

Teoría de la organización y administración pública. Revisión crítica de la perspectiva weberiana de la burocracia

JAIME GRIMALDO LORENTE*

Resumen

Las Administraciones públicas han visto crecer en los últimos años sus cometidos y funciones como consecuencia de las demandas de sociedades que esperan más de sus gobiernos, y por el desarrollo de factores políticos, sociales y tecnológicos. Para poder satisfacer estos cometidos deben contar con un diseño organizativo que les permita responder a estas demandas. Sin embargo su estructura, en la mayoría de los casos (especialmente en América Latina), no se ha adecuado a la nueva realidad, y muchos de los intentos de reforma que se han llevado a cabo no han tomado en consideración sus características particulares. Dada la importancia que tienen las organizaciones públicas y sus funciones de mediación y resolución de problemas, consideramos necesario un enfoque “particular” a la hora de pretender su reforma o de establecer su modo de organizarse.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, teoría de la organización, reforma administrativa.

Abstract

Public Administrations have grown their functions and means, as the result of new social demands that expect more of the government, and also as a consequence of the development of political, social and technological elements. In order of respond to those expectations, Public Administrations must have an organizational design adequate to its nature. However, their structure in most of the cases (specially in Latin America) doesn't adequate to this new reality, and many reforms have been propose without any consideration of their special features. For all these reasons, as well as for the Public Administration's key role in the resolution of public problems, we consider vital a specific approach when a reform process it's done.

KEY WORDS: Public administration, organization theory, administrative reform.

Investigador del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales-CIEPROL, Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas, Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela. E-mail: jaimeg@ula.ve

Papel e importancia de la teoría

LA EXTENSA VARIEDAD DE CONCEPCIONES EXISTENTES SOBRE las organizaciones, nos indica, por una parte la dificultad de acuerdo que se deriva del carácter polifacético y complejo de las organizaciones, situación que nos ha llevado a un estado de confusión y fragmentación teórica, Ramió y Ballart (1999).

Sin embargo de todas las visiones y perspectivas con que se trata a las organizaciones, (si se revisa la bibliografía utilizada queda patente la enorme cantidad de definiciones y tipologías) es posible extraer ciertos principios y paradigmas aplicables, y válidos, ya que la organización como entidad compleja, admite variedad de tratamientos, por lo que más que existir corrientes validas o erradas, lo que existe es ausencia de estudios de las organizaciones desde una perspectiva global.

Las organizaciones constituyen realidades conformadas por múltiples dimensiones. De esta afirmación pueden extraerse algunas conclusiones: por una parte su estudio ha generado diversas corrientes o visiones. En segundo lugar, las organizaciones constituyen el objeto de estudio de diversas disciplinas, de allí que la teoría de la organización sea considerada como una ciencia social de segunda generación y su campo como señala Zan (1989 en Ramió y Ballart, 1993. Vol. II) no sólo se limite a empresas y organizaciones económicas, sino que abarque partidos, asociaciones, iglesias y la administración pública. Por último, que nos encontramos ante un campo de estudios bastante joven.

En otro sentido se observa que desde el surgimiento de las posiciones de Taylor, Fayol y Weber hasta nuestros días, el cuerpo teórico de las organizaciones ha ido adquiriendo sentido práctico, aunque las distintas corrientes han incurrido en el error de basar sus posturas en enfoques parciales, como únicos, sin considerar otras dimensiones importantes de las organizaciones, aspecto que si fue interpretado por la Teoría general de los Sistemas, que comprendió que las organizaciones como fenómenos multidimensionales deben analizarse integralmente.

A juicio de autores como Pfeffer (1982) y Roberts, Hulin y Rousseau (1978, en Ramió, Vol. II 1993) esto es consecuencia de los distintos niveles de análisis que emplean las disciplinas que estudian a las organizaciones. Así, la sociología, la ciencia política y la economía han tendido a estudiar a las organizaciones como unidad desde una visión macro, mientras que la psicología ha tomado generalmente al individuo miembro de una organización como unidad de análisis.

Otro factor a considerar, es la importancia que han adquirido las organizaciones para el mundo actual. En la medida en que fueron adquiriendo peso específico en la sociedad y la economía, dejaron de ser objeto de estudio exclusivo en si mismas, y se comenzó a indagar sobre los efectos que sus actuaciones podían tener en los individuos, la sociedad y la economía del espacio geográfico donde tuvieran su influencia.

La Teoría de la Organización, busca *“reconstruir, mediante un análisis empírico las regularidades en el comportamiento que caracterizan a las relaciones entre una pluralidad de variables organizativas. Todo esto partiendo de la convicción... de que independientemente de los fines que cada organización persiga y de los sectores específicos en los que opere, esta tendrá en todo caso comportamientos típicos y recurrentes, precisamente por ser una organización”*. (Zan, Op. Cit.).

En cuanto a la definición de lo que debe entenderse por organización, es notable la dificultad de un acuerdo entre los teóricos. Sin embargo, de la revisión de algunas visiones, encontramos como elementos definitorios: las finalidades u objetivos, el entorno, la forma como se organizan y estructuran los comportamientos individuales dentro de las organizaciones, entre otros. Todos estos y otros elementos pueden tener aplicación general en el ámbito de la administración pública.

Para finalizar este punto puede ser útil resaltar los elementos que delimitan a las organizaciones:

“1. Un grupo de personas asociadas. 2. para el logro de un fin común; 3. que establecen entre ellas, a tal fin, relaciones formalizadas; 4. con pretensión de continuidad en el tiempo; 5. legitimadas por el sistema social externo, y 6. con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización”. (Ramió,1999).

De esta enumeración puede intuirse la existencia de ciertas dimensiones organizacionales fundamentales, que han sido estudiadas por la teoría de la organización, dándoseles según la corriente de que se trate mayor peso a unas en detrimento de otras, lo que constituye a nuestro juicio un error, ya que para una comprensión global de la organización, todas son importantes.

La administración pública como realidad organizativa diferenciada

En cuanto al estudio de la Administración pública como realidad organizativa, la revisión de aspectos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos, parecen insuficientes, toda vez que *“las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado sustanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.”* (Ramió, op. Cit).

Por su parte, Harmon y Mayer (1999) indican que los administradores públicos trabajan en un contexto organizacional o complejo orgánico, en el que se toman decisiones que afectan la vida de los particulares, y para las que se emplean recursos públicos, sus decisiones se realizan con base a las leyes y normas públicas, y se justifican en la necesidad de que resuelvan los problemas que pueden surgir en la sociedad, además señalan que *“la actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra”* (Harmon y Mayer, Op.cit.).

Con estas características tan propias de la administración pública como organización, un problema doctrinario frecuente, ha sido el del mecanismo de acercamiento entre las administraciones públicas y la teoría de la organización, es decir, la determinación sobre si las organizaciones públicas y privadas difieren significativamente o no, otros autores como Ramió y Stefano Zan, también revisan esta discusión, explicando que esta primera postura considera que todas las organizaciones son fundamentalmente idénticas, en cuanto a elementos, características y problemas. Esta corriente definida como *All alike paradigm*, considera que independientemente de las diferencias, las organizaciones reproducen las mismas dinámicas y comportamientos.

Una segunda postura, la del *All unique paradigm* señala que las organizaciones son todas diferentes, y que en consecuencia es inútil buscar regularidad en el comportamiento de cada organización, en ella se distinguen las organizaciones gubernamentales o públicas de las privadas, como idea de gran importancia en el estudio de la administración pública, y ha contado entre sus partidarios a importantes autores como Appelby, Dahl y Waldo.

La primera postura es dominante en la mayor parte del pensamiento organizativo, con algunas reservas, pese a lo cual nuestra posición en relación con el tratamiento que debe dársele a las organizaciones públicas, coincide con la de la segunda postura, que justificamos ya que si bien las organizaciones públicas de alguna forma tienen las mismas necesidades que las organiza-

ciones privadas en lo relativo a objetivos y eficiencia, (y en sus zonas más operativas pueden nutrirse de los conocimientos y herramientas que aporta la teoría de la organización) en cuanto a su naturaleza se trata de organizaciones diferentes debido a su orientación normativa, derivada de los valores propios del entorno público. Este hecho obliga a “*discriminar de manera general al conjunto de técnicas e instrumentos gerenciales provenientes del sector privado*” (Ramió, op.cit.).

La existencia de razones que justifican la diferenciación organizativa para las administraciones públicas, de acuerdo con algunos argumentos tomados de la literatura especializada, se justifica porque:

- *“La administración pública siempre tiene en último termino el monopolio del poder sancionador y coactivo;*
- *El entorno de las administraciones públicas suele ser más complejo dado que las políticas y programas públicos acostumbran a estar sujetos a múltiples presiones de todo tipo;*
- *Ello obliga a acomodar una pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contradictorios, e implica una dificultad objetiva a la hora de intentar medir y evaluar a actividad de las administraciones públicas;*
- *Las demandas de mayor apertura, visibilidad, y en general, responsabilidad por los hechos y por los procedimientos seguidos, suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia y la igualdad en el trato de los casos individuales.”* (Ramió y Ballart. Op.Cit).

Estas percepciones pueden complementarse con las presentadas por Subirats (1991) cuando describe a las organizaciones públicas de la siguiente forma:

- Los organismos públicos no escogen su ámbito de actuación, ya que esta establecido normativamente.
- Pueden emplear privilegios y posibilidades de coerción, que son ajenas a las organizaciones privadas.
- Se aprecia mayor complejidad del entorno de la gestión pública.
- Las organizaciones públicas son más vulnerables a las presiones políticas, de carácter electoral, lo que dificulta la adopción de estrategias a mediano y largo plazo.

- Determinación de objetivos más confusa y ambigua en las organizaciones públicas.
- Poca existencia de presiones estructurales internas del sector público, hacia la mayor eficiencia en la gestión.
- Dificultad de evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas.
- Mayor grado de visibilidad y control del sector público.
- Obligación de las organizaciones públicas, de actuar con respeto a los principios de equidad, con criterios consistentes temporalmente y presencia constante del control jurisdiccional, y sometimiento al principio de legalidad.
- La gestión de recursos humanos esta más condicionada, tanto en la selección, como en la promoción de su personal, a lo que se agrega las tensiones derivadas de la relación entre políticos y funcionarios.

Mientras las administraciones desarrollen estas funciones serán organizaciones complejas, y al mismo tiempo empleen un modelo organizativo único que no se corresponda a su diversidad de funciones y entorno, invariablemente se generaran procesos de crisis que por tratarse de organizaciones públicas pueden incidir en el diseño e implementación de políticas públicas, y si se trata de un fenómeno recurrente en las distintas organizaciones que conforman la administración pública de un país o región determinado incidir negativamente en la gobernabilidad (este es tema de otro artículo en preparación). Ante estos problemas se advierte, sin embargo, que no puede pretenderse sustituir estructuras organizacionales meramente públicas por modelos privados o de gestión que pretendan abarcarlo todo, ya que estarían condenados al fracaso (esta advertencia no es genérica, en el sentido de que las características antes presentadas y las técnicas de organización que en este artículo puedan sugerirse, deben aplicarse a cada organización en particular, por lo que podrían exceptuarse, a manera de ejemplo, aquellas estructuras orgánicas que siendo de carácter publico tengan formas jurídicas de derecho privado, como empresas de capital mixto, y sin embargo aun en estos casos, debe tenerse presente la existencia de valores públicos).

El estructuralismo de Weber, aportes y críticas

La teoría Weberiana, Estructuralista o Burocrática, tiene como supuestos principales el problema de la Administración eficiente y sienta las bases de fun-

cionamiento de la organización burocrática. La obra de Weber, muestra una revisión fascinante del funcionamiento de la sociedad, y sus planteamientos constituyen un punto de referencia indiscutible para la medición de su avance y de la teoría de la Organización. El modelo de organización weberiano se ha convertido en el marco teórico en el que operan las estructuras y los procesos de la mayoría de las organizaciones públicas.

Para Weber, la burocracia constituía un mecanismo de racionalización debido a su superioridad técnica frente a otras formas organizativas, ya que optimiza “*rapidez, claridad, conocimiento de archivos, continuidad, discreción, unidad, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costos materiales y personales*” (Weber. 1969). Además ofrece la posibilidad de emplear las funciones administrativas según criterios puramente objetivos de manera de eliminar de asuntos oficiales los elementos subjetivos propios del ser humano.

En cuanto a la consideración de tipo ideal de la burocracia propuesto por Weber, Harmon y Mayer nos explican que se refiere a idea, a la mente y no a juicios normativos de manera que con el tipo ideal se tiene una herramienta objetiva, independiente tanto del observador como de lo observado. Advierten, sin embargo que esta noción conlleva riesgos cuando su formulación no se hace de forma explícita. Uno de estos riesgos se produce cuando la base sobre la que se funda el tipo ideal queda oculta tanto de los científicos sociales, como del observador externo. El otro riesgo se produce cuando al confundirlo, en lugar de ser considerado como una construcción del observador, aparece como una manifestación de la realidad.

La administración burocrática weberiana, significa dominación por el conocimiento, implica la transferencia del poder del líder al experto, esto es lo que la hace racional. Como organización constituye un medio eficaz para desempeñar las funciones que tenga asignadas, a través de la separación de la vida pública de la privada, la creación de documentos, la fundamentación del trabajo en un conjunto de funciones establecidas mediante normas legales racionales, escritas y exhaustivas. En ella, el poder de cada individuo dentro de la organización es impersonal y proviene de la norma que crea el cargo. Los cargos se organizan jerárquicamente y su desempeño se basa en la especialización de quien lo detenta. Los miembros de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción, sino que son profesionales, especialistas y asalariados. El trabajo se divide sistemáticamente y hay especialización y departamentalización.

Ahora bien, un error común es el de considerar que la Administración pública es sinónimo de Burocracia, independientemente del tipo de sistema

político, régimen político, o de la realidad de los distintos países, conviene señalar que no podemos confundir la “*burocracia weberiana*” con las administraciones públicas de forma absoluta. En efecto, los Estados han desarrollado aparatos u organizaciones para administrar su poder político, que han ido evolucionando hacia formas parecidas al modelo ideal de burocracia puro, (obviamente que este ha influido de gran manera en su conformación).

Sanz (1996) señala que los funcionarios públicos trabajan de forma profesional, lo que supone que no son propietarios de los medios de producción, y que por ello devengan un salario; que son seleccionados, como en la organización burocrática por sus méritos y capacidades, y que su poder está determinado por sus conocimientos especializados. Además toda actuación pública debe hacerse por escrito, en forma de expediente, para asegurar la sujeción al derecho y su neutralidad. Todos estos elementos provenientes de la burocracia de Weber, están presentes en las administraciones públicas, y continúan vigentes y siendo de utilidad.

Insuficiencia de la visión weberiana para comprender y explicar la complejidad de la administración pública como organización

Esta organización ideal propuesta por Weber, es revisada de forma crítica por R. Merton (1964 en Ramió, Op.cit) y Selznick (1949 en Ramió y Ballart, op.cit.), quienes terminan de configurar la Teoría Estructuralista o burocrática.

Merton consideró que no podía existir una organización totalmente racional debido a que cuando el modelo propuesto por Weber se transforma en un sistema organizativo real, se evidencian las disfunciones que produce el choque entre la estructura ideal y las personas. Considera como las principales fallas del modelo: La excesiva rigidez, el exagerado apego literal a las normas escritas sin posibilidad de su interpretación, excesivo formalismo (papeleo) y relaciones difíciles ente clientes (ciudadanos, en el caso de las administraciones públicas) y burócratas, debido a que estos están concentrados en la organización y no en el entorno. Y denunció la tendencia de la desviación de poder que opera cuando el burócrata utiliza a la organización para aumentar su poder, estatus o estabilidad, lo que hace es mostrar los “efectos perversos” del modelo burocrático pensado más como “deber ser” que como “ser”.

Por su parte Selznick, estudia la adaptación de la burocracia a las exigencias externas fijadas por los clientes o ciudadanos, y propone la implantación

de un análisis funcional que permita la relación entre el comportamiento originado por intereses y metas divergentes de los actores interorganizativos y de las fuerzas del entorno; y el sistema estable de necesidades y mecanismos. Con esto, reconoce la existencia de una dimensión formal y estable, y una informal y de entorno social que las hace variables y dinámicas. Sugiere que las organizaciones, tienen que encontrar los mecanismos necesarios, para asegurar su supervivencia y estabilidad. Introduce el concepto de cooptación *“como el proceso de absorber nuevos elementos en la cúpula directiva de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o supervivencia.”* (Selznick en Ramió, Op.Cit).

Evidentemente, los aportes de Merton y Selznick, son de fundamental importancia, para esta corriente y lo que representa el modelo burocrático. Con ellos este modelo ganó flexibilidad al aportar elementos relacionados con sus problemas de funcionamiento y control. Sin embargo, con el paso de los años mucho han cambiados las funciones de las administraciones públicas y más aún su entorno, por lo que la aplicación del modelo burocrático, debe adaptarse a los cambios si se pretende que su aplicación mantenga vigencia. Este problema se puede ilustrar si recordamos la advertencia que Zan de que mientras las administraciones públicas desarrollen sus variadas funciones que las convierten en organizaciones complejas, y mantengan el modelo organizativo único que emplean, se generaran procesos de crisis.

El punto está en diferenciar las estructuras para que sean coherentes con las diversas funciones y racionalidades, y frente a este hecho sería necesario emplear diversos modelos organizativos.

G. Morgan, en su trabajo *Imágenes de la Organización* (1990), señala que la rigidez en inercia de las organizaciones (entiéndase Burocráticas) genera tensión cuando las personas preservan las estructuras existentes para mantener el poder que deriva de ellas, señala que *“una de las ironías de la organización burocrática, es que la planificación de departamentos y trabajos, que fueron originariamente introducidos para controlar el trabajo de los empleados, pueden usarse también por los empleados para controlar a sus superiores. Lo mismo es cierto con relación a las normas, reglamentaciones y otro tipo de procedimientos formales”* (Morgan, Op.cit.).

Esta denuncia es especialmente significativa, en los actuales momentos cuando las organizaciones públicas manejan mayor número de funciones diversas y requieren estructuras flexibles y adaptadas a cada una de ellas, como se explicó al resaltar el carácter especial de la administración pública como organización. Como señala Sanz *“...la evolución de las sociedades*

democráticas... ha generado un proceso de crecimiento y fragmentación administrativa tal, que es recomendable hablar, no ya de administración pública, sino de "administraciones públicas", para así reflejar mejor la pluralidad de realidades que se esconden en la actualidad bajo el nombre genérico de "administración". (Sanz, op.cit.).

Además de la ampliación de funciones y tareas y del aumento de la complejidad del entorno, el cambio tecnológico es también un factor que puede amenazar la vigencia de las organizaciones públicas inspiradas en el modelo burocrático, toda vez que estos cambios se producen demasiado rápido para ser "digeridos". Como señala Maynts (1985): *"La forma burocrática de organización es ciertamente, adecuada para la producción en masa a un nivel de mecanización relativamente bajo y, sobre todo, la producción en cadena, pero no lo es, sin embargo, para las modernas formas de la producción de proceso continuado y de la producción automatizada."* Esto es especialmente válido en la actual era de las telecomunicaciones y de internet.

También conviene resaltar el hecho de que en la realidad, las organizaciones públicas, por su contenido político, son amplias redes de actores con intereses divergentes y donde las coaliciones constituyen una dimensión importante. Esta divergencia de intereses puede dar lugar a conflictos que están presentes, y que no fueron considerados en la rígida estructura burocrática weberiana.

Otras visiones necesarias

Por todo lo antes expuesto deben tenerse en consideración otros elementos a la hora de comprender a las organizaciones públicas o de establecer reformas o procesos de cambio en ellas. Estos elementos que constituyen nuestra propuesta, se basan en las características comunes de las organizaciones públicas ya revisadas, y en la determinación de que cada organización aun compartiendo estos es única y tiene elementos diferenciales con otras organizaciones públicas, aún perteneciendo al mismo complejo orgánico de una administración pública.

En este sentido las organizaciones son entidades sociales con una variedad de ámbitos (Ramió), agrupados en: *ámbito socio-técnico* que integra entorno, objetivos, estructuras, recursos tecnológicos, financieros y materiales y procesos administrativos. Hay que añadir un *ámbito político-cultural*, en el que se encuentran elementos de poder, propios de las dinámicas políticas de

la organización y culturales como los valores o la ideología de sus miembros. Un tercer ámbito, que se ha llamado de *control y mejora*, se encuentra relacionado con el control de sus elementos, procesos y actos, necesarios por las constantes transformaciones, tanto internas como del entorno.

Estos tres ámbitos, se agrupan en círculos concéntricos con puntos de contacto en común y que son de gran importancia, no sólo, para el logro de los fines y la supervivencia de la organización, sino que deben tenerse en cuenta al desarrollar un proceso de cambio o mejora en la organización. La combinación de estos ámbitos, con las relaciones interorganizacionales, intraorganizacional, y campo de relaciones entre la organización y el individuo (Harmon y Mayer), y el contexto normativo, constituye un excelente marco para el análisis de las organizaciones públicas dentro de la teoría de la organización, o mejor dicho "*para comprender la diversidad y las tensiones entre los principales planteamientos para teorizar acerca de las organizaciones*". (Harmon y Mayer. Op.Cit.).

Los principios del ámbito normativo a los que nos referimos son los que regula el Derecho administrativo, que encuentran sutiles diferencias respecto a cada país o región, y que deben tomarse en consideración. Entre estos puede señalarse el Principio de legalidad que establece que la Administración Pública como complejo organizacional debe sujetarse en todas sus actuaciones a lo dispuesto en las normas que la regula, a diferencia de las organizaciones privadas que pueden hacer todo aquello que no este prohibido por la ley.

Otros principios Jurídico-administrativos, y que se desprenden del de legalidad, son el de la competencia que puede definirse como la aptitud legal de las organizaciones de la administración, o lo que es lo mismo el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que le han sido asignadas legalmente para actuar en sus relaciones con otros órganos del Estado (y otras organizaciones pertenecientes a la Administración Pública) y con los particulares; el de jerarquía; la descentralización (territorial y funcional); y el de coordinación.

El estudio de los aspectos jurídicos, aunque no es el único, es de vital importancia, más aún cuando se observa que tienen ciertas deficiencias que deben ser objeto de revisión por parte de sus estudiosos y los de la Teoría de la Organización en general. Algunas de estas carencias son expuestas por Joan Prats (1996), cuando denuncia la incapacidad del derecho administrativo para comprender y asimilar elementos y herramientas de gestión propias de la teoría de la organización, en especial de la que se aplica a las organizaciones públicas. Este divorcio entre el Derecho administrativo por un lado, y los mecanismos de gestión y la teoría de la organización por el otro, no debe

sorprendernos, “*dado el acartonamiento de la corporación administrativa en el paradigma “antidiscrecional”... El Derecho Administrativo todavía dominante se encuentra aprisionado en un paradigma en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el dialogo fecundo con el managment público.*” (Prats, op.cit).

Creemos, que sin embargo el Derecho administrativo, (en gran parte de países como los miembros de OCDE, más no es así en Venezuela) comienza a abandonar la noción de Administración como mera ejecución normativa para sustituirlo por la visión de conjunción de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, entre otros) para el logro de determinados fines, en distintos entornos, y de vital importancia en marcos normativos determinados, que es lo que hemos querido hacer ver en esta parte.

Después de esta revisión, consideramos que deben hacerse esfuerzos para superar las visiones típicas de los 70 y 80, y que todavía son vendidas. Estas visiones generalmente ha pretendido introducir transformaciones de la cultura pública en una cultura gerencial basadas en herramientas de gestión privada, obviando las profundas diferencias y las especificidades propias de las organizaciones públicas anotadas durante este trabajo, lo que puede llevar a “*hacer más eficientemente lo que es incorrecto.*” (Dror en Prats, 1999).

Con esto lo que queremos resaltar es la importancia de conocer y comprender, no sólo que las organizaciones públicas son diferentes a las privadas y que tienen ciertas características que las hacen complejas y especiales, sino más importante aún es que esa misma complejidad, la de su entorno y sus objetivos, puede hacerlas muy distintas entre si, por lo que se tiene que atender a sus características comunes (en cuanto que públicas), y a sus características especiales (en cuanto que cada una es diferente otras organizaciones públicas), y que los factores jurídicos son tan importantes como los políticos, culturales y organizacionales, por lo que se hace necesaria la renovación que Prats predica para el Derecho Administrativo, y el análisis sistémico de las organizaciones públicas.

Referencias bibliográficas

- Caminal Badía, Miquel (coord.) 1996. *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Tecnos.
Baena del Alcazar, Mariano. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1. Madrid. Tecnos.

- Ballart, X., Ramió, C. 2000. *Ciencia de la administración*. Valencia, Tirant lo blanch.
- Barzelay, Michael. La Reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE). *Reforma y Democracia*, N° 10, 1998. 114-124.
- Brewer Carías, Allan. 1991. *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.
- Brugué, Q y Gomà R. 1998. *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Madrid. Ed. Ariel.
- Diccionario de uso del Español. 2000. Madrid. Editorial Gredos.
- Harmon, M y Mayer, R. 1999. *Teoría de la organización para la administración pública*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Mintzberg, Harry. 1988. *La Estructuración de las Organizaciones*. Barcelona. Ariel.
- Morgan, Gareth. 1990. *Imágenes de la organización*. Madrid. Ra-ma.
- Parejo, Luciano *et al.* 1998. *Manual de Derecho Administrativo*. Vols. 1 y 2. Barcelona. 5ª Edición. Editorial Ariel.
- Pfeffer, Jeffrey. 1987. *Organizaciones y Teoría de la Organización*. Buenos Aires. El Ateneo.
- Peters, Guy. 1999. *La política de la burocracia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Prats Català, Joan. 1996. *Derecho y Management en las Administraciones Públicas, en Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Prats i Català, J en *Reforma y Democracia*. 1998. *Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Neoinstitucionalista*, Caracas, CLAD.
- Ramió, Carles. 1999. *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona. Tecnos – Universidad Pompeu Fabra.
- Ramió, Carles y Ballart, Xavier. 1993. *Lecturas de Teoría de la Organización*. Vols. 1 y 2. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Sanz, Ana. 1996. La administración pública, en *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Tecnos.
- Subirats, J. 1989. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.
- Weber, Max. 1969. *Economía y sociedad*. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica, México.