

## LA TEORÍA ORGANIZACIONAL: ANÁLISIS DE SU ENFOQUE EN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU DIFERENCIA EN UNA ADMINISTRACIÓN PRIVADA

### *The organizational theory: analysis of its approach to a public administration and its difference in a private administration*

MARYURY ELIZABETH MOREJÓN SANTISTEVAN<sup>1</sup>

*Universidad Estatal del Sur de Manabí*

*Jipijapa, Ecuador*

*mareli\_0405@yahoo.es*

Vol. XIV, N° 25, 2016, 127-143

Recepción: 26 de septiembre de 2016

Aceptación: 12 de diciembre de 2016

Versión final: 30 de diciembre de 2016

RESUMEN. El presente análisis se realiza a partir de las opiniones e informes de investigaciones realizadas sobre la teoría organizacional; cómo se efectúa su participación en la administración pública estatal a nivel general, enmarcando su diferencia con la administración privada, desde una perspectiva que involucra a los entes de la organización como una teoría organizacional que enfoca sus lineamientos hacia conseguir los fines y metas propuestas en la planificación de los objetivos que diferencian a la empresa pública de la empresa privada con la forma de administrar de cada una de ellas, al notarse que no se efectúa una relación adecuada entre la organización y la administración pública. A partir de esta premisa, se lleva a cabo el presente análisis en el cual se llega a una conclusión de estos preceptos, detectándose una diferencia en la aplicación de la teoría organizacional, en una empresa pública que muchas veces requiere del ingreso de impuestos para el cumplimiento de sus objetivos previstos y que está guiada a partir de políticas públicas y estatales, y en una empresa privada que no necesita la introducción de impuestos

---

<sup>1</sup> Economista. Doctora en Administración. Docente Titular Principal de la Universidad Estatal del Sur de Manabí-Ecuador.

para desarrollar sus metas y objetivos, y que por lo general se preocupa por generar lucro a partir del costo beneficio.

Palabras claves: teoría organizacional, organización, administración pública, administración privada, estatal

*ABSTRACT. The present analysis is based on the opinions and reports of research carried out on organizational theory; As its participation in the state public administration at a general level is made, framing its difference with the private administration, from a perspective that involves the entities of the organization as an organizational theory that focuses its guidelines towards achieving the goals and goals proposed in the Planning of the objectives that differentiate the public company from the private company with the way of managing each one of them, noting that a proper relationship is not made between the organization and the public administration, from this premise is carried out The present analysis in which it reaches a conclusion of these precepts, detecting a difference in the application of the organizational theory, in a public company that often requires the entrance of taxes for the fulfillment of its objectives and that is guided From public and state policies, and in a private company that does not need the introduction of taxes to develop their goals and objectives, usually cares about generating profit from the cost benefit.*

*Keywords: Organizational Theory, Organization, Public Administration, Private Administration, State*

## INTRODUCCIÓN

La teoría organizacional en la administración pública presenta muchos escritos y opiniones desde hace varios años, surgidos de investigaciones realizadas que incluyen a la ciencia política y a la vez la relación que se efectúa con el Estado. Como lo detalla Guerrero (1986), y ubicando como referencia a lo enmarcado por White en torno a lo fundamental del pensamiento administrativo, los autores y escritores modernos definen a la administración pública como el arte y la ciencia de la dirección y que son aplicados a los negocios del Estado, aunque también se la utiliza señalando que está relacionada a una parte de la ciencia política. Así como White le prestó atención a la terminología mencionada, también se encontró con que existían resultados que se contraponían: por una parte, se refería a las prácticas que se podrían hacer al Estado y a cualquier establecimiento y, por otra, a un área de la ya señalada ciencia política. Por ello, se discrepaba que no podían ser ambas, procediendo

entonces a formar su visión de esta temática de acuerdo a algunas referencias: como lo que pasó en los años anteriores al gobierno de los faraones egipcios y lo que ha sucedido hasta la actualidad, afirmando que realmente había sido necesaria que se le dé la dirección al género humano, políticamente organizado, y colectivamente se defina lo anterior como administración pública. Los aportes de White se consideran importantes para el día de hoy, dada su visión más clara sobre dicha terminología: ella aún está presente en épocas actuales y ha llegado a ser aplicada, con una puesta en marcha y mejorada, para la obtención de una relación acorde entre las diversas políticas públicas estatales, gracias al manejo de la parte administrativa.

La estructura organizacional desempeña tres funciones básicas. La primera y fundamentalmente importante: las estructuras están para producir resultados y alcanzar objetivos organizacionales. La segunda: las estructuras están diseñadas para al menos regular o minimizar la influencia de las diferencias individuales sobre la organización, es decir, las estructuras se imponen para garantizar que los individuos se adaptan a las exigencias de la organización y no al contrario. Y una tercera función se fija en el medio en el cual se ejerce el poder, y que son las estructuras que también conforman o determinan qué posiciones tiene y en el cual se toman las decisiones; el flujo de información que se requiere para tomar la mejor opción, en gran medida, está determinado por la estructura, en la cual se llevan a cabo las actividades de las organizaciones (Hall, 1996).

Los actuales programas de formación científica y académica en las ciencias administrativas y organizacionales se acompañan de una orientación ideológica gerencialista basada en «el mercado conoce lo mejor», una medición de resultados surgida mediante indicadores de desempeño, comercialización del conocimiento y de la investigación como productos. En ello se requiere la formación de un perfil científico nuevo, más adaptado a los escenarios locales actuales y globales, y que sea capaz de romper los viejos modelos académicos. En el reciente milenio, los nuevos modelos epistemológicos de generación de conocimientos científicos en las ciencias administrativas y organizacionales conciben a la fuerza de trabajo de la organización como un valor en función de la calidad que se le dé a sus conocimientos, el *know how* y la formación intelectual de capital que transforma los modos de producción y trabajo, y la naturaleza del objeto de estudio de las ciencias (Hernández, 2013).

El dominio del pensamiento managerial hizo percibir que el carácter era exclusivamente organizativo y que eran los únicos problemas de las instituciones administrativas, y que por medio de estos instrumentos no solo mejoraría la gestión sino que además se reforzarían las instituciones

públicas. Sin embargo, no ha sido de esa manera: de forma hermética se confunden a las organizaciones con instituciones. Para muchos gestores públicos, una administración pública, cualquiera que sea, es primordialmente un *holding* de organizaciones o ámbitos de gestión prestadoras de servicios (Ramíó, 2015).

La innovación se ha asociado generalmente con el sector privado, donde se efectúa su aplicación efectiva, y de la misma depende la continuidad que se da en la empresa y la adaptación que tenga en los diversos mercados competitivos. Ramírez (2011) relaciona directamente a los procesos de innovación con el sector o empresa privada, y lo enmarca como una tradición. La empresa pública, por su parte, no se ha visto en la necesidad de aplicar la innovación para poder seguir existiendo, aunque con los procesos de globalización debe ser considerada su aplicación y darle la importancia necesaria, pues ella —la innovación— permite la apertura de nuevos mercados globales, donde el ímpetu por aplicar o innovar con éxito las innovaciones generadas en una fábrica o industria dada es de manera significativa. Cuando de su aplicación efectiva depende la supervivencia que siga teniendo la compañía y la adaptación que presente hacia aquellos mercados altamente competitivos y globales, como también a las diversas demandas que presentan los consumidores de aquellos bienes y servicios, se sostiene con reiteración a lo inverso: que en la innovación en las organizaciones del sector público en comparación con el sector privado se aplican un conjunto muy diferente de regulaciones, intereses, restricciones, presiones, exigencias y demandas diferentes a las que se pueden encontrar en el mercado de bienes y servicios para ser requeridos por los demandantes consumidores.

La teoría clásica de la organización y la aplicación moderna que se le dé entrelaza varias opiniones de autores. Es el caso de Morgan (1990) y de Daft (2011), quienes concuerdan en que el lanzamiento de la teoría clásica de la organización y su moderna aplicación consiste en sugerir que las organizaciones deben o deberían ser sistemas racionales que actúan tan eficientemente como les sea posible. Más todavía si se aceptara esta premisa como un ideal, para así poder decidir qué hacer, y por sobre todo tomando en consideración que se está tratando con personas y no solo con máquinas inanimadas; desde esta situación, es muy demostrativo que los teóricos clásicos le den la atención necesaria a los aspectos humanos. Aunque reconocen la necesidad importante del liderazgo, la iniciativa, la generosidad, la equidad, el espíritu de equipo y algunos otros factores que influyen en la motivación humana, la organización como tal fue principalmente abordado como un problema técnico. Los teóricos clásicos pudieron reconocer la importancia de conseguir

una armonía y equilibrio entre los aspectos humanos y técnicos que se presentan en la organización, especialmente en los procedimientos de selección de personal y capacitación, sin embargo, la principal preocupación fue la de preparar a las personas en los requerimientos en la parte técnica de la organización. Las organizaciones modernas son definidas como aquellas que son capaces de traspasar muchas veces lugares difíciles con la finalidad de comunicar mercados y tecnologías. Esta opinión se ve enmarcada con lo que las organizaciones modernas son capaces de hacer para cumplir sus metas propuestas. Para tal efecto se establece la representación de que el mundo cada vez es más pequeño —cuestión que se aprecia notoriamente cierta. En el caso de las organizaciones actuales, con los avances que se van detectando en el área de la tecnología y las comunicaciones, se torna necesario poner más énfasis en el lapso que se requiera para ejercer un dominio en todo el mundo, con el fin de llegar precisamente a los lugares más remotos. Así, con una brecha tan distante de años a sólo segundos, se aprecia cómo los mercados, las tecnologías y las organizaciones están cada vez más conectadas entre sí. Las organizaciones exitosas actuales se sienten «como en casa» en cualquier lugar del planeta, por lo cual las compañías pueden situar a las distintas partes de la organización en cualquier ubicación donde se tenga el requerimiento para que, por ejemplo, se sitúe la alta gerencia en un país, el conocimiento técnico y la producción en otros —a fin de obtener una ventaja global—, las tendencias relacionadas son el *outsourcing* global, la contratación de algunas funciones de las organizaciones en otras naciones y la sociedad estratégica con empresas extranjeras.

## TEORÍA ORGANIZACIONAL Y LA RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública se entrelaza con el poder público y con la naturaleza del Estado, particularmente desde la obtención de sus objetivos supremos y las modalidades de su diversa actividad sobre las personas y cosas. Partiendo de la opinión de Pegaza (1986), comprendemos los fundamentos y mecanismos que realiza el gobierno en su ejecución, que no es solo la de adentrarnos en la filosofía de comprender como actúa el Estado y la administración pública, sino que nos enmarca hacia el desenvolvimiento diario del poder público que en la actualidad se conoce como —valga la redundancia— la administración pública. A ello agrega que las perspectivas de los órganos de la administración pública se pueden organizar mediante los mecanismos de la jerarquía, como lo mencionaba

en sus escritos Pichardo (1986), es decir, determinando la aplicación de los «sistemas orgánicos», a los que se les designa el ejercicio de una de las funciones del poder público. De esta forma muy precisa define a dicho poder público, sea el Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Constituyente. Desde el inicio, como un fragmento orgánico de competencia y explicándolo a partir de la apreciación, en el Poder Ejecutivo se detecta como base en el sistema orgánico la función administrativa, siendo el mencionado poder un órgano o sistema de órganos al que se le da la principal competencia, como es el caso del ejercicio y ejecute del poder público.

Otra parte importante a tratar es el caso de la centralización. Según lo detalla Simón (1997), una organización, en la cual se detecta la distribución posesionada y centralizada, muchas veces se convierte en una organización del poder, dada la concentración que se efectúa en los sistemas centralizados, detectándose el poder en un solo lugar de la organización de manera anticipada. Así, la centralización está relacionada con el tamaño, con la tecnología, el medioambiente y con las selecciones que se efectúen dentro de la organización. Además, las clases de centralización tienen importantes contradicciones para los individuos y la sociedad, tomando en cuenta que las organizaciones a veces cambian muy lentamente y en otras de forma dramática. De este modo, siempre que se vayan dando estos cambios se torna a una nueva estructura, que sirve de base para las acciones de la organización; en otras palabras, el cambio organizacional es consecuencia y conduce a —valga la redundancia— una estructura.

La teoría de la organización puede ser muy útil cuando se la aplica en el ámbito público, y de tal manera puede abrir nuevas formas para el entendimiento de su funcionamiento. La repercusión a la identificación entre organizaciones públicas y privadas obliga a separar de manera general al conjunto de técnicas y de los instrumentos gerenciales provenientes del sector privado. Como lo menciona Ramió (2012), se requiere de una manera generalizada, pues para ciertos ámbitos y momentos organizativos pueden ser también aplicables a las organizaciones de naturaleza pública. Por ello, explica, que el rechazo se centra de forma especial en las configuraciones más instrumentales de la teoría de la organización, como en la ingeniería, eficiencia, economía y al gerencialismo, pero no a la totalidad de la teoría, conocimientos y métodos que ofrecen las mismas. La teoría de la organización con su instrumento de conocimiento puede resultar muy útil para su aplicación en el ámbito público, pudiendo abrir nuevas formas de inducir con su alcance y poderío a los organismos de esta índole, aunque, desafortunadamente, no se lleva a cabo en la práctica. Por lo tanto, se requiere aplicar una teoría

de la organización que se direcciona específicamente a la administración pública, tomando para tal efecto los valores, preceptos y técnicas propias.

En otro aspecto, dicha teoría se relaciona con la estructura de la empresa en la división del trabajo y, efectivamente, se enmarca a lo detallado por Shafritz (1997), esto es, que debe haber un jefe que lidere las actividades de la empresa. La teoría de la organización se vincula con la coordinación asignada a las diversas unidades que se encuentren en una compañía que pone en práctica la división del trabajo, dando a conocer que ella es lo fundamental de la organización y que no es posible determinar cómo deberá ordenarse una actividad sin tomar en consideración, en el mismo momento, cómo se debe dividir la labor en cuestión. Con lo que respecta a los fundamentos de la administración eficiente de los asuntos públicos y de los asuntos privados, estos se relacionan con el alcance de la eficiencia del direccionamiento de un jefe responsable para el personal, como centro de la dirección y la administración, junto con que la organización marche como un sistema de todas las actividades. En definitiva, que estén en manos de personas calificadas, bajo la dirección de un líder y existiendo una norma de planeación y un sistema fiscal completo, y así hacer que el ejecutivo sea responsable de su programa. En una democracia, la administración se preocupa por el ejecutivo y sus deberes, por los ayudantes administrativos y generales, por la organización, por el personal y por el sistema fiscal; estos son los medios indispensables para hacer valer la voluntad popular en un gobierno de los ciudadanos.

En lo que respecta al orden social, este puede estar formado por un conjunto de normas que lo constituyen; cada integrante de la sociedad sigue sus propias normas o preceptos —de los cuales pueden aceptar o estar en contra— y que muchas veces se tallan para cumplir con los objetivos propuestos dentro de una organización y, de este modo, enmarcar los intereses personales y profesionales de cada miembro de la organización. Así lo destaca Isuani (2012), quien aborda la complicada relación que se presenta entre las regulaciones y los miembros de la organización. Según el autor, esto sucede debido a que, por una parte, esas regulaciones no contienen toda la información necesaria requerida y, por otra, los actores organizacionales las interpretan en su propia forma de analizar y percibir los hechos. Sin embargo, más allá de que los actores tengan la capacidad de hacer sus propias interpretaciones, se puede presentar que ellos puedan alterar, rechazar o aceptar las regulaciones organizacionales. De hecho, las mismas serían en función de determinados propósitos con la finalidad de satisfacer ciertos intereses, tanto profesionales como personales, y adoptar una fase activa o pasiva frente a las regulaciones

organizacionales. La lucha de poder, los esfuerzos del control del gobierno y la apropiación de ciertos recursos organizacionales, revelan la verdadera fase de ese lado político dentro de las organizaciones públicas, a la vez se vinculan con lo expresado en sus escritos por Oszlak (2008): que, efectivamente, la coordinación está relacionada con la autoridad en el ejercicio del poder dentro de la organización burocrática. Así se puede apreciar la jerarquía en los roles en los medios de control y en la ejecución de las decisiones atribuibles, detallándose que en una estructura organizacional correspondiente a una agencia gubernamental se enfoca hacia la misión y los objetivos que van a servir para la guía de las diversas actividades que se desarrollan en la organización, mientras que lo que a cada empleado le corresponda realizar va ligado al comportamiento del personal, detectándose la posición que ocupan en la estructura organizacional. El cambio de los objetivos dentro del comportamiento, como resultado, modificará reglas y la redundancia llevará a variar las estructuras en ese comportamiento.

#### ENFOQUES DE LA TEORÍA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Iniciemos aceptando que la administración es la capacidad para poder alcanzar los objetivos en las organizaciones con el esfuerzo de las demás personas, utilizando los conceptos y los principios fundamentales del enfoque clásico de la administración, en el que tales organizaciones desarrollan las funciones técnicas, comerciales, de registro, seguridad, financieras y administrativas —como opina en este caso Torres (2014)—, sumado a alguno de los catorce principios generales de la administración para el fayolismo como son la división del trabajo, la autoridad, la responsabilidad, la disciplina, la unidad de mando, la convergencia de esfuerzos, la estabilidad del personal, la remuneración adecuada según las capacidades que presenta cada trabajador, deduciéndose que hay solo una administración que se aplica a todas las organizaciones. Esto es, puede ser de carácter privado o público, existiendo algunas semejanzas y diferencias en cada caso. Así lo notamos en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se rigen por los principios y funciones administrativas, coordinando cada uno sus acciones y llevando a cabo campañas mercadotécnicas. También, manejan sus recursos financieros y así cumplen con los requerimientos del desempeño nacional. En cuanto a las organizaciones privadas, se manejan como que efectivamente los principios y funciones se hayan creado para este tipo de organizaciones,



determinándose así ciertas similitudes y grandes diferencias. Lo anterior se entrelaza y concuerda con la opinión vertida en sus escritos por Rodríguez (1999), aunque difieren por varias décadas con lo detallado en líneas atrás. Estas dos opiniones de ambos autores coinciden de manera precisa, en cuanto definen la importancia de la administración para el desarrollo, surgimiento y consolidación de cualquier organización, independientemente de la actividad de producción de bienes o servicios que realice. Ello, a su vez, es aplicable a los dos tipos de organizaciones, ya sea en el ámbito público o privado, donde lo que se busca es la obtención del superávit organizacional para así alcanzar el desarrollo organizacional.

En lo referente a las administraciones públicas, estas son organizaciones a las que les corresponde la satisfacción de los intereses generales de sus respectivas colectividades. Además, toda administración pública está conformada por una organización. Aquellas entidades que las integran pueden ser de manera independiente, como agencias u organismos autónomos o los departamentos centrales, presentando los elementos que la caracterizan, tal como lo afirma Ramió (1989, 1993). Es decir, haciendo prevalecer que independientemente del tipo de administración —pública o privada—, está conformada por organizaciones que se entrelazan entre ellas —si el caso lo amerita—, dando a conocer que el análisis organizativo tiene como su principal objeto que las organizaciones cumplan sus funciones para lo que fueron creadas, desarrollando su forma de atinar al desenvolvimiento acorde de su creación y a mejorar los desacuerdos que se puedan encontrar. Aunque, además, pensando que no solo es el objetivo final, sino que se tiene que trabajar para detectar las fortalezas y debilidades que pueden presentarse, mejorando su desenvolvimiento a fin de disminuir debilidades y afianzar así las fortalezas que presenta la organización.

Efectivamente, concuerdo con los puntos de vista expresados por el autor en sus diversos escritos, debido a que a través del análisis de la teoría organizacional se puede determinar que las organizaciones que conforman el nivel público y el privado no solo son estructuras integradas por recursos humanos y tecnología, sino que a la vez son entidades sociales que poseen sus propias políticas, según sea el caso, y que a la vez tienen sus propias ideologías, valores e integración cultural. De este modo, se toma en consideración en las entidades públicas el manejo de un ámbito político cultural que se establece y desarrolla dentro de las organizaciones públicas.

Dentro de una compañía grande se pueden detectar limitantes, a diferencia de una pequeña, en la cual intervienen el tiempo de ejecución y el tamaño. Cuando surge la idea de crear una nueva empresa, o si se

modifica de un momento a otro, aparecen dificultades muchas veces asociadas al factor de la costumbre, en donde se requiere tiempo prudente para que se coordinen las actividades y, en ocasiones, se modifiquen las reglas. La coordinación debe de tratarse de diferente manera en las pequeñas compañías y en las grandes que presenten situaciones complejas. Para tal efecto, Shafritz (1997) pone énfasis en que el tamaño y el tiempo son factores limitantes al momento de que se desarrolle la coordinación en las empresas pequeñas, a diferencias de las empresas grandes, debido a que existe un propósito central: cada trabajador sabe lo que tiene que realizar y el proceso de autoridad se vuelve sencillo, en contraste a una compañía mayor donde la situación se vuelve más compleja, donde puede suceder que los empleados se olviden de seguir el propósito central de la organización y solo se dediquen a sus propios beneficios y a cómo lograr sus ascensos. Por tal razón, se debe enfocar de diferente manera la coordinación en las empresas grandes y pequeñas, indistintamente si es pública o privada. Así, los escritos de Sterling (2007) se relacionan con la manera de enfocar el pensamiento administrativo, la manera de crear técnicas y enfoques, precisamente, al manejo de los diversos recursos, como son los financieros, tecnológicos, humanos, y concatenar con las variables exógenas y endógenas que pueden presentarse, como es el caso del mercado, la economía y la parte legal, entre otras.

Otra parte esencial es la cultura organizacional que se debe generar en el sector público, fundamentándose principalmente a la prestación de un servicio correcto, adecuado y necesario para los ciudadanos. Como lo señala Florez (2014), lo ideal es que sea aplicado con la puesta en marcha de la responsabilidad que tengan las organizaciones del sector público y que se siga impulsando las mejores prácticas para alcanzar el objetivo central para lo que fue creada la organización pública, además de seguir pensando en nuevas mejoras que beneficien a los ciudadanos, usuarios de bienes y servicios del sector público. Esta mejora va de la mano con lo que se conoce ahora como Nueva Gestión Pública NGP, que está vinculado con lo escrito por Ramió (2015): al respecto, efectivamente, comparto las opiniones de mejoras para el sector público, y que en ciertos países ya están siendo aplicados, pues para resolver los problemas organizativos, en primera instancia, se debe de pasar a solucionar los conflictos institucionales para así mejorar la gestión pública. A partir de las opiniones de los mencionados autores, hay que pasar a verificar los problemas institucionales y no solo la parte de la organización que no ha cumplido sus objetivos, es decir, que no ha podido alcanzar la eficacia y la eficiencia de los recursos del ente, detectando que no solo es un problema desde la organización que no se procedió, sin poner en marcha los

objetivos de manera clara, reconociendo y modificando los problemas institucionales. Lo anterior, con el fin de ejecutar la parte tecnológica concatenada con los recursos humanos y financieros que se hayan en la organización, llegando a la innovación con la ayuda público-privada para solucionar conflictos institucionales y darle el giro correcto y necesario al ente, el cual se centre en los objetivos del conglomerado para alcanzar la eficiencia y la eficacia para la satisfacción de necesidades y beneficios de los ciudadanos usuarios del sector público.

Los objetivos organizativos presentan una configuración jerárquica para que se vayan cumpliendo las metas trazadas desde el nivel superior al nivel inferior. De acuerdo a Guiot (1985) así se viene observando este proceso; aunque han pasado varias décadas, sirve de opinión ciertas concordancias que se siguen manteniendo en análisis e investigaciones en esta temática, realizadas anteriormente y en la actualidad, como que todo objetivo requiere de un conglomerado de actividades que se van realizando según el nivel jerárquico dentro de la organización. Teniendo en cuenta, y con mucha importancia, las expectativas que se generan en cada nivel, los integrantes de la organización —aunque son interdependientes— ocupan diversas posiciones donde presentan sus propias expectativas y valores; el control que se realiza solo es parcial a la actividad del nivel que se encuentren. Como resultado, pueden tratar de imponer los objetivos que crean convenientes dejar de lado, mientras que aquellos que consideran arraigadas, dependiendo de las diferentes dimensiones de la organización, no les van a permitir realizar sus propios proyectos y beneficios personales; todo esto conlleva a conflictos dentro de la organización, que, para solucionarlos, dependerá de la habilidad, destreza, manejo, experiencia y estrategias que apliquen los actores involucrados para el desenvolvimiento de —valga la redundancia— la organización.

## DIFERENCIAS DE LA TEORÍA ORGANIZACIONAL EN LA EMPRESA PÚBLICA Y LA EMPRESA PRIVADA

La organización presenta en sí misma límites. Un elemento relevante es la idea de orden, el cual establece entre las organizaciones una diferencia más profunda en relación con otros entes sociales. Los patrones de interacción no aparecen por generación espontánea, en donde la misma organización impone una estructura de interacción, sugiriendo que tiene una jerarquía de autoridad y una división del trabajo cuando se están cumpliendo y desarrollando sus funciones, presentándose una so-

lidificación del orden con la designación para cada función del personal específico (Hall, 1983).

Sobre la definición del grupo corporativo, Weber agrega que, con respecto a la idea del grupo corporativo, en las organizaciones la interacción que se produce es de manera «asociativa» y no «comunal». Lo anterior distingue a la organización de otros entes sociales, como es el caso de las familias, las cuales comparten otras características. Como lo menciona Hall (1985), y quien toma de referencia lo que Weber pensaba, las organizaciones llevan a cabo actividades con propósito específico de manera continua y tienen metas de un tipo especificado, en consecuencia, ellas trascienden la vida de sus miembros y son creadas para desarrollar un objetivo como lo sugiere la presencia de actividades dentro de las mismas; en definitiva, están diseñadas para hacer algo. Esta idea de Weber sigue siendo aceptada y tomada de referencia por los analistas organizacionales, así como premisa para la realización de investigaciones en el ámbito señalado.

La administración procede a separar el estudio de la administración pública con la privada, señalándose los diferentes perfiles que deben presentar cada uno de los administradores. Por otra parte, los principios, prioridades, teorías, métodos y modelos de carácter general requieren del ajuste pertinente, según sea el caso donde se estén utilizando, es decir, las finanzas privadas persiguen una rentabilidad y hacen lo necesario para alcanzarla, lo cual puede ser por medio de las ventas, de su financiamiento, de la estructura financiera o de capital, como se observa en el trabajo realizado por el autor Torres (2003). A él tomo como referencia para el análisis correspondiente a la presente temática. Ahora bien: por lo contrario, en las finanzas públicas, dado que su finalidad no es realmente el lucro, la administración financiera no busca optimizar su costo de capital, sus ventas o su capital de trabajo, sino que lo que persigue es la forma de cómo optimizar la captación de impuestos para disponer de recursos y así canalizarlos a las prioridades que deben atender a la necesidad y al bienestar social. Por lo tanto, se estudia por separado la administración pública y la privada debido a que se rigen por perfiles diferentes; es el caso del administrador público que requiere más experticia en la parte política, contrario al del privado: su experiencia es del área empresarial. Sin tratar de invertir estas dos premisas para no cometer confusiones, los conceptos, principios, teorías y métodos son de carácter general y deben de ser orientados hacia el requerimiento de la parte pública y la privada, recordando que esta última apremia una mejor rentabilidad, haciendo lo necesario dentro de sus funciones para alcanzarla y obtener así el lucro deseado para mantenerse en marcha; la empresa

pública, recordemos, no persigue el lucro, su área financiera no pretende optimizar el costo capital, sino lo que anhela es captar impuestos para a través de los mismos dar prioridad para la satisfacción de necesidades que se atribuyen al bienestar social de los ciudadanos que, para este caso, se tomarían como usuarios de bienes y servicios de empresas públicas. Las dos administraciones parten de los mismos conceptos, principios, modelos y métodos, y su diferencia está en la aplicación que se da en el ámbito público y el privado. En la opinión de Hernández (2002) — siendo primera que el postulado anterior—, se vuelve a sostener que las dos administraciones tienen los mismos conceptos y teorías y que su diferencia radica en la aplicación que se produzca para ambos casos, sabiendo de antemano que no es lo mismo administrar un ente público que hacerlo con uno privado, por sobre todo tomando en consideración que quien dirige la primera está asociado a las políticas estatales; por su parte, la orientación del sector privado busca conseguir la rentabilidad y competir. Así, a partir de estas premisas que han venido surgiendo desde siglos y que son puesta en práctica en la actualidad y a la vez mejoradas, sirvan finalmente de base para que la administración siga evolucionando como lo hacen otras ciencias.

Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente. Mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios, las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales a su área; el entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada, por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor, y la determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado (Ramíó, 2009).

Lo que se ha notado al revisar los escritos expuestos por diversos autores es que, efectivamente, no existe un seguimiento necesario en las estructuras correspondientes al sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas —políticas, fiscales—, lo cual conlleva la dificultad de delegar o descentralizar las tareas gubernamentales. Tal como lo señala Ramíó (2010, 2012) en sus escritos —que aunque difieren en dos años—, se plasma la misma paradoja, dado que para ello el instrumento más adecuado es el control de la delegación vía resultados, donde si el tipo de objetivos a conseguir es la salud, educación, entre otros, se hace más difícil el fraccionamiento de los destinatarios de las diferentes actividades públicas. Ello está sometido a mayor transparencia y los instrumentos de mercado no se podrían utilizar por la mayor visibilidad y control que debe ejercer el

sector público. Las diversas administraciones públicas están obligadas a actuar con los principios de la equidad y con el control jurisdiccional, a diferencia de lo que sucede con el sector privado, conduciéndolo a una centralización. Aquello se detecta en la gestión de los recursos humanos en el sector público, como es el caso en la selección del personal, donde no se premia o se destaca la excelencia del trabajo; en cuanto a los recursos financieros, resulta menos flexible que el sector privado debido a la parte presupuestaria y a la exigencia del control del gasto efectuado.

La administración pública presenta un tipo específico y distinto de una privada y, que a la vez, se relaciona con la burocratización. «La administración pública es un tipo específico y diferenciado de organización que presenta una complejidad no alcanzada por ninguna organización del ámbito privado [...]» (Núñez, 2012: 272).

La organización debe diseñar estructuras y modelos diferentes para que así se relacione con los principios burocráticos, en donde las estructuras organizacionales dominantes robustecen el centralismo y la división del trabajo, por sobre todo tomando en consideración la importancia de distinguir las tareas operativas de las administrativas en la organización. Así Rivas (2009) lo menciona en su contribución de clarificar la forma de diseñar las estructuras de la organización en el ámbito público, manteniendo los principios de la administración científica, lo cual contribuyó a la generación de riqueza, consiguiendo la eficiencia en las organizaciones, pero que a lo posterior motivó a que los trabajadores crearan alianzas lo cual originó el surgimiento de sindicatos. Dicho autor, en su trabajo sobre las estructuras organizacionales en un ambiente burocrático en el nivel público, señala que se deben diseñar estructuras diferentes así como desarrollar modelos que, para un área determina, puedan estar dependiendo de principios burocráticos. Y así se pueda desarrollar como un sistema abierto donde se maneje e impere la flexibilidad y la autonomía. Se observan, sin embargo, puntos de desacuerdo frente a los escritos de Oszlak (2006), quien señala reiteradamente que la burocracia pública tiene que ver con el resultado y el establecimiento de las políticas públicas que se implementan, detallando que una burocracia pública no llega a ser un tipo ideal para una organización que realiza tareas; se considera de igual manera como la expresión que adquiere el Estado, convirtiéndose en un aparato institucional determinado y, a la vez, transformándose en la forma de ejecutar sus propias políticas, que son los caracteres reales de dicho Estado. Considerando que no es el resultado de un proceso que conlleve a la diferenciación estructural y a la especialización funcional y que tampoco su desarrollo sigue un diseño planificado y relacionado, más bien, por el contrario, su desarrollo habitualmente representa un modelo desigual y de manera incompatible al que pueden llegar

a mostrarse aplazamientos de ciertas estrategias y de varios programas que definen su acción política dentro de una burocracia.

Las organizaciones están representadas como instrumentos racionales para llegar a las metas y medios, con el fin de poder satisfacer las necesidades a través de la producción de bienes y servicios para obtener el bien común, aplicando las prácticas organizacionales y alcanzando los propósitos institucionales para que de tal forma lleguen a ser utilizados por los *stakeholders*. Así lo mencionó Sanabria (2015) en sus escritos acerca de las organizaciones, a quien se toma de referencia para comprender la diferencia que se presentan al aplicar la teoría organizacional en una empresa de carácter público y en una privada. Definitivamente, las organizaciones se las representan como instrumentos que se adecúan de manera incorrecta, que están presentes para cumplir sus metas compartidas y así llegar a los medios que se requieren para la satisfacción de las diversas necesidades de las personas por medio de la producción de bienes y servicios requeridos. Además, que tanto las organizaciones y las compañías trabajan para obtener «el bien común» con los resultados acordados, con la finalidad de producir adecuadamente para los consumidores, trabajadores, propietarios y el público general que requiere —valga la redundancia— los bienes y servicios. Se podría decir, entonces, que tanto las estructuras y la puesta en marcha de las prácticas organizacionales son consideradas como utilizables para la realización, producción y ejecución de los objetivos organizacionales, y que van a servir y ser utilizados para los diversos *stakeholders*.

## CONCLUSIONES

En relación a los enfoques analizados, se puede afirmar que la teoría organizacional ha estado presente desde hace muchas décadas de acuerdo a lo detallado por las diversas opiniones trazadas en este trabajo: se ha puesto de manifiesto, principalmente en la empresa privada, todos los procesos que conllevan a generar mayor rendimiento y reducción de costos, para así obtener la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos propuestos, con la aplicación de sus funciones y principios administrativos que fueron considerados por Taylor y Fayol. Además, se detectó mediante los enfoques que la administración pública se arraiga en ser una parte o área de la política pública por estar ligada a las diversas políticas de Estado, al ser mucho más complejo la utilización de la teoría organizacional. Muchas veces un administrador privado se enfoca en lo productivo, en la forma de cómo aumentar la producción de su empresa,

fábrica o industria, independientemente de lo que produzca para obtener beneficios y generar lucros que le permitan surgir hacia el manejo de la eficiencia tecnológica, técnica y económica, al enrolar al grupo que integra la organización, al personal o al grupo del conglomerado para conseguir sus objetivos propuestos al seguir sus metas originales. Y se ha detectado en los escritos realizados por diversos autores que el problema en el ámbito público está en la aplicación de la teoría organizacional dentro de la administración pública hacia los estándares de la globalización, en las instituciones que la conforman y, también, que se debe de manejar a la organización dentro de los diversos grupos que están constituyendo los entes públicos; todo ello, con el fin de alcanzar de una manera acorde y adecuada a la empresa pública, con una perspectiva mucho más amplia, no solo para cumplir como empleado público en la realización de una tarea sino llegar hacia los objetivos organizacionales innovando y con una capacitación más acorde a los puestos que se desempeñan, relacionados con la meritocracia, y finalmente aquellos funcionarios que están designados para los puestos de trabajo en la organización tengan un nivel profesional direccionado a su desempeño basado en las políticas públicas establecidas en los diversos niveles de la organización pública. También al gerente o director público que se enrole dentro de las perspectivas, al conglomerado de alcanzar la eficiencia técnica, tecnológica y económica, con el objetivo principal de preservar a las compañías públicas del Estado y que cumplan con sus objetivos para las que fueron creadas, direccionados con sus políticas públicas, y así conseguir la competencia, innovación y globalización de sus productos y servicios que ofrecen a los ciudadanos usuarios, para que, de esta manera, se pueda establecer un mejor manejo con efectos positivos entre la administración pública y la teoría de la organización. Además, se pretende que a lo posterior se sigan realizando futuros análisis sobre esta temática y se determinen las pautas a seguir para alcanzar la concatenación entre la teoría organizacional y la administración pública.

## REFERENCIAS

- Daft, R. (2011). *Teoría y diseño organizacional*. España: Editorial Vanderbilt University.
- Florez, J. López, M. y López, A (2014). Innovación y emprendimiento. *Revista Innovar*, 24(51), 79-97.
- Guerrero, O. (1986). *La teoría de la administración pública*. México: Editorial Mexicana.



- Hall, R. H. (1996). *Organizaciones estructuras y procesos*. España: Editorial Dossat.
- Hernández, S. (2002). *Administración: pensamiento, proceso, estrategia y vanguardia*. México: Editorial Mc Graw Hill.
- Hernández, Z. (2014). *Teoría general de la administración*. 2ª ed. México: Editorial Patria.
- Isuani, F. (2012). *Regulación y autonomía en las organizaciones*. España: Editorial Académica Española.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización*. España: Editorial RA-MA.
- Núñez, A. (2012). El nuevo directivo público claves de liderazgo para la gestión pública. España: Editorial EUNSA.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal. *Reflexión y Análisis Político*, 11(11), 2-13.
- Pichardo, P. I. (1986). *Introducción a la nueva administración pública*. México: Editorial INS.
- Ramió, C. (1993). *Teoría de la organización y administración pública*. Disponible en: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-carles-ramio-teoria-de-la-organizacion.pdf> (consultado 24/08/2016).
- Ramió, C. (2012). *Teoría de la organización y administración pública*. España: Editorial Tecnos.
- Ramió, C. (2015). Reforma y Democracia. *Clad*, 61(30), 7-42.
- Rivas, L. (2009). Evolución de la teoría de la organización. *Universidad & Empresa*, 17(11), 11-32.
- Rodríguez Valencia, J. (1999). *Introducción a la Administración con enfoque de sistemas*. México: Editorial ECAFSA.
- Sanabria, M. (2015). Objetivos organizacionales. *Investigación y Reflexión*, 23(1), 209-234.
- Sterling, F. (2007). Un recorrido evolutivo desde la sociedad industrial a la sociedad de la información ciencia y sociedad. *De las principales técnicas y enfoques en administración*, 32(1), 21-46.
- Torres, Z. (2003). *Fundamentos de administración principios básicos*. 2ª Ed. México: Editorial Patria.
- Vargas H, J. (2013). Administración. *Cuadernos Latinoamericanos de administración*, 9(17), 48-57.