



## CAPÍTULO 5

### **ESTUDIOS ORGANIZACIONALES: OBJETIVOS DESDE LA CIENCIA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA. LA EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA**

José Manuel Cirera Bianco<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

El surgimiento de los Estudios Organizacionales como disciplina comprende el periodo entre 1920 y 1980 bajo el contexto de las grandes guerras mundiales, y como su principal escenario a los Estados Unidos, lo que respondió, entre otras cosas, a unos efectos de orden económico. Para Barba (2013) lo anterior responde a las limitadas ganancias desde una producción deficiente a lo que se le suma la falta de intervención por parte del Estado como autoridad organizativa en el proceso de interlocución entre mercado y sociedad para lograr los objetivos de eficiencia y bienestar común; terminando por justificarse el proceso de intervención económica parcial conforme a los fines de los Estudios Organizacionales.

A través de esta coyuntura se halla el marco inicial de desarrollo de la teoría organizacional, por una parte, en el entorno de la economía, en tanto a la lógica de producción y de la administración de recursos escasos, y por otra, de la Ciencia Política, mediante la interacción del Estado legítimo en la conducción de su accionar conforme a unos fines sociales. Pese a que de esta relación surgen

---

1. Economista y politólogo (Universidad de Los Andes - Venezuela). Becario Plan II (Docencia e investigación) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes (Mérida - Venezuela). Doctorando en Ciencias Organizacionales (Grupo de Investigación en Legislación Organizacional y Gerencia – ULA - Mérida). Correo: Jcirera23@gmail.com

debates aún sin concluir como lo es el tamaño ideal del Estado en la economía, el fin del actual trabajo es reconocer que este actor participa en el objetivo de eficiencia y equidad social, fines últimos de las organizaciones y que su estudio, por tanto, tiene un lugar y un sentido a través de la llamada economía pública donde converge el Estado y el mercado en un plano organizativo.

El objetivo, en este caso, será establecer cómo los fines científicos del estudio organizacional impactan la construcción de la economía pública como área de estudio a lo largo del siglo XX e inicios del XXI. Para ello, se identifican los principales autores y se exponen sus respectivas ideas debido a la convergencia organización – economía pública, ello mediante una investigación documental con un enfoque funcionalista, de manera que de este esfuerzo teórico se logre identificar el impacto que han traído los Estudios Organizacionales al fundamento del Estado en la actividad económica que realiza. De esta manera, los EO vienen desarrollándose desde hace casi un siglo y todavía hoy se encuentran en fase experimental, centrándose en la construcción humana de estructuras, procesos y prácticas coherentes con las actividades que emprenden. Por otra parte, la economía pública, finanzas o Hacienda Pública, definida como el estudio de la intervención del sector público en una economía de mercado a través de la toma de decisiones colectivas conforme a la administración pública (Albi, 2000), adquiere en este sentido una especial relevancia, de acuerdo con el uso de teorías y principios que justifican la participación del Estado en los objetivos de equidad y de eficiencia, así como las funciones del sector público en la economía mediante la acción de asignación, distribución y estabilización (Musgrave, 1959).

A continuación, se exponen algunos de los conceptos económicos principales acorde a la evolución de sus aportes en sincronía con el fortalecimiento de la teoría organizacional, de tal manera que sea más fácil apreciar su carácter transdisciplinario y reforzar la construcción de la economía pública en la convergencia entre el mercado y Estado en sus objetivos afines, en contraste con la visión de los Estudios Organizacionales.



## LA PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN EN LA ECONOMÍA PÚBLICA

Al considerar la teoría organizacional como parte fundamental de la economía y, dentro de esta, el estudio de la economía pública pretendía en un inicio la justificación surgida desde la escuela neoclásica de la economía con la Teoría de la Agencia. Esta teoría definida por Jensen y Meckling (1976) indica que el costo de transacción de los agentes termina por generar la jerarquización entre un principal (tradicionalmente el Estado o el Mercado), y los agentes (la sociedad), para el tratamiento eficiente de la información, algo que no siempre tiene el efecto esperado, pudiendo recaer en riesgos de selección adversa y/o moral. En esta teoría el acuerdo entre principal y agente forma parte de la construcción de la empresa como la organización por excelencia, evidenciado en el estudio de la fábrica realizado por Henri Fayol en 1949. De esta manera, para Castaño (1999: 7) la teoría de la firma expresa que:

La empresa se concibe como un equipo cuyos miembros actúan para satisfacer sus propios intereses, pero que son conscientes de que su futuro depende de la capacidad de supervivencia de su equipo en el proceso de concurrencia con otros equipos.

Llama la atención que la idea de la empresa en esta teoría contrasta con la noción actual de la que parten los Estudios Organizacionales, en donde las organizaciones constituyen la estructura resultante de la articulación de unos objetivos en los recursos humanos, la manera de emplear los factores productivos y las actividades que realizan. En este esquema, la fortaleza de los EO se encuentra en la ampliación de lo que se entiende como una organización más allá de la empresa como principal agente de producción y distribución de bienes y servicios, además de su capacidad de adaptarse tanto en el tiempo como de las condiciones a los nuevos requerimientos de sus objetivos, de los instrumentos físicos y/o virtuales que utiliza, así como de la capacidad de interacción que mantiene con instancias por sus objetivos comunes independientemente de su naturaleza pública, privada o mixtas, reforzando su actividad al emplear la coordinación de forma tanto horizontal como vertical.

En este sentido, convergen algunos de los ejes fundamentales del estudio organizacional como la comunicación institucional, al tratarse de un acuerdo con fines públicos (eficiencia y equidad para el bienestar), por medio de un canal vertical (jerárquico) que sea eficiente entre demandas y productos al lograr soportar los objetivos por los que han sido creados. Así, Fernández Collado (1991), identifica esta relación entre superior y subordinado como parte de un sistema, cuyo fin esencial es el de determinar la asignación óptima de los recursos para lograr que la búsqueda de mejores niveles de bienestar no termine por incidir negativamente en algunos de los actores o de las instancias implicadas en el proceso.

Por ende, la conformación de la teoría de la empresa (teoría de la firma), definida dentro de este aspecto como la creación implícita o explícita de una organización, a través de un comportamiento estructurado por la búsqueda de bienestar en la sociedad, se ha venido desarrollando como un contrato que no prescinde de complejidades como se puede apreciar con la asimetría de información entre principal y agente, la diferencia entre los objetivos públicos y privados o de los riesgos morales que comprenden acciones de corrupción, el abuso de poder o la constitución resultante de una organización burocráticamente compleja.

Al respecto de esta teoría, se pueden sub circunscribir la mayoría de las interrogantes alrededor de las organizaciones como se presentan al tratar de definir cuál es su fin y tamaño adecuado, de qué manera se debe organizar, o cuáles son sus límites funcionales. De esta manera, la empresa se presenta como una organización muy particular que, en la economía pública, se puede extrapolar mediante el rol de la intervención del Estado en facetas claves de las finanzas nacionales en tanto a la creación de instituciones políticas para canalizar los ingresos y gastos que aseguran los fines previamente definidos.

**Figura 1. Los Estudios Organizacionales en la Economía Pública**



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de las herramientas que constituyen la totalidad de la economía pública (o finanzas públicas), se encuentran los movimientos de ingreso, de gasto y, adicionalmente, los instrumentos de deuda (interna y externa). En cada uno de ellos la visión institucional es clave, y radica en su sostenibilidad como agente operativo y funcional equilibrando entre sus objetivos sociales y las implicaciones económicas de sus actividades. Se trata, por ende, de definir las medidas necesarias soportadas en el tiempo para asegurar las funciones de asignación, distribución y equilibrio, además de la delegación apropiada de estas funciones en un plano nacional, regional o local (federalismo), que mejore la experiencia y evite el colapso organizativo, con la promoción de medios que faciliten mayores ingresos en cada nivel de acuerdo con sus funciones a la vez que las respuestas se adecúen a las necesidades.

Lo que ocurre, de manera paralela con el enfoque fayolista, es la conformación de una autoridad centralizada (gerencia política) que por necesidad constituye la instancia clave para garantizar que, conforme aumenta la eficiencia del proceso de bienestar, se puede tener grados de equidad con las tres funciones del sector público ya mencionadas (asignación, distribución y estabilización) según Richar Musgrave (1959), y que coinciden con las funciones técnica de la empresa (producción)

y las administrativas que incluyen la planificación, organización, dirección, coordinación y el control (Chiavenato, 1976).

Se trata, por tanto, de llevar el concepto de organización como expresión racionalizada de la actuación del Estado alrededor de la economía bajo las funciones antes mencionadas y que, como se evidenció, no contempla mayor enfrentamiento entre las funciones del sector público y el privado. El dilema, no obstante, sigue siendo el de determinar cuál debe ser el grado de su participación y asegurar que la organización pública sea funcional y eficiente.

De esta manera, señala Maza Zavala (2007) que a raíz de la conformación de instituciones que fomentan la construcción de las organizaciones más adecuadas para el funcionamiento económico, comprende unos organismos que se pueden dividir en activos, de control y de coordinación. En este señalamiento conviene diferenciar entre las instituciones como regla del juego de carácter formal (normas tipificadas) e informal (conductas, tradición, etc.), dados unos objetivos, en este caso económicos y políticos, que se traducen en organizaciones creadas para instrumentar los fines fijados (North, 1981).

Con respecto a la primera de ellas, las instituciones activas, denota la participación de los organismos implementadores de las políticas de economía pública como los ministerios con competencia sobre las finanzas, cuya funcionalidad debe ser complementar con los organismos de control como el poder legislativo y la contraloría, así como de los de coordinación, como es el caso del resto de entidades financieras como los bancos comerciales que en conjunto se encargan, aunque parcialmente, de que las prácticas del sector público se renueven al identificar su correcta función (normativa y social) y analizar las necesidades del conjunto de los agentes en el sistema de manera realista y transparente.

Con respecto a este último punto existe una práctica que es clave y se trata de la transparencia y la confianza como principio rector de la economía y sus fines a través de las herramientas de la organización. Al respecto, indican Pascale y Pascale (2009), que los economistas no han dado suficiente atención al tema de la confianza en la economía por superponerla en el orden de la racionalidad económica, de tal manera que aquello que dicta la racionalidad será confiable. No

obstante, Akerlof y Sheller (2009), responden a este hecho al decir que la confianza va más allá de la racionalidad atendiendo y descartando entre la información que tienen disponible “atendiendo a lo que es confiable de ser verdad”.

Este supuesto incluye la información emanada de organizaciones de carácter público y privado de la que atenderemos solamente a la primera en base a los objetivos previstos. En este caso, uno de los principales problemas radica en la disposición a prestar información ágil, oportuna y certera de manera voluntaria, lo que tiene importantes efectos en su estructura funcional y, por ende, del logro de sus objetivos finales. Y es que lejos de buscar explicar cómo se lleva a cabo este proceso comunicativo en la organización pública, sirve para advertir sus finalidades económicas (bienestar), y políticas (hegemonía de poder), lo que conlleva a efectos importantes en el funcionamiento de la prestación de información en un sentido horizontal (hacia otras instancias) como vertical (entre la jerarquía organizativa).

Esta estructura institucional, antes descrita por Maza Zavala, revela a grandes rasgos la idea de Henri Fayol sobre el objetivo de la organización como la construcción sistemática de los procesos humanos para garantizar mayor eficiencia en la empresa, lo que supone la construcción de acuerdos en donde la teoría económica de la agencia justifica la necesidad de recurrir al agente que ajuste mejor los intereses entre estas partes y asegure que se lleven a cabo de acuerdo al conjunto de actividades en base a sus principios rectores, una característica que en la Teoría Organizacional de principios del siglo XX se muestra conflictiva, y es que la dinámica de cambio que justifica una mayor intervención económica por parte del Estado requerirá también de una característica de adaptación de las organizaciones a su entorno mediante la reconfiguración de su estructura y de sus objetivos.

Para mejorar la experiencia frente a la renuencia a la información y lograr los objetivos organizacionales acorde al tiempo se ha venido trabajando en los instrumentos de la gobernanza organizacional. Al respecto, Kooiman (2005: 58) define este proceso como el conjunto de “acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas o crear oportunidades sociales”. Este tipo de acuerdos incluye el compromiso activo o pasivo de prestar información que pueda ser fácilmente comprendida y garantizar certi-

dumbre, haciendo más confiable las operaciones, algo que tiene gran impacto en el mejor funcionamiento de la estructura organizativa y funcional que emplea la organización, sea por convicción o por la presión ejercida por parte del entorno inmediato, incidiendo positivamente en los niveles de certidumbre y el compromiso con los objetivos.

En este particular, el paso de la teoría clásica de las organizaciones a los Estudios Organizacionales con la escisión de la escuela del pensamiento de la contingencia (León y Cruz, 2016), introduce una visión interpretativa que logra incluir el fenómeno de cambio como base de la reconfiguración de la estructura desde los objetivos que se definen a partir del problema y no al contrario, como se establece en la visión clásica de Fayol. Ahora el enfoque pasa de ser deductivo, con unos fines adaptados a la organización previamente existente, a ser la organización la que se crea y se adapta a las características del problema.

Sin embargo, este enfoque no sería posible si la misma teoría económica en consonancia con el área de estudio de la economía pública no se adaptara desde la teoría de la empresa y sus limitantes estructurales en tanto a: 1) la visión de la empresa como única forma de organización y la asignación de bienes y servicios como su objetivo central y; 2) una estructura jerárquica fija en el tiempo. Así, uno de los elementos introducidos se trata del factor productivo de la tecnología y que, eventualmente, se amplía hasta el conocimiento y la innovación (I+D), que permite mejorar los términos de intercambio y un manejo más eficiente en la asignación y distribución los recursos o, en general, del producto resultante.

Este avance se debe en parte a la propuesta de modelos y teorías emergente alrededor de la clásica teoría de la firma. Entre estas, los costes de transacción de Ronald Coase (1937), que refleja las complicaciones reales de un proceso de equilibrio como el que supone la economía pública que, para Arias y Caballero (2003), en una economía competitiva valdría la pena asumir suponiendo que el resultado compensaría los costes de transacción pero ¿cómo se traslada este hecho en la economía pública? cuyo principal producto no busca ser económicamente competitivo o excluyente, en este caso hay que analizar cuáles son los factores implicados que pueden incidir en la eficiencia del resultado final de bienestar.



En este aspecto existen tres elementos a considerar: los gastos de la administración pública en el total del gasto del Estado, el nivel de centralización/descentralización de la organización pública, y la fuente de los principales ingresos públicos. Pese a que la consideración de cada uno de estos elementos por separados no demuestra tener una correlación directa con el nivel de eficiencia en el logro de los objetivos organizacionales en la función pública, la conjugación resulta importante en la consolidación de instituciones informales que, en complemento a las instituciones formales señaladas, determinan la funcionalidad económica de la organización pública.

Por otra parte, existen algunas ideas que son centrales y complementan el sistema comunicativo de las organizaciones bajo el pensamiento de autores como Manuel Castells en "La era de la información Vol. I: La sociedad red" (2002) con el proceso de la globalización económica y la dinámica de competitividad del mercado, entendiéndose como una interacción socorrida por el Estado, así como por parte de las Organizaciones no Gubernamentales a través de la gestión de la información que permite la tecnología. Ello se ha vuelto en un replanteamiento de las organizaciones tal que la base de su composición se vuelve flexible permitiendo que una mayor cantidad de actores públicos y privados formen parte de los nodos pudiéndose ajustar sus operaciones y objetivos de manera más eficiente.

Partiendo de esa premisa, la economía pública ha transitado por una evolución de los enfoques de su actividad a lo largo del siglo XX, pasando de una actividad interventora bajo el modelo keynesiano (1930 hasta más o menos 1950), el Estado de Bienestar (1950 - 1980) y, finalmente, una gradual liberalización de la actividad económica del Estado a partir de 1990 que varía en magnitud y que, por ejemplo, en el caso de Europa es menos profundo. En este movimiento de transición dentro del enfoque de la actividad de la economía pública que versa sobre el objetivo final del sistema de ingreso-gasto, se puede apreciar el papel de las organizaciones en su adecuación a los principios marcados por el contexto económico y social del entorno inmediato, razón por la cual ante un cambio de las relaciones económicas globales existen distintas reacciones a la tendencia liberalizadora de la última década del siglo XX, llevando a los modelos regionales de Estado en la economía.

Sin embargo, la tendencia liberalizadora en mayor o menor medida es un denominador común del ajuste de los Estados en el manejo de los recursos y, en tanto, de los movimientos de democratización en las decisiones colectivas. Un ejemplo de esta dualidad entre sistema económico y político lo evidencian Dahl (1976: 14) que sin entrar en la ubicuidad “capitalismo-socialismo” de las que se hacen partícipes algunos movimientos políticos, no existe una clara manifestación que la liberalización como parte de la actividad del Estado en la Economía conduzca propiamente a una mejor calidad del sistema democrático. Sin embargo, sí ha mostrado tener un importante impacto en la apertura de temas de legislación en la economía pública como los presupuestos participativos y el análisis sobre las medidas impositivas desconcentradas ajustadas a cada nivel de gobierno.

En este sentido, mientras la mayor parte de América ha atravesado una liberalización en su sistema económico y una contracción de la actividad del Estado que, en Latinoamérica se da mediante la ruptura del modelo de industrialización por sustitución de importaciones fruto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuya adopción mostró tener efectos negativos en el retraso a la entrada de la innovación tecnológica de la producción que para Bustelo (1992), responde a un modelo aplicado de manera más estricta, pero no necesariamente más prudente de acuerdo con el objetivo de crecimiento en lo que respecta a duración, intensidad, ámbitos de aplicación y los instrumentos empleados.

En este caso, la clave que diferenció la aplicación de un mismo modelo en dos regiones diferentes se encuentra en el papel de la economía pública en la promoción de instrumentos industriales y legislativos de descentralización a partir de lo que FitzGerald (1994) puntualiza en: la omisión de las ventajas comparativas como fuente de ingreso público a partir de aquellos bienes y servicios cuya exportación era más ventajosa y que supusieron la necesidad de ingentes subsidios del Estado y un aumento considerable en el nivel de endeudamiento público, el cuestionamiento del modelo Hechscher-Ohlin atrasando la entrada de los factores tecnológicos, así mismo, el rentismo se consolidó como fuente de la estricta aplicación del modelo, con importantes atrasos sobre la innovación organizacional.

Mientras que, en el caso de los denominados Tigres Asiáticos estos tres factores (uso de sus ventajas comparativas, menores grados de rentismo y la consecuente innovación organizativa), así como el desprendimiento oportuno del modelo hacia un modelo liberal diversificaron la dinámica de ingresos - gastos de la economía pública. Luego de esta experiencia una de las tendencias más marcadas se muestra en el auge de modelos organizacionales más concretos, de menor dimensión y duración, prevenidos por el cambio en las condiciones económicas en una ágil y oportuna respuesta (Martínez y Lee, 2012).

En este sentido, el sector público en su función económica tiene que enfrentarse a los retos de una sociedad más informada pero también más vulnerable a la información organizacional en el proceso de demandas - productos, con la interdependencia de los mercado que hace más necesario que nunca la participación del Estado en la consolidación de los planes de estabilización de la economía, así como también lograr emprender un papel más transparente y, además, eficientes desde los organismos que comprenden a este Estado.

Esta idea ya había sido avalada en los estipulados de otro referente de los estudios organizacionales como el filósofo francés Henri Bergson aunque reavivada por Karl Popper mediante el uso del término de "Sociedad Abierta" (1976), que implica que las instituciones predominantes en una organización adquieren una estructura cada vez más abierta y unas condiciones que alientan a la descentralización de las decisiones en las organizaciones hasta el momento establecidas (de carácter político, económico, social, etc.). En conjunto con el aporte de Castells en la creación de redes de comunicación que soportaran ese proceso, marcarían la transformación de la identidad organizacional en torno de la economía pública durante todo el siglo XX y más aún con la entrada del siglo XXI.

Las ideas hasta ahora descritas por estos autores han tenido una incidencia directa en la construcción de la gestión económica, desde la intervención del Estado con reformas e instrumentos que condicionan su actividad, y la someten a formas de organización que se alejan del centralismo acostumbrado apenas hace poco más de medio siglo. Entre estos grandes cambios en la promoción de los Estudios Organizacionales modernos se encuentran:

1. La conformación de un conjunto de instituciones financieras creadas para prevenir y subsanar los desequilibrios macroeconómicos surgidos desde los Estados, algo que coincide con los objetivos de la economía pública en la conformación de la actividad del sector público a partir de la economía de mercado, lo que obliga a la transparencia de la gestión, más desconcentrada e indicadores económicos objetivos.
2. El auge de las empresas transnacionales ha abierto la frontera sobre la capacidad del Estado y lo ha obligado a planificar sobre escenarios adversos para su funcionamiento (prospectiva y estrategia), lo que evidencia la importancia de considerar a las organizaciones como unidades de análisis básicos dentro de su gestión.
3. La creación de agentes de comunicación abierta y de presión en la gestión económica del Estado (Organizaciones no Gubernamentales, sociedad organizada, etc.), que funcionan como canales de información y nodos de interrelación entre organizaciones haciendo más fluido el proceso de interacción para el logro de sus objetivos comunes.

Por ende, el gran impacto que han logrado tener los estudios organizacionales en su fase posterior al desarrollo de la teoría organizacional, se centra en la comprensión de la naturaleza y efecto que tiene el planteamiento teórico y empírico de las organizaciones como estructuras lógicas de abordaje sobre distintas actividades humanas ajustado a las características sociales, políticas y económicas que se vienen dando en su alrededor.

Este proceso sirve como elemento esclarecedor de las fases y elementos que en ella hacen parte la comprensión del impacto y la capacidad de resolución que pueden tener en miras del bienestar económico común a través de la función de asignación, distribución y estabilización, pero que pueden extrapolarse todavía más hacia los objetivos de otras ramas de la economía o de la ciencia política, con el análisis del poder como medio de legitimación de la actividad estatal, y en otros campos de las ciencias sociales y humanas.

Con el objetivo de consolidar este esfuerzo por establecer la pertinencia y desafíos que deben afrontar los Estudios Organizacionales



en el área de la economía pública se expondrá ahora la capacidad de interlocución de las organizaciones desde el ámbito privado de la empresa hacia la ampliación de los fines del Estado en la economía, de manera que el producto de esta disertación lleve al acercamiento conceptual y práctico de los frutos de las organizaciones como eje de análisis de contingencia entre la economía y la Ciencia Política.

## Coexistencia de lo público y privado: el espacio de las organizaciones

Los avances descritos hasta ahora tienen pertinencia en la elaboración de un esquema para la comprensión de cómo las organizaciones permiten acercar los esfuerzos públicos y privados, cada vez menos diferenciados y la creación de instrumentos para mejorar la experiencia y permeabilidad de las estructuras organizativas ante los cambios del entorno y de los problemas que afronta. En otras palabras, se trata de ver cómo los Estudios Organizacionales acercan el enfoque de la teoría económica de la empresa a los objetivos económicos del Estado y sus implicaciones en el estándar de bienestar de forma estructural.

Esa coexistencia entre el ámbito de lo público y lo privado ya había sido anticipada en la primera parte donde, pese a reconocer que los objetivos públicos incluyen el elemento económico como parte de su funcionamiento, el objetivo de lucro sigue siendo un debate frecuente. En este sentido Sánchez (2002), habla de las dos tendencias dominantes de la administración pública como organización encargada de concurrir en esta dinámica economía-poder público, la primera, el manejo de control administrativo del Estado, mientras que la segunda, la orienta de nuevo a los fines públicos, enfoques que terminan por ser complementarios, en cuanto determinan la separación entre recursos estructurales de carácter privado (beneficio), y objetivos públicos de desarrollo y bienestar.

Consecuentemente, con el principio de complementariedad de las funciones públicas descritas por Musgrave y de las funciones técnicas y administrativas de la empresa en los términos clásicos se origina una suerte de conexión entre los fines organizacionales



como interlocutores institucionales, disminuyendo las divisiones y la dificultad que implican las operación entre los dos ámbitos y que se han, incluso, extendidos a un tercer ámbito que permite una mayor transparencia e interlocución como lo son las Organizaciones no Gubernamentales, instancias organizadas de participación ciudadana y los partidos políticos.

En este sentido, la teoría de la Hacienda Pública se ha visto ante la necesidad de actualización por la tendencia centralizadora que posee frente a su capacidad de distribución de los recursos. Para Gobernado y Baza (2007), el efecto del surgimiento de nuevos niveles de economía pública a nivel regional y local lejos de buscar la completa desconcentración organizativa de las capacidades económicas del Estado, buscan estimular movimientos que son naturales en las organizaciones privadas como la innovación, la formación y la cooperación, que atañe desde la formación de focos de ingreso mediante la promoción de empresas productivas que desconcentren la capacidad de ingreso de los Estados hasta la mejora de los procesos técnicos de la administración pública a nivel local.

Destaca entonces la cualidad de la organización como un agente abierto del sistema de cambio que ocurre a su alrededor, en este aspecto, la actualización de las necesidades económicas en manera de ensayo y error (Favaro, 2013). Ello permite introducir experiencias de la operación y la estructura del ámbito privado casi hasta mimetizarse en la función de la economía pública a través de características como la flexibilidad e innovación.

Teniendo en cuenta que estos movimientos se han consolidado en gran parte de los Estados modernos, cabe la necesidad de observar cuál es la situación resultante en América Latina en la relación entre público y privado, así como del ciclo de aprendizaje de la organización estatal mediante la vinculación entre la Economía y la Ciencia Política en las finanzas públicas, con el fin de llamar la atención sobre la necesidad de los Estudios Organizacionales como parte del proceso de modernización y de eficiencia en sus objetivos.



## AMÉRICA LATINA: EL DESAFÍO DE LA ORGANIZACIÓN EN LA ECONOMÍA PÚBLICA

El estudio de América Latina es esencial para evaluar la situación de los distintos niveles decisores de la economía pública y el impacto de las organizaciones en su funcionamiento. Así, desde la mirada nacional, la importancia de las empresas públicas de producción en bienes y servicios, generalmente relacionados con recursos estratégicos (minerales y seguridad), son esenciales para el presupuesto del Estado y que comprometen su estabilidad financiera. En este sentido, Martín y Guijarro (1989), indican que la salida del modelo de industrialización por sustitución de importaciones supuso un reto a la industria nacional que se mostró incapaz de operar sin la ayuda constante del Estado, teniendo que recurrir al endeudamiento y a las transferencias indiscriminadas mientras que el déficit fiscal que debía reducirse buscó ser subsidiado mediante devaluación monetaria.

Esto muestra la magnitud del problema estructural de la economía pública al cambiar un modelo que forma parte de la economía real como lo es la industria en su capacidad de generación de riqueza (crecimiento). En este caso, América Latina casi en su totalidad recurrió a las medidas monetarias para tratar de estabilizar la economía en este periodo de ajuste, comprometiendo la misma estabilidad en el valor monetario, competencia del banco central de cada país, sin siquiera poder garantizar, como efectivamente ocurrió, un verdadero impacto en la estabilización de la producción y los ingresos públicos nacionales.

Lo que ocurre como telón de fondo es el desprendimiento de un modelo de organización estatal altamente centralizada y protectora hacia un modelo de liberalización, pero con una organización altamente renuente a desconcentrar su capacidad de dirección, ello incluye a las democracias reconocidas de Argentina, Ecuador o Venezuela, así como a las todavía recientes democracias de Brasil, Chile, México y Perú. Mientras que en regiones de Asia oriental el mismo modelo de organización a nivel nacional en el sector de la economía real no tuvo tal repercusión sobre el equilibrio de las finanzas nacionales, al menos en términos inmediatos que sirvió para estructurar los sectores productivos internos y consolidar los sistemas de intercambio a nivel

regional y global reduciendo los gastos y diversificando los ingresos fiscales y propiciando el desarrollo en Corea del Sur, Japón, Hong Kong y Taiwán.

El desarrollo, en este sentido, simboliza la clave del proceso de aprovechamiento en el vínculo entre el ámbito público y privado, ya que constituye la creación de opciones reales de libertad plural, en sentido colectivo e individual, en aspectos que envuelven lo laboral, las transacciones que se realizan y hasta los mecanismos de elección pública (Sen, 2000). Teniéndose así en cuenta que la participación del Estado hoy en día resulta imprescindible para reducir la incertidumbre de la economía global, caracterizada por el auge en los movimientos comerciales y de los flujos financieros internacionales o la reducción de las barreras y las regulaciones, las capacidades de la organización pública del Estado en su participación económica cuenta tanto con más opciones como con dificultades.

Esta visión del desarrollo confronta a su vez el entendimiento de las organizaciones de naturaleza privada en lo que respecta a la utilidad o el lucro, y se proyecta ahora sobre un sentido de libertades que, para la economía pública conforme a la confluencia entre lo económico y lo político, en otras palabras, lograr atender las necesidades sociales priorizando entre aquellas decisiones que obtenga mayor rédito popular en apoyo y votos. Ese esquema decisor en el caso latinoamericano contempla mayores desafíos por elementos que reducen el desarrollo mientras que aumentan la dependencia del factor político sobre las necesidades reales de la población con casos como lo son la pobreza extrema endémica, la dificultad de acceso a los servicios básicos más elementales y de la desigualdad social.

Esta actitud, ha tenido evidentes efectos en la consolidación de la cultura organizacional de la manera en la que la plantean los Estudios Organizacionales (estructura – adaptación - eficiencia), careciendo muchas veces de autonomía funcional desde inicios de los respectivos periodos democráticos con importantes costos para la eficiencia de la actividad económica del Estado. Entre los principales efectos de esta implicación política la visión organizativa en la economía pública se encuentra la tendencia re-centralizadora del Estado, cuestión que Finot (2003), contrasta con los bajos niveles de competitividad económica



que no permiten la sinergia de los objetivos de eficiencia organizativa en la evaluación de su grado de desconcentración, de los niveles de equidad y de una gobernanza democrática.

En el caso de América Latina, el tema de la cultura organizacional impacta la capacidad de eficiencia de las finanzas públicas, sobre todo en Estados que entre sus funciones han heredado la provisión de los servicios básicos, aumentando el grado de dependencia a la prestación de servicios y, con ello, a una relación clientelar y al abuso de poder en el intercambio de medios políticos por recursos económicos y/o viceversa (Njaim, 1995).

Tal como ocurre en las empresas, los objetivos administrativos del Estado en el control, planificación o la coordinación se ven afectados por el manejo discrecional de los recursos, causando el aumento del déficit fiscal con gastos que no son productivos como el aumento de la contratación no justificada de trabajadores en el sector público, los bajos niveles de profesionalización, una jerarquía organizativa compleja y cerrada así como un bajo sistema de automatización que dé facilidad a la creación de medios de información y gestión digital.

Este tema abordado por Weber (2002), reconoce los límites de la burocratización, reconociéndola como el sistema por excelencia que, sin embargo, prescinde de la característica de racionalidad perfecta. Los hombres que llevan a cabo las decisiones no son máquinas y su motivación como también su capacidad de respuesta no es perfecta pero una organización más eficiente se puede lograr si se cuenta con la capacidad de adaptación técnica para hacer de sus respuestas más ágiles sin necesitar de un eje cerrado de operación el cual muchas veces reduce su capacidad de respuesta debido a la cantidad de responsables por donde deben pasar las decisiones como por la renuencia a ceder información delicada.

Finalmente, en lo que corresponde a los efectos de la baja consolidación de los principios organizacionales se encuentra la reacción de gasto en los ciclos económicos que, en el caso de América Latina se ha mostrado pro-cíclica. Idealmente, los ciclos de crecimiento sirven a la economía del sector público con la recepción de fuentes de ingreso que deben ser administradas de manera que, ante crisis o recesión se utilicen para cubrir las necesidades (conducta anti-cí-

clica), sin embargo, esta postura previsora es distinta en América Latina, acostumbrada a un gasto excesivo cuando percibe mayores niveles de ingresos, dejándola ante la situación de endeudamiento en los ciclos de menor capacidad de ingreso económico.

Con respecto a este tema, Samuelson y Nordhaus (2010: 132), señalan que “la historia económica muestra que ninguna economía crece con un patrón uniforme o regular”, esto advierte cómo la combinación de medidas de economía circulatoria (fiscal, monetaria, cambiaria, comercial) y de economía real (empleo, consumo, inversión), poseen distinta efectividad y sensibilidad a la largo de un periodo de tiempo, generalmente entre uno y diez años, debido a la capacidad instrumental que poseen para incidir en los niveles de crecimiento a través de los componentes del Producto Interno Bruto sin quedar neutralizados por factores imprevistos o adversos. En este proceso de fluctuación la organización estatal actúa en dos sentidos, primero, con la aplicación de políticas ad hoc de incentivo en los factores clave para reducir el impacto de los periodos de recesión, lo que amerita identificar la cuantía y las áreas en las que se debe gastar para mantener el ciclo estable, teniendo en cuenta también los factores externos que pueden impactar la economía como el nivel de inversión extranjera, la balanza comercial y/o el flujo global de capitales.

En segundo lugar, la oportuna recepción de información proveniente de instancias y organizaciones fuera del propio Estado (ambiente privado y mixto) cuya gestión repercute en el resultado final y en la efectividad de los movimientos de las finanzas públicas como, por ejemplo, el nivel de inversión y de empleo producto de la tasa de interés, el nivel de ahorros y el encaje legal. En este caso, el modelo cerrado de Estado en América Latina tiene un efecto en la baja recepción de este tipo de información, tendencia general en el proceso de democratización vivido en la mayoría de países de la región en la década 1980 – 1990 que conjuga una difícil estabilidad político - económica todavía hoy muy frágil y la predilección por estrategias unidireccionales de gasto público social no focalizado, el incremento salarial a través de regulaciones y el control de los precios (Carrillo, 2017).

Sin embargo, el papel del Estado requiere experimentar la apertura del sistema con la superación del modelo de hacienda pública ortodoxa y del supuesto de equilibrio general ante la entrada de la política

de endeudamiento para garantizar mayor flujo de dinero y el manejo de los gastos en el tiempo con un aporte y disfrute intergeneracional. A partir de entonces, el reto de la organización pública latinoamericana se centra en crear condiciones de estabilidad, así como de disminución de riesgos e incertidumbres producto del cambio abrupto en los ciclos de inversión, con el riesgo de un gasto público excesivo resultado de expectativas de crecimiento poco realistas, al bajo nivel de ahorro estatal y la escasa compenetración (autoritarismo) con el resto de los agentes organizativos dentro de la economía.

Lo que en la mayoría de los países con altos niveles de desarrollo es un principio para mantener el sano desempeño de las finanzas nacionales a través de un esquema de control entre ingresos, gastos y deuda (anti-ciclicidad), la idea de Dahl (1976), visibiliza cómo en América Latina el costo de sobreponer el sistema político al sistema económico, lleva al debilitamiento de las instituciones democráticas ante una escasa transparencia de la gestión y de la gobernanza, así como la vulneración de los objetivos de eficiencia en el manejo de los recursos y de la equidad con el acceso a estrategias de desarrollo (Albi, 2000). De esta manera, el factor político como subsistema de la función económica del Estado se ve influenciado por la debilidad estructural de la relación entre Estado y sociedad (empresa), con lo que el objetivo de la eficiencia económica se ciñe al objetivo de estabilidad política.

Una de las principales causas por las que se presenta esta conducta en el manejo financiero del Estado tiene que ver con la dimensión organizativa - institucional que ha sido esquematizada ya por Maza Zavala (2007), ante la débil consolidación o solapamiento de las instituciones de control y coordinación en las funciones económicas del Estado frente a las instituciones activas (la acción mixta entre el gabinete de finanzas y el banco central). Ello lleva a primar el costo político de medidas que son necesarias pero impopulares, a la expansión injustificada y descontrolada del gasto público y a una actuación del banco central replegada a los intereses gubernamentales con la emisión de masa monetaria no sustentada en la riqueza real de la producción (Ley de Walras) pudiendo llevar a una hiperinflación que dificulta la orientación anti-cíclica (previsiva-moderada) de los Estados.

Este solapamiento institucional tiene un importante costo en el desequilibrio del manejo de los recursos públicos y en su capacidad de revertir la tendencia pro-cíclica del gasto con la pérdida de valor de la moneda y, más importante, de la confianza en el logro de los objetivos económicos de la organización estatal. Esta situación se complica todavía más si se evalúan los casos con un aparato comercial poco desarrollado o un nivel de precios de producción volátil ya que los ciclos se exacerban, como ocurrió en Chile (1995) y Perú (1980) con productos mineros o en Venezuela (2018) con el petróleo (Adler y Sosa, 2011).

Adicionalmente, la conducta preventiva hacia los ciclos económicos por parte del Estado en el manejo de sus finanzas busca obtener fondos suficientes para estimular la demanda agregada sin provocar con ello un afecto expulsión de los factores productivos, y reducir la salida de los capitales que se encuentran dentro de la nación, pudiendo asegurar el manejo de sus propias operaciones administrativas, disminuir el impacto en el nivel de renta de la población y asegurar las fuentes de ingreso, producción y empleo, todos ellos aspectos que en América Latina han mostrado tener un alto nivel de correlación negativa (inversa) respecto a periodos de alta volatilidad en las fluctuaciones (Pallage y Robe, 2003).

Pese a que no existe un consenso sobre cuál es el tipo de gasto que mayor incidencia tiene en la aceleración del cíclico, en el caso de América Latina son dos los que se muestran más visibles: el gasto corriente (principalmente de carácter social), y al gasto de capital con escaso nivel de retorno de la inversión (generalmente por improductividad). Sin embargo, la experiencia general parece indicar que este debate queda en segundo plano frente a una conducta generalizada de gasto demasiado optimista en el flujo de créditos y de capitales que, al entrar en recesión, recrudecen los niveles de pobreza y de desigualdad con un aumento en el precio de los servicios públicos, el aumento indiscriminado de los impuestos y de la reducción de los beneficios sociales dentro de la población más vulnerable.

Lo anterior demuestra la ineffectividad que ha tenido la organización pública en la región para crear condiciones de bienestar sustentables en su tendencia de gasto durante los periodos de bonanza, siendo la principal clave una especie de "austeridad asertiva" al priorizar los sectores más vulnerables y los que garantizan mayor nivel de retorno de la inversión social con el fin de reducir el impacto de los ajustes en

las fluctuaciones y, con ello, garantizar el cumplimiento de las funciones del sector público de acuerdo con una conducta preventiva.

Esta vulnerabilidad al cambio además, contrasta con la estructura económica de la región que, todavía a principios del presente siglo se centra especialmente en la explotación de materias primas y recursos naturales (a manos del Estado) que estimulan fluctuaciones más volátiles cuando el ingreso percibido por estos rubros no logran ser transformados en ventajas competitivas en alguno de los otros factores productivos como en la mejora de la mano de obra (trabajo), capital, tecnología o una combinación de ellos. Ocampo (2008: 11), destaca ese paso como parte de la transición organizativa para la mejora de sus condiciones:

En términos generales, la literatura existente indica que los países en desarrollo que se han inclinado a especializarse en productos primarios y/o manufacturas intensivas en recursos naturales han tendido a quedarse rezagados en relación con aquellos que se han industrializado más rápidamente y, desde 1980, particularmente de los países que se han especializado en manufacturas con alto contenido tecnológico.

Sin embargo, frente a la opción de mantenerse el modelo de explotación del sector primario o migrar hacia una efectiva industrialización, se encuentra una tercera vía que en América Latina ha sido endémica, se trata del modelo industrial soportado en gran parte por los recursos naturales esto es: la actividad industrial crece o se reduce en sintonía con la situación de los ingresos por concepto de los recursos naturales. A su vez, esta tendencia ha llevado en algunos casos al auge del sector servicio sin atravesar por una verdadera industrialización, esta ha sido una situación a la que Esser (1993: 39) llama “visión sin estrategia”, que atiende a la primacía de la cantidad frente a la productividad, demasiada presencia por parte del Estado y con un fin principalmente político y social y no económico.

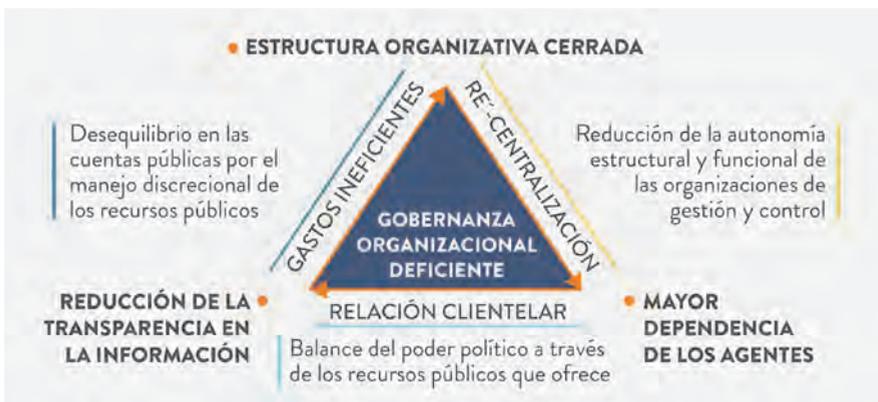
En contraste, algunos de los factores que mayor contribución han tenido en la mejora de la organización en la economía pública paradójicamente han sido los conocidos como estabilizadores automáticos que Fernández, Parejo y Rodríguez (1995), definen como “los instrumentos fiscales que, por el mero hecho de existir, y sin verse influidos por decisiones del gobierno, actúan de forma anti-cíclica”. Lo anterior

se puede identificar en dos mecanismos: el cobro de impuestos de carácter progresivo que consideran el nivel de renta en interlocución con los niveles del poder público (para evitar la doble tributación y facilitar la canalización de los recursos), y el cambio en la naturaleza de las transferencias para adaptarse a lo largo del ciclo en dirección a los sectores más afectados.

Este planteamiento sobre la tendencia de gastos del Estado en su actividad económica (pro y anti cíclica) sirve para esquematizar el papel fundamental de la economía pública en la adaptación que provee el modelo organizacional a través de las condiciones del entorno, sujeto de esta manera al cambio y variación en las condiciones de la economía real y advierte del reto que debe afrontar América Latina orientado hacia: la apertura del modelo sobre las condiciones de estabilidad (gobernanza); la separación entre sistema político y económico; y el fortalecimiento de los mecanismos de ingreso, gasto y deuda.

En suma, la condición heredada de la tradición colonial cerrada y reactiva a los cambios coyunturales de la economía pública se muestra en la imagen 2 en relación con la debilidad que implican en la gobernanza organizacional y la necesidad de promoción de instituciones de control y coordinación en las funciones organizativas-administrativas en América Latina.

**Figura 2. Efectos estructurales de la dinámica de la economía pública en América Latina.**



Fuente: Elaboración propia.

Es imperioso desde la gobernanza organizacional como sistema de actuación en la economía pública una reducción progresiva de estos efectos estructurales que subyacen en la organización pública en América Latina como parte de sus instituciones informales. La pregunta entonces es ¿Cómo lograr acortar el camino en miras de garantizar una organización más fuerte de la Hacienda Pública conforme al objetivo de bienestar común? Ya que no se puede garantizar la cooperación de nodos informativos si no hay una verdadera disposición al seguimiento de las actividades de manera transparente, recurrente y, en especial, con la responsabilidad social que implica el manejo de los recursos comunes.

Por ello, algunos de los elementos que resultan importantes para aumentar este vínculo de responsabilidad son aquellos que involucran más a las partes (Estado – sociedad - mercado), entre los que destacan la consolidación de los impuestos progresivos y reducción de los subsidios que son innecesarios dado el nivel general de ingresos para impactar realmente en la desigualdad, un tema de difícil manejo en toda América Latina. La aplicación de estas medidas ha demostrado tener importantes efectos en el desarrollo de la noción de los derechos ciudadanos sobre los recursos públicos y, por tanto, del manejo eficiente de la organización pública en su gestión, un mayor grado de participación en el sistema de ingresos nacionales a través de los impuestos ajustado a la capacidad de cada contribuyente promueve la activa vigilancia y el sentido de responsabilidad en los gastos.

Esta es una relación que ha mostrado tener importantes avances en la relación entre demanda – eficiencia en países de Europa, con el uso de instancias que no solamente son más transparentes en sus actividades y en el uso de los recursos públicos, sino que son más cercanas a los problemas y necesidades de la población local. Ganuza (2004: 78), señala que ello forma parte de un modelo de gestión promovido desde el sistema de integración europeo que se caracteriza por “hacer confluir la participación de la ciudadanía con la eficiencia administrativa, incorporando la integralidad de la gestión y la relación con el entorno”. Visto de manera estructural, esta visión de la organización de la economía pública en términos flexibles adecúa la eficiencia de la gestión mediante la demanda



ciudadana y de las condiciones presentes en el entorno para operar de manera más honesta.

Este es un punto de comparación útil para evaluar el impacto de la centralización en la gestión económica del Estado en América Latina que necesita superar una fase de estabilización política prescindiendo del uso de los recursos como mecanismos de apoyo popular, alejándose de su objetivo de bienestar general en el manejo de la economía pública.

Algunos pasos dados sobre esa vía se encuentran en la aplicación todavía tímida de los presupuestos participativos en regiones de Brasil, Argentina y México que, por lo general, se hacen sobre un porcentaje variable del presupuesto a nivel municipal o del presupuesto no ejecutado a final del año fiscal, permitiendo a los habitantes formar mesas técnicas que propongan, evalúen y aprueben el uso de esos recursos. No por ello, explica Montecinos (2009: 155), que cuando existe la propuesta de presupuesto participativo, pero no la convicción política real y la competencia dentro del personal administrativo la decisión final no corresponde siempre a la prioridad de la sociedad civil donde “claramente, la racionalidad instrumental atenta contra la racionalidad deliberativa y democrática que existe detrás de la intención de implementar el presupuesto participativo a una escala nacional”.

Adicionalmente a la característica de voluntad política y de profesionalización administrativa, Goldfrank (2006: 8), devela algunas de las condiciones organizativas más relevantes en el seguimiento del presupuesto participativo en: necesidades inmediatas y planificación a largo plazo (priorización); su definición dentro del espacio formal o del informal de la actividad pública; la forma de deliberación pública y transparente; la supervisión por parte de la organización central del Estado (nivel federal correspondiente) y; acceso adecuado a la información como lo pueden ser los criterios de decisión usados.

Esta herramienta es especialmente significativa en el auge organizacional teniendo en cuenta que tiende puentes de interlocución de manera responsable entre el Estado, los recursos disponibles y los propios beneficiarios, mientras que el proceso en sí mismo se somete a una constante revisión que obligan a su transparencia.



Este sistema suele verse confrontado ante la dominancia de los términos de la democracia representativa, mucho más difundida, en parte, por la preponderancia de los recursos manejados desde el Estado central y, más importante aún, la renuencia-desconfianza de la sociedad a participar.

El uso y aplicación de estas medidas garantizarán un mayor grado de adaptación organizativa cuando la misma estructura se adecúa a sus requerimientos, en este caso: voluntad política real para coordinar los medios frente a los objetivos de bienestar; la formación y ordenación lógica, además de ágil de los distintos niveles de gestión y; el seguimiento y participación de los ciudadanos en el manejo de los recursos públicos. Todo ello incluye la contribución en los ingresos del Estado y el manejo de los gastos focalizados sobre aquellos individuos más vulnerables (equidad), y las instancias que garanticen un mayor y mejor nivel de retorno como lo pueden ser las inversiones productivas (eficiencia).

La consolidación de las instancias organizativas mixtas o ciudadana como las Organizaciones no Gubernamentales y los grupos de presión originados de la sociedad civil constituyen la propuesta innovadora de los Estudios Organizacionales exactamente por esta propiedad de fomento a la inercia y adecuación de los objetivos organizacionales de la economía pública en términos de tiempo y condiciones, mediante el manejo de información y actos de presión sobre la gestión estructural (mecanismos de control y fiscalización de los recursos) y funcional (prestación de bienes-servicios) fruto de la actividad del sector público.

En esta breve revisión sobre el espacio que comparte la economía y la Ciencia Política en la economía pública, se ha podido comprobar la pertinencia del análisis desde el que parten los Estudios Organizacionales en la actualidad, diferenciando así entre las herramientas como los medios materiales o virtuales desde los que la actividad económica del Estado logra instrumentar los fines sociales; a las instituciones como la agenda promotora de actitudes en pro de un ejercicio estructurado y lógico y a las organizaciones como la consolidación de herramientas e instituciones en un conjunto de actividades diseñadas para reducir la brecha entre las necesidades y los medios disponibles, incluyendo el soporte de la actividad administrativa del Estado y el manejo transparente de los recursos.



En tanto, la carencia de estos mecanismos de desconcentración en la actividad pública es lo que marca principalmente el sentido de urgencia de los Estudios Organizacionales como base de la economía pública en sus distintas actividades en los que, como se ha podido observar para el caso de América Latina, sus principales funciones lejos de cumplirse se encuentran relegadas a la capacidad de poder hegemónico personal o de un partido político. Este es un debate que persigue el equilibrio de la intercepción entre los fines económicos y los políticos a través del enfoque de la organización como articuladora de un mismo objetivo.

## CONCLUSIONES

La economía pública como campo de estudio emergente a partir de la segunda década del siglo XX muestra muchos paralelismos con la construcción, todavía hoy inacabada, de los Estudios Organizacionales. Pero lejos de ser una casualidad, ello ocurre debido a que ambos son el reflejo de un mismo fenómeno: el agotamiento de los modelos hasta el momento dominante en tanto a la falta de instancias formales que regulen, centralice y gestionen las actividades de manera lógica en base a los objetivos propuestos; los esquemas de producción cerrados luego de las Primera Guerra Mundial; y el ascenso de nuevos sistemas técnicos y la innovación que respaldan un cambio científico más ordenado.

Algunos de estos mecanismos emergentes que son objeto de los estudios organizacionales surgen al margen de la propia organización estatal, lo que presiona más a su funcionamiento y buena gestión, una cuestión que los mismos estudios han reconocido y que señalan como parte primordial del ascenso de la gobernanza organizacional, es decir, la capacidad de influencia que ejercen instituciones externas a la organización en la búsqueda de que se cumplan los objetivos por los que ha sido creada una instancia en particular.

La referencia sobre los autores antes señalados forma tan solo una parte del gran aporte teórico realizado sobre los Estudios Organizacionales en relación con la economía del Estado durante el siglo XX, haciendo énfasis en aquellos aportes que han traído mayor impacto



en la construcción del concepto de organización y el manejo de los nuevos retos que supone para la economía de acuerdo con las acciones y políticas desde el Estado moderno.

La interconexión entre lo privado y lo público ha sido el factor determinante de la actualización e innovación de la organización y, en este particular, el de la apertura de la economía pública no confrontada directamente con el debate entre estatización y liberalización. En este enfoque, el Estado tiene una participación que, cuando mínimo, es mediadora en sus fines y herramientas económicas (medidas impositivas, transferencias, etc.), que son necesarias con el aumento de incertidumbre en las operaciones a nivel global.

El reto de América Latina pasa por reducir gradualmente la dependencia, primero, de las élites de poder sobre los recursos públicos como móviles de apoyo popular y, en consecuencia, la ciudadanía debe formar parte de la estructura de presión y seguimiento de la economía pública a través de las organizaciones interlocutoras que garantizan mejores grados de desarrollo como la tendencia anti-cíclicas; la flexibilización eficiente de la organización pública horizontal (jerarquía de decisión) y vertical (escala nacional, regional y local), y el fomento de instancias de participación e implicación de la ciudadanía activa.



## REFERENCIAS

Adler, Gustavo. y Sosa, Sebastián. (2011). *Dependencia de las materias primas en América Latina: ¿qué pasaría si el auge se convierte en una caída?* [Documento en línea] Disponible: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=1318> (Revisado: 14/06/2020)

Akerlof, George. y Shiller, Robert. (2009). *Animal Spirits. How human psychology drives the economy, and why it matters to global capitalism*. Nueva Jersey: Princeton University.

Albi, Emilio. (2000). *Economía Pública I*. Madrid: Ariel Economía.

Arias, Xosé. y Caballero, Gonzalo. (2003). Instituciones, costos de transacción y políticas públicas: un panorama. Bogotá: *Revista de Economía Institucional*. [N° 8]. Pp. 117 – 146.

Barba, Antonio. (2013). *Administración, teoría de la organización y estudios organizacionales. Tres campos de conocimiento, tres identidades*. México D.F: Gestión y Estrategia [N°44]. Pp. 139 – 151.

Bustelo, Pablo. (1992). La industrialización en América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado. México D.F: *Comercio Exterior*. [N° 12]. Pp. 1111 – 1119.

Carrillo, Víctor. (2017). *La hiperinflación peruana: Una revisión sistemática*. [Documento en línea]. Disponible: [https://www.researchgate.net/publication/319159960\\_La\\_hiperinflacion\\_peruana\\_Una\\_Revision\\_sistemica](https://www.researchgate.net/publication/319159960_La_hiperinflacion_peruana_Una_Revision_sistemica) (Revisado: 14/06/2020)

Castaño, Germán. (1999). Teoría de la agencia y sus aplicaciones. Manizales: *Revista Decisiones Administrativas* [N°1] Pp. 7 – 12.

Castells, Manuel. (2002). *La era de la información Vol I: La sociedad red*. México D.F: Siglo XXI Editores.

Chiavenato, Idalberto. (2007). *Introducción a la teoría general de la administración*. México D.F: McGraw Hill.

Dahl, Robert. (1976). *Análisis político moderno*. Barcelona: Editorial Fontanella.



Esser, Klaus. (1993). *América Latina. Industrialización sin visión*. Buenos Aires: Nueva Sociedad. [N° 125]. Pp. 27 – 46.

Favaro, Diego. (2013). *Enfoques de la teoría de la firma y su vinculación con el cambio tecnológico y la innovación*. Buenos Aires: Revista Cultura Económica. [N°85]. Pp. 51 – 70.

Fernández, Andrés. Parejo, José. y Rodríguez, Luis. (1995). *Política económica*. Madrid: McGraw-Hill.

Fernández Collado, Carlos. (1991). *La comunicación en las organizaciones*. México D.F: Trillas.

Finot, Iván. (2003). *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

FitzGerald, Valpy. (1994). *La CEPAL y la teoría de la industrialización*. Londres: Oxford.

Ganuzo, Ernesto. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local europeo. Valladolid: *Revista de Estudios Europeos*. [N° 38]. Pp. 77 – 91.

Gobernado, José. y Baza, Juan. (2007). Los efectos distributivos del presupuesto municipal en un Estado descentralizado. Valladolid: *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*. [N° 10]. Pp. 155 – 281.

Goldfrank, Benjamin. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. Santiago: *Revista de Ciencias Políticas*. [N° 2]. Pp. 3 - 28.

Jensen, Michael y Meckling, William. (1976). *Teoría de la empresa: la gerencia; coste de agencia y estructura de la propiedad en la naturaleza económica de la empresa*. Madrid: Alianza Editorial.

Kooiman, Jan. (2005). *Gobernar en gobernanza*. [Documento en línea] Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1368191> (Revisado: 11/06/2020)

León, Benito. y Cruz, Israel. (2016). *De la teoría de la organización a los estudios organizacionales. Cambio paradigmático en el pensamiento anglosajón en el siglo XX*. [Documento en línea] Disponible: [file:///C:/Users/Jos%C3%A9/Downloads/De\\_la\\_teor%C3%ADa\\_de\\_la\\_organizaci%C3%B3n\\_a\\_los\\_es.pdf](file:///C:/Users/Jos%C3%A9/Downloads/De_la_teor%C3%ADa_de_la_organizaci%C3%B3n_a_los_estudios_organizacionales.pdf) (Revisado 08/06/2020)

Martín, Juan. y Guijarro, Maite. (1989). *Finanzas públicas y desarrollo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Martínez, Miguel. y Lee, Hyun. (2012). "Organización ágil", un concepto surgido por el cambiante entorno global. México D.F: Inceptum. [N° 13]. Pp. 35 – 52.

Maza Zavala, Domingo. (2007). *Análisis macroeconómico de la economía circulatoria*. Caracas: UCV-BCV.

Montecinos, Egon. (2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. [N° 44]. Pp. 145 – 174.

Musgrave, Richard. (1959). *La teoría de la hacienda pública. Un estudio en economía aplicada*. Nueva York: McGraw Hill.

Njaim, H. (1995). *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas: Dirección de Cultura de la Universidad Central de Venezuela.

North, Douglas. (1981). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Universidad.

Ocampo, José. (2008). El auge económico latinoamericano. Santiago de Chile: *Revista de Ciencia Política*. [Vol. 28]. Pp. 7 – 33.

Pallage, Stephane. y Robe, Michel. (2003). On the welfare cost of economic fluctuations in developing countries. Pennsylvania: *International Economic Review*. [Vol. 44]. Pp. 677 – 698.

Pascale, Pablo. y Pascale, Ricardo. (2009). La economía en tiempos de desconfianza. Montevideo: *Quantum*. [N°2]. Pp. 74 – 91.

Popper, Karl. (1976). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.



Samuelson, Paul. y Nordhaus, William. (2010). *Macroeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*. 19 ed. México D.F: McGraw-Hill.

Sánchez, José. (2002). *Gestión pública y governance*. Toluca (México): Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

Weber, Max. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.