
- Cuervo García, A. (dir.) y Vázquez Ordás, C.J. (coord.) (2008). *Introducción a la Administración de Empresas*. 6ª ed. TME. Cizur Menor, Navarra: Thomson-Civitas.
- De Miguel Fernández, E. (2010). *Introducción a la Gestión*. Valencia: Editorial Universitat Politècnica de València.
- De Miguel Molina, M. (2010). E-Government in Spain: an analysis of the right to quality e-Government. *International Journal of Public Administration*, 33(1), 1-10.
- Denhardt, R.B. y Denhardt, J.V. (2000). “The new public service: serving rather than steering”. *Public Administration Review*, 60(6), 549-59.
- Durán-Pich, A. (2010). *El canon del management: los libros clave*. Barcelona: Deusto.
- Fayol, H. (1976, original 1916). *Administración General e Industrial*. Herrero Hermanos.
- Ferlie, E. y Steane, P. (2002). Changing Developments in NPM. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1459-70.
- Frederickson, H.G. (2005). Whatever Happened To Public Administration? Governance, Governance Everywhere. En Ferlie, Lynn Jr. and Pollit (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, L.C. (2004). *The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science*. Vancouver: Empirical Press.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R.E. (1994). The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions. *Business Ethics Quarterly*, 4(4), 409-421.

- Gaither, N. y Frazier, G. (2000). *Administración de producción y operaciones*. 4ª ed. Soluciones empresariales. México: Thomson.
- Hodge, B.J., Anthony, W.P. y Gales, L.M. (2008). *Teoría de la Organización. Un enfoque estratégico*. 6ª ed. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- Koontz, H. (1961). The Management Theory Jungle, *Academy of Management Journal*, 4(3), 174-188.
- Koontz, H. (1980). The Management Theory Jungle Revisited, *Academy of Management Review*, 5(2), 175-187.
- Lynn Jr., L.E. (2005). Public Management: A Concise History of the Field. En Ferlie, Lynn Jr. and Pollit (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press.
- Martín Castilla, J.I. (2005). Modelo de Fuerzas Competitivas del Sector Público. *IX Congreso de Ingeniería de Organización*. Adingor.
- Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford University Press.
- Oltra Climent, F. y De Miguel Molina, M. (2007). *Gestión Administrativa I*. Editorial Universitat Politècnica de València.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-87.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (2003). *Herramientas para Transformar el Gobierno*, (The Reinventor's Fieldbook). Barcelona: Paidós.
- Pollit, Ch. y Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Prats i Català, J. (2005). *De La Burocracia Al Management, Del Management A la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. INAP.
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos-U. Pompeu Fabra.
- Ramió, C. y Ballart, X. (1993). La complejidad estructural de la Teoría de la organización. En Ramió, C. y Ballart, X. (eds.) (1993). *Lecturas de Teoría de la Organización, Volumen I: La evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*, pp. 19-64. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-64.

Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. 2ª ed. (obra póstuma de 1922). México: Fondo de Cultura Económica.

## **Otros recursos de interés**

Ramos Ramos, B. y Sánchez Naranjo, C. (2014). *Planificación Estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*. Madrid: INAP.





# La Administración Pública como sistema

*María de Miguel Molina*  
*Universitat Politècnica de València*

Objetivos	
01	Conocer qué es un sistema en los niveles micro, meso y macro
02	Diferenciar los sistemas y subsistemas
03	Comprender qué es el entorno y estudiar su complejidad
04	Aplicar estos conocimientos en la Administración Pública como organización



## 1. La Teoría General de Sistemas

La Teoría General de Sistemas (TGS) fue formulada en los años 1930-40 por Von Bertalanffy para el campo de la Biología queriendo poner de manifiesto la necesidad del estudio de los fenómenos en su globalidad, siendo seguida en la Economía y las Ciencias Sociales por Boulding (1956) para quien las organizaciones serían sistemas abiertos, puesto que se ven influenciadas por el entorno.

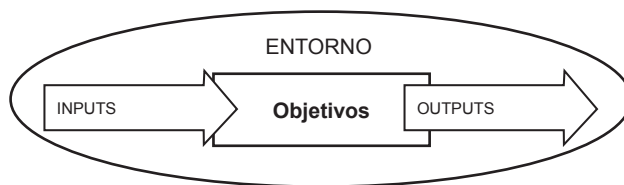
Frente a los estudios de tipo reduccionista, los estudiosos de la TGS fomentan los análisis de tipo inter y multidisciplinar, puesto que permiten un mejor conocimiento de la realidad. Hecho que ya sentenciaba el antiguo proverbio chino: “El aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo”.

Posteriormente, en los años 60 Von Bertalanffy (1981, p. 14) exponía que la tecnología y la sociedad se habían vuelto tan complejas que se imponía un planteamiento de naturaleza de sistemas e interdisciplinaria. De este modo, es necesario considerar diferentes soluciones posibles, alejándose de una visión exclusivamente mecanicista, para alcanzar los objetivos de la manera más eficiente posible.

Además de los sistemas estudiados en las ciencias naturales (p.e. Biología), se estudian los sistemas en las ciencias sociales (p.e. Sociología), proporcionando conceptos hoy tan conocidos como la retroalimentación o la comunicación (Von Bertalanffy, 1981, p. 205).

Distintas teorías dan soporte a la TGS, entre ellas Teoría de la decisión (Simon, 1960). De acuerdo con Simon, el proceso de decisión englobaría cuatro pasos: investigación, diseño, elección y acción, siendo necesario conocer el objetivo que pretendemos alcanzar y la influencia del entorno en esa decisión a tomar.

Asimismo, la TGS es la base de las teorías sobre la estrategia, poniendo de manifiesto la interacción entre el entorno (Figura 2.1), los objetivos de la organización, sus *inputs* (entradas) y sus *outputs* (salidas).



**Figura 2.1.** La organización y el entorno  
*Fuente: elaboración propia*

Así, la mayoría de autores entienden la organización como un sistema. Por ejemplo, Daft (2007, p. 10) define las organizaciones como entidades sociales que están dirigidas por metas, están diseñadas como sistemas de actividad deliberadamente coordinada y estructurada y están vinculadas con el entorno. Siendo su componente clave los recursos humanos.

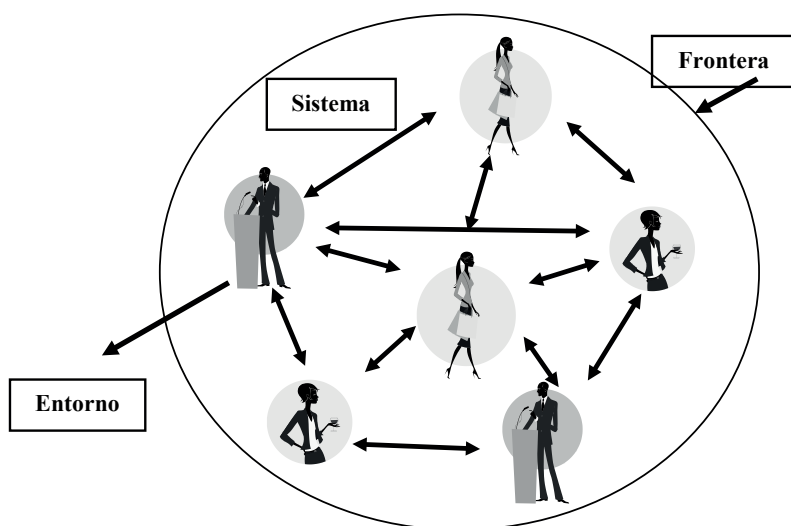
## 2. Sistemas y subsistemas

Un sistema podría definirse como “una disposición de componentes interrelacionados para formar un todo” (Klir, en Von Bertalanffy *et al.*, 1981, p. 9), si bien el propio Von Bertalanffy escoge esta frase de Aristóteles: “el todo es más que la suma de sus partes” (*ibid.*, p. 29). Frase reemplazada posteriormente por los estudios positivistas y de tipo reduccionista de Galileo y Descartes.

Posteriormente, Von Bertalanffy definiría un sistema como “un conjunto de elementos relacionados entre sí y con el medio ambiente” (Von Bertalanffy *et al.*, 1981, p. 41), lo que lleva a estudiar la relación de un sistema con su entorno y las diferentes interacciones posibles, hecho que no se había realizado en los estudios clásicos.

Incluso podríamos describir el mundo como una gran organización (Von Bertalanffy, 1986, p. 152).

Lo que no forme parte del propio sistema será el entorno, es decir al sistema y al entorno les separará una frontera (Figura 2.2).



**Figura 2.2.** Elementos del sistema

*Fuente: elaboración propia a partir de De Miguel Fernández (2010)*

Esto nos llevaría a diferenciar tres niveles a la hora de estudiar los sistemas: macro, meso o micro. Atendiendo a la Administración Pública, podríamos diferenciar entre el análisis de un hospital público determinado (nivel micro), el de los servicios de salud a nivel autonómico (nivel meso) o el de la sanidad en España (macro), si bien según la referencia territorial que estimemos esta clasificación podría variar (p.e. si nos centramos en un solo municipio).

En cuanto a los subsistemas en las organizaciones hay múltiples clasificaciones, bien de tipo funcional (o por departamentos) o bien por sus componentes (estratégicos, técnicos, recursos humanos, estructura, tareas, cultura, etc.).

### 3. Las administraciones públicas como sistemas

La aportación del enfoque de sistemas al desarrollo de la Gestión Pública se puede contemplar desde distintas perspectivas (Oltra y De Miguel, 2007, pp. 72-4):

- a. La Administración Pública (organización) como un subsistema que forma parte de sistemas mayores. En este caso la organización pública debe estar atenta a los cambios en su entorno, a las demandas de los agentes sociales, de los funcionarios-empleados, a la incorporación de las tecnologías, a las reacciones públicas frente a las acciones de la organización, etc.
- b. La Administración centrada en la importancia de las interrelaciones de las partes constitutivas de una organización en el proceso de toma de decisiones. La formulación de proyectos debe ser una actividad en la que participen equipos multidisciplinares de extracción organizacional diversa. El enfoque sistémico en realidad supone una separación de los principios tradicionales sobre la estructura, la autoridad y las líneas de comunicación.
- c. La Administración Pública (considerada como una organización) como un sistema social integrado, en el que el estudio de la Política y la Administración no produce necesariamente categorías mutuamente excluyentes.
- d. La Administración Pública incorpora e impulsa un espíritu de reto permanente.
- e. La Administración Pública orientada hacia los objetivos a la vez que sus estructuras siguen una orientación hacia los cometidos y, a su vez, ligando ambas con el presupuesto.
- f. La Administración Pública basada en los potentes y sofisticados Sistemas de Información apoyados en una red intensa y extensa de computadores cuya dependencia es cada día más manifiesta.

Köning (citado por Pollit y Bouckaert, 2010, pp. 26-7), entiende que la Administración Pública puede considerarse un sistema social que existe y funciona con sus propias reglas, si bien también depende del entorno en una sociedad compleja, en constante evolución. Mientras la oferta de bienes de mercado se decide armonizando las preferencias individuales, los bienes públicos son el resultado de un desarrollo colectivo (político-administrativo) de objetivos. De manera simple podríamos decir que en las decisiones públicas entran en juego tres sistemas diferentes (*ibid.*, p. 247): el político, el administrativo y el mercado, todos ellos influidos por las necesidades de los ciudadanos (Figura 2.3).

**Para seguir leyendo haga click aquí**