

*II JORNADAS. NUEVOS ENFOQUES DE LA GESTIÓN DE RRHH EN LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*

*AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ*

*21,22 Y 23 DE JUNIO DE 2006*

**LA GESTIÓN DEL CONFLICTO EN LAS ORGANIZACIONES  
PÚBLICAS**

**PODER, ORGANIZACIÓN INFORMAL Y CONFLICTO.**

**Carles Ramió  
Universitat Pompeu Fabra**

**1. Las Organizaciones como Sistemas Políticos: Conceptos Básicos.**

La imagen de la organización como un sistema político parte de la diversidad de actores organizativos, así como, de la pluralidad de intereses y objetivos y de la distribución del poder entre las distintas unidades e individuos de la organización.

Las organizaciones son realidades plurales, son agregados de personas, concepciones, intereses y objetivos. Una organización abarca muchas racionalidades, y la racionalidad está siempre basada en un interés y cambia de acuerdo con la perspectiva desde la que se mira. Podemos afirmar que desde esta perspectiva la racionalidad es siempre política. De esta manera se abandona la idea de la organización unitaria que tenía un solo objetivo o una pluralidad de objetivos compatibles entre sí, en la que sólo una instancia (la directiva) poseía el poder y en la que todos los actores invertían sus energías en la consecución de unos objetivos claros y definidos.

El enfoque político de la Teoría de la Organización considera, en cambio, a las organizaciones como realidades complejas las cuales persiguen una pluralidad de objetivos distintos y muchas veces incompatibles entre sí. Integradas por una variedad de actores (unidades, grupos e individuos) que poseen sus propias expectativas e intereses que no suelen corresponderse con los objetivos generales y unitarios de la organización. Cada actor posee una cierta capacidad para llevar a cabo sus propias ideas u objetivos, capacidad que está en función de su posición, relación y conocimiento dentro de la organización. Es decir, está en función de su cuota de poder. El poder es el concepto básico de esta perspectiva de análisis organizativo.

## 1.1 *Los conceptos de poder, política, interés y fuentes de poder.*

El poder es uno de los conceptos más polémicos de las ciencias sociales. La definición más conocida es la de Dahl que ejemplifica el poder como la relación entre dos actores, en la que el actor (A) puede obligar a otro actor (B) a hacer algo que no tenía pensado o no quería hacer. También se puede definir el poder como la participación en el proceso de toma de decisiones donde G tiene poder sobre H con respecto a los valores K si G participa en la toma de decisiones que influyen en la línea de conducta de H con respecto de los valores K. Blau (1964) lo define como la capacidad de un actor social determinado para vencer la oposición. También se puede definir mediante las preferencias de un actor y los resultados logrados.

En todas las definiciones el poder equivale a fuerza, a la fuerza suficiente para modificar la conducta de otros actores. El poder, por otro lado, no es un concepto absoluto sino que es un concepto relativo: una persona tiene poder en relación a otros actores dentro de un escenario social específico.

Estrechamente relacionado con el concepto de poder debemos referirnos al concepto de política en las organizaciones. Desde la perspectiva política, las organizaciones se conciben como realidades plurales formadas por individuos con intereses, objetivos y percepciones propias. Pfeffer (1992) define la política en las organizaciones como el conjunto de actividades que "se realizan en las organizaciones para adquirir, desarrollar y utilizar el poder y otros recursos para obtener los resultados que uno prefiere en una situación que existe incertidumbre o disensión sobre las alternativas a elegir". Es decir, la política se encuentra relacionada con aquellas actividades que pretendan influir en las decisiones sobre temas críticos o controvertidos.

Recuperando el concepto de poder, la política implica el esfuerzo consciente para dominar y utilizar la fuerza para resolver una situación en la que hay que escoger. La política comprende aquellos actos intencionados de influencia (presión, fuerza) para intensificar o proteger los intereses propios, ya sean estos individuales, grupales o de una unidad. Daudi (1986) habla de acción política para definir aquellos actos que, implícitamente, tienen un elemento de táctica y estrategia, con el propósito de conseguir un objetivo (sentido estratégico del poder activo o generativo), o bien de protección (sentido estratégico del poder reactivo o de boicot).

El poder en las organizaciones fluye por distintos canales de influencia y surge de posiciones, niveles, situaciones, estructuras, procesos y conocimientos que son las bases o las fuentes de poder. Mintzberg (1992) afirma que hay cinco bases generales de poder: 1) control de los recursos, 2) control de las técnicas, 3) conocimientos, 4) prerrogativas legales, 5) acceso a los flujos de información y de interacción.

Para French y Raven hay también cinco tipos de poder en el marco de las organizaciones: 1) el poder legítimo, 2) el poder retributivo, 3) el poder de coerción, 4) el poder de experto y 5) el poder personal. Este último es el único que su simple enunciado no aclara sus características y requiere una explicación: el poder personal se conduce básicamente a través de un proceso de identificación, a menudo implica confianza, semejanza, aceptación, afecto, deseo de continuar colaborando y compromiso emocional.

De todos modos es posible simplificar las fuentes de poder a una sencilla dualidad:

- a) El poder que proviene del puesto (elemento objetivo), es decir, la posición, con independencia de la persona que ocupa el puesto. El poder del puesto es por lo tanto similar a la autoridad.
- b) El poder personal (elemento subjetivo) reside en la persona, independientemente de la posición que ocupe en la organización.

Una clasificación que no contradice a las anteriores pero que es más exhaustiva es la que hace Morgan (1990) y es la que, en líneas generales, se utilizará en este capítulo:

**1. Autoridad formal:** Es la primera fuente de poder y es la más evidente. Es la forma de poder legítima que parte de la aprobación social. La autoridad formal es de base racional-legal y depende de la correcta aplicación de reglas y de procedimientos formales. El poder formal puede derivarse del carisma o de la tradición aunque en la mayoría de las organizaciones modernas es el resultado de un nombramiento formal.

Pero el concepto de autoridad formal no sólo hace referencia a la cúpula de la pirámide sino también a su base ya que para que la autoridad llegue a ser efectiva sólo se consigue si ésta está legitimada desde abajo. La pirámide de poder se construye así sobre una base donde un poder considerable pertenece a aquellos que están en la parte baja de la pirámide tanto como los que están arriba.

**2. El Control de los recursos escasos:** El control de los recursos es uno de los mecanismos más importantes de asunción de poder intraorganizativo. La especialización asigna funciones concretas a departamentos concretos. Mientras algunas unidades atienden las fases del proceso productivo, o servuctivo si se trata de generar servicios, otras tienen como misión la gestión y el control de los recursos necesarios para llevar a cabo este proceso productivo. Estos recursos son personas (los recursos humanos asignados a cada unidad), tecnológicos (maquinaria e informática), materiales (espacio y mobiliario) y financieros (recursos económicos necesarios para ejecutar los proyectos). De esta forma es normal encontrar en los organigramas a unidades de personal, de informática y de gestión económica. Estos órganos, cuya única misión es la de apoyar a las unidades *productivas*, suelen considerar sus funciones como substantivas confundiendo los *medios* con los *objetivos*. Como el resto de las unidades dependen de estos órganos transversales origina que su poder o capacidad de influencia en cualquier tipo de organización sea muy grande.

La actividad que más sobresale en términos de poder es el control de los recursos financieros ya que las diferentes áreas de la organización dependen, en sus operaciones corrientes o en sus nuevas iniciativas, de las decisiones financieras. En una organización las personas u órganos encargados de la asignación y del control presupuestario tienen un gran poder.

**3. El uso de la estructura, reglas y reglamentos de la organización:** La mayoría de las veces la estructura, reglas, reglamentos y procedimientos de la organización son vistos como instrumentos racionales para el desempeño de las tareas. Una visión política de estas herramientas sugiere que se pueden entender mejor como productos de una lucha por el control político. Las estructuras definen un terreno discutido que se negocia, preserva o cambia. Esta idea es muy importante ya que nos lleva a considerar que los cambios estructurales no tienen sólo una justificación técnica sino que también vienen motivados por consideraciones políticas relativas a cuestiones de control, es decir, las estructuras de la organización suelen usarse como instrumentos políticos. Las reglas y reglamentos son frecuentemente creadas, invocadas y utilizadas de modo proactivo o reactivo como parte de un juego de poder.

Así, estructura, reglas y procedimientos representan y defienden un sistema de poder determinado en el que ciertos actores dominan sobre otros. Pero las estructuras y, en especial, las reglas permiten que los actores menos favorecidos en las relaciones de poder tengan también cierta capacidad de influencia. Por ejemplo en organizaciones supernormativizadas (debido a la pretensión de los actores dominantes a ejercer un fuerte control) se consigue un efecto inverso al perseguido debido a que la excesiva reglamentación limita la capacidad de acción de los sujetos con poder formal y permite cierta *utilización* en beneficio propio por parte del resto de los actores (por ejemplo las huelgas de *celo*).

De las reglas de una organización se deriva otra fuente de poder: la que poseen las unidades encargadas de la creación e interpretación de los reglamentos, estructuras y procedimientos de la organización. Estamos hablando del poder de una parte de la tecnoestructura, por ejemplo: las unidades de racionalización de procesos y estructuras y los gabinetes jurídicos.

**4. El Control de los procesos de decisión:** Las organizaciones son en gran medida sistemas de toma de decisiones y, por lo tanto, son éstas una importante fuente de poder. Pero más importante que el propio proceso de decisión son las premisas o los pasos previos a la decisión. Mediante el control de los programas previos a la decisión se condiciona el contenido de la misma. En este punto el elemento crítico es que el actor que ostenta formalmente la potestad decisoria no es el único, ni muchas veces el más importante, que participa en el proceso decisional ya que comparte este poder con los actores que controlan y filtran los flujos de información previos, y también posteriores, a la decisión. Hay muchos actores no involucrados directamente en el proceso de toma de decisiones que pueden participar en el mismo. Supongamos que para tomar una determinada decisión es competente en exclusividad un determinado jefe de un servicio, ¿sólo participará él en el proceso decisional?. La más rudimentaria lógica organizativa dice que no. En efecto, participarán otros actores: la persona que propone directa o indirectamente el tema a decidir, las personas con unos conocimientos del tema más amplios que los del propio jefe del servicio, y a los que éste se verá obligado a consultar, etc. El proceso decisional se asemeja a un *iceberg* que sólo muestra una pequeña porción de su volumen. La hipótesis que aquí se plantea es simple: cuando más extensa es la parte visible del proceso de toma de decisiones, más grande será la parte sumergida. Y, en segundo lugar, cuanto más extenso sea el recorrido decisional más capacidad de influencia tendrá la parte no visible sobre la visible.

**5. El control del conocimiento y de la información:** Que la información es poder es una afirmación repetida hasta la saciedad pero que no por ello deja de ser cierta. Mediante el control de estos recursos un individuo puede influir sistemáticamente en la definición de las situaciones de la organización y crear modelos de dependencia.

Los flujos de información transitan por distintos canales con distintas frecuencias y velocidades. La información es un recurso delicado que cambia su contenido intrínseco en función de las variables de su entorno. Su fragmentación, relentización, cambio de destinatario, etc. modifica el contenido mismo del mensaje: no tiene el mismo valor una información idéntica en dos momentos distintos (frenar o acelerar el flujo de información puede ser muy importante). Además la información carece de holimorfismo, es decir, una parte de la información no representa su totalidad sino que puede significar una cosa totalmente distinta por lo que un mensaje puede ser modificado mediante su segmentación o la omisión de algún fragmento.

Hay otra relación importante, que es la que se da entre tecnología e información. Un ejemplo moderno es el papel de la informática. En la práctica la tecnología suele usarse para incrementar el poder central. Los diseñadores y usuarios de tales sistemas son agudos concedores del poder de la información: descentralizan ciertas actividades mientras centralizan el control de las diferentes actuaciones.

**6. El Control del acceso a determinados ámbitos organizativos:** La noción de acceso, *gatekeeper*, se utiliza para referirse a la relación entre diferentes ámbitos o sectores de una organización. Así se puede hablar de los límites entre diferentes grupos de trabajo o departamentos, o entre una organización y su entorno. El control de acceso se manifiesta en la práctica como la capacidad de filtrar informaciones y contactos entre un sector y el resto de la organización. Por ejemplo el poder que se deriva del control del acceso a determinados sectores de la organización hace referencia al importante papel que juega la persona que hace de puerta del actor que tiene capacidad de decisión. Las secretarías de dirección o, sin ir más lejos, los administrativos o auxiliares administrativos que se encargan de filtrar las llamadas y los informes al jefe de la unidad tienen un poder enorme. Un secretario de dirección tiene el poder de filtrar una información en el momento que desee; éstas son sus atribuciones como *gatekeeper*.

**7. La Capacidad para hacer frente a las incertidumbres técnicas y sociales:** La interdependencia de las operaciones diarias de una organización genera ambigüedades y la persona o grupo que las absorbe tiene un considerable poder. La organización trata de reducir los imprevistos *neutralizándolos* a través de procesos de rutinización. Pero cierta incertidumbre permanece casi siempre ya que por definición las situaciones imprevistas no pueden ser anticipadas con exactitud.

Las fuentes de poder que se derivan de la absorción positiva de incertidumbre y de las relaciones interpersonales configuran el poder de los denominados líderes informales. El líder informal es aquel que tiene capacidad para promover el seguimiento voluntario de otras personas en el inicio de un cambio. En una organización extensa y compleja, la capacidad de influir y de tomar decisiones no recae únicamente sobre los líderes formales.

Hay dos tipos de líderes informales:

- a) El orientado a las tareas, es el que absorbe positivamente la incertidumbre, es decir, que soluciona problemas y toma decisiones.
- b) El orientado a las personas, es el que establece vínculos de afecto con las personas de su grupo o unidad y que las ayuda o aconseja en sus problemas de índole personal.

Todas las organizaciones tienen redes informales donde las personas interactúan de manera que den respuesta a algunos tipos de necesidades sociales. Los líderes de los grupos informales pueden llegar a ser tan poderosos e influyentes en su grupo como cualquier norma, reglamentación o jefe. Llegan a ser fuerzas reconocidas y respetadas por la forma en que operan en su área de la organización.

**8. El control de la tecnología:** La tecnología ha sido siempre un instrumento de poder y tiene un impacto decisivo en las relaciones de poder. Esta circunstancia explica el hecho de que los intentos para cambiar los elementos tecnológicos suelen crear conflictos importantes entre jefes y empleados y entre los diferentes grupos de la organización. Introducir nuevas tecnologías puede alterar el equilibrio de poder.

La tecnología es un elemento que tiene una gran relevancia en la Teoría de la Organización llegando a configurarse toda una corriente de estudio sobre organización y tecnología. En la conceptualización de un sistema socio-técnico se contempla: 1) los condicionamientos entre tecnología, roles y relaciones sociales; 2) el análisis comparado que desde la óptica socio-organizativa evidencia las relaciones entre tecnología y estructura; 3) las variables que se consideran fundamentales, que son la estructura, la tecnología y la labor organizativa y la dimensión. La idea central reside en que la tecnología constituye un factor básico de transformación y condicionamiento de la estructura social y de los roles en el ámbito productivo, así como de las actitudes y de los comportamientos de aquellos que forman parte de esta estructura.

Es evidente que la dimensión tecnológica tiene una importancia fundamental para las organizaciones industriales pero no es menos cierto que también afecta a las organizaciones prestadoras de servicios como, por ejemplo, en el caso de la informática.

### 1.2. *Los actores y el conflicto.*

Hasta el momento se ha hecho un repaso a los principios teóricos y metodológicos de las organizaciones como sistemas políticos, a los conceptos clave (poder, interés) y a las fuentes de poder. Hace falta, entonces, el elemento subjetivo del poder que es la persona o conjunto de personas que poseen una determinada capacidad de influencia (poder) en virtud de su posición, capacidad o pericia (fuente de poder) que persigue unos objetivos (interés) y que por ello entra en tensión con otros actores (conflicto) y, ante este obstáculo y para conseguir llevar a cabo sus objetivos, diseña un conjunto de estrategias (coalición, negociación). Es en los actores donde

convergen todos los elementos *políticos* y es en los procesos interactivos entre los actores donde se puede percibir la fuerza y potencia de este enfoque organizativo.

Por *actor* se entiende aquellos sujetos que participan o tienen el poder y utilizan los canales mediante los cuales se ejerce el poder (sistema de influencia). Actores pueden ser individuos, grupos de trabajo, grupos de presión, unidades, subunidades, u organizaciones.

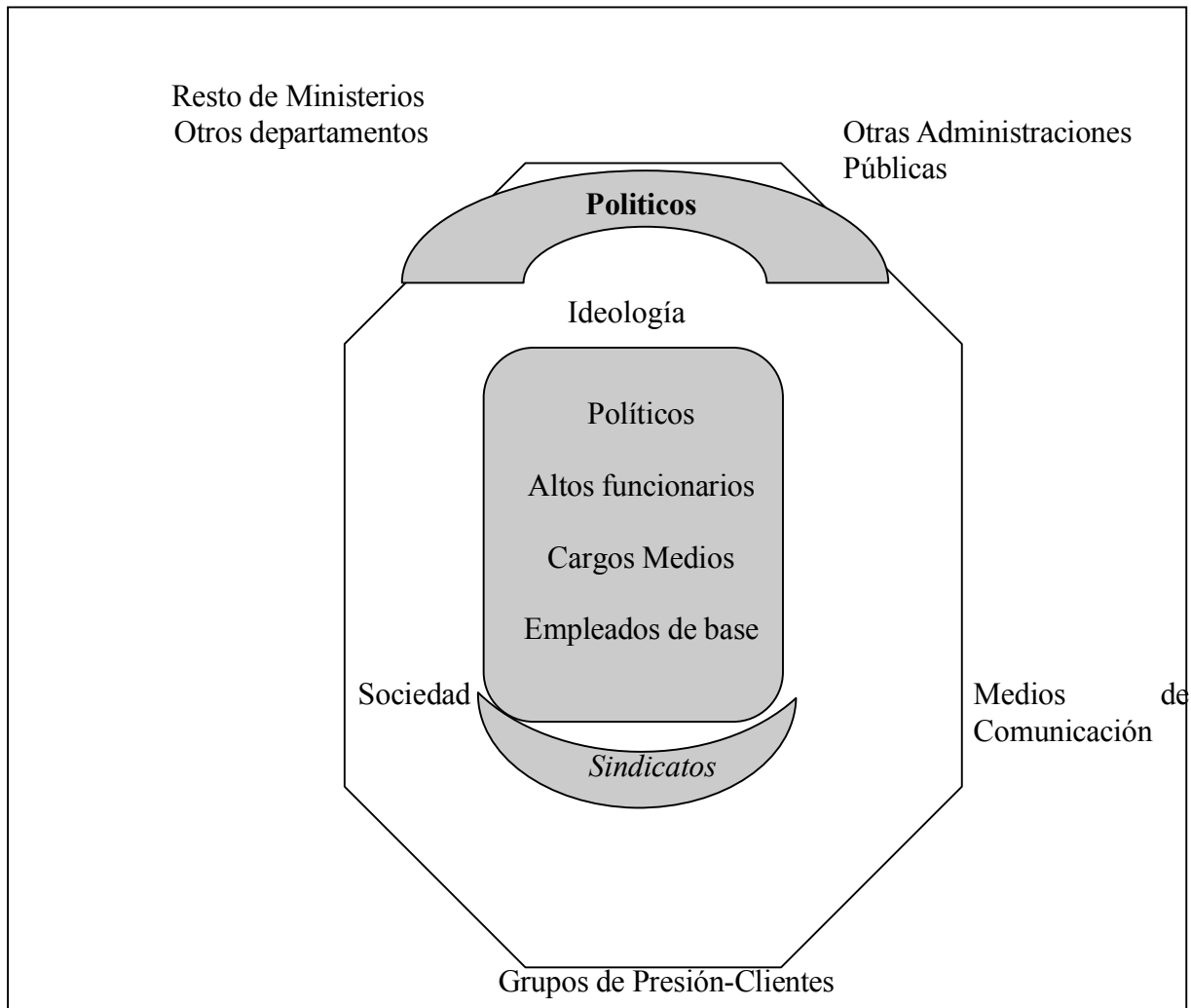


Figura 6.1. **Catálogo de actores en una organización pública.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de Mintzberg, H.(1992), “El Poder en la Organización”, Barcelona, Ariel.*

La figura 1 nos ofrece un catálogo simplificado de los actores que se pueden encontrar en un ministerio de la Administración General del Estado. Mintzberg plantea en su esquema original, pensando en organizaciones privadas avanzadas, la distinción entre actores internos (que elaboran estrategias y coaliciones internas) y actores externos (que tratan de influir a los actores internos).

Por otra parte, el conflicto se define como un proceso en el cual A hace un esfuerzo intencional para anular los esfuerzos de B mediante alguna clase de bloqueo que hará que B no consiga alcanzar sus metas o lograr sus intereses. Es decir, el conflicto es básicamente una desavenencia entre los intereses de dos o más actores. Es una diferencia de intereses que viene determinada por la relación que existe entre los intereses de los actores o, para ser más exactos, por la forma en que la satisfacción de los intereses de un actor se relaciona con la satisfacción de los intereses de otro.

El proceso del conflicto se compone de cuatro etapas:

- 1) La **oposición potencial**, que es la presencia de las condiciones capaces de crear la oportunidad de un conflicto. Son las condiciones *necesarias*.
- 2) La **cognición y personalización**, las condiciones anteriores sólo desembocan en conflicto cuando éste afecta a una o más personas, quienes además lo conocen y tienen unos intereses no coincidentes.
- 3) El **comportamiento**, cuando un actor realiza acciones que frustran la obtención de metas de otros o van contra los intereses de él. Es necesario que la acción sea intencional, es decir, debe haber un esfuerzo consciente de frustrar al otro. En tales circunstancias el conflicto es patente.
- 4) Los **resultados**, la interacción entre el comportamiento de conflicto externo y las conductas con que se maneja el conflicto produce sus consecuencias. Este resultado puede ser funcional cuando el conflicto ha servido para mejorar el desempeño de la unidad. Si este desempeño ha sido obstaculizado se considera que el conflicto ha sido disfuncional.

Este último punto introduce un elemento clave en el debate sobre el conflicto organizativo: ¿Es el conflicto disfuncional?. La respuesta a esta pregunta depende de la concepción que se tenga sobre las organizaciones. La línea de pensamiento tradicional (corriente científica) ha considerado el conflicto como negativo, siendo su estrategia limitar al máximo su aparición. El pensamiento conductista (relaciones humanas) considera que el conflicto es inherente a todos los grupos y organizaciones. Al ser un proceso natural e inevitable hay que aceptarlo. La línea de acción que propone esta perspectiva es suavizar al máximo los enfrentamientos y dirigirlos de forma positiva. La corriente política no sólo reconoce la naturalidad de los procesos conflictivos sino que los considera beneficiosos para la dinámica organizativa. Un grupo armonioso, tranquilo y pacífico tiende a volverse estático, apático e indiferente ante la necesidad de cambiar e innovar. De esta forma se entiende que el conflicto alienta la autocrítica, la creatividad y, al final, la cooperación. Pero no hay que olvidar que la bondad o la maldad de los conflictos depende sobre todo del tipo de conflicto y



del grado de funcionalidad de sus consecuencias para la organización. No todos los conflictos son buenos de la misma forma que no todos los conflictos son malos.

### 1.3. *La interrelación de los conceptos: hasta donde nos lleva el paradigma de poder y conflicto en las organizaciones.*

Los elementos del poder en las organizaciones conducen al diseño de un nuevo modelo organizativo, es decir, una nueva manera de entender las organizaciones. La *edificación* de un nuevo modelo supone el derribo de las viejas concepciones que hasta hace poco tiempo han dominado el *solar* organizativo. Se trata de rechazar los dos modelos organizativos clásicos: el modelo taylorista y/o weberiano (sistemas racionalmente estructurados basados en la división del trabajo y en la especialización laboral dentro de una estructura funcional, con una autoridad que se ejerce de manera descendente que utiliza los canales formales, con unos objetivos organizativos claros y empujados por todos los empleados para el logro de una mayor eficiencia) y el modelo posttaylorista o colectivo/de consenso (donde las reglas, las políticas y los procedimientos son relajados y dispersos y fomentan la interacción y la participación en la toma de decisiones, aquí el poder ascendente se considera legítimo y es fomentado, se trata de una estructura organizativa rasa, adecuada para un grupo profesional). Estos dos modelos agrupan los tipos de estructura puros definidos por Mintzberg (1988): la estructura maquina y burocrática (modelo racional) y la estructura profesional y la *adhocracia* (modelo colectivo).

Por su parte, el nuevo modelo político considera que las organizaciones se componen de grupos con intereses distintos que persiguen sus propios objetivos, algunas veces de forma egoísta, pero a menudo con motivos bien intencionados, basándose en su opinión respecto a lo que es mejor para la organización. Tal y como dicen Greiner y Shein (1990) "No se debe a que las personas de una organización sean ambiciosas o corruptas, sino simplemente a que son distintas entre sí y los recursos de la organización están diseminados y son escasos. Así si se desea que la organización siga funcionando se debe llegar a un compromiso". Se considera que el conflicto es consustancial a cualquier organización, que es parte normal de la manera de realizar las cosas y que el comportamiento político surge cuando una de las partes o grupos interesados contrarrestan los intentos de influencia de algún otro. Tal y como se ha mencionado, el conflicto, bien canalizado, enriquece las organizaciones, las hace más vivas y dinámicas.

El modelo político o pluralista permite todas las formas de expresión del poder. En realidad el poder se encuentra en todas partes, y aquellos que desean cumplir con los objetivos relacionados con el trabajo lo emplean de forma natural. El campo de actividad laboral se amplía más allá de la relación tradicional entre superior y subordinado e incluye a toda la organización. Dentro de la organización, los grupos deben competir por obtener recursos que casi siempre resultan escasos y dependen horizontalmente unos de otros para la realización del trabajo. Los objetivos se perfilan a través de un proceso de negociación entre las diferentes coaliciones al tiempo que responden a los cambios del medio.

Seguidamente se presentarán los elementos de este modelo organizativo de una forma integrada (ver figura 2):

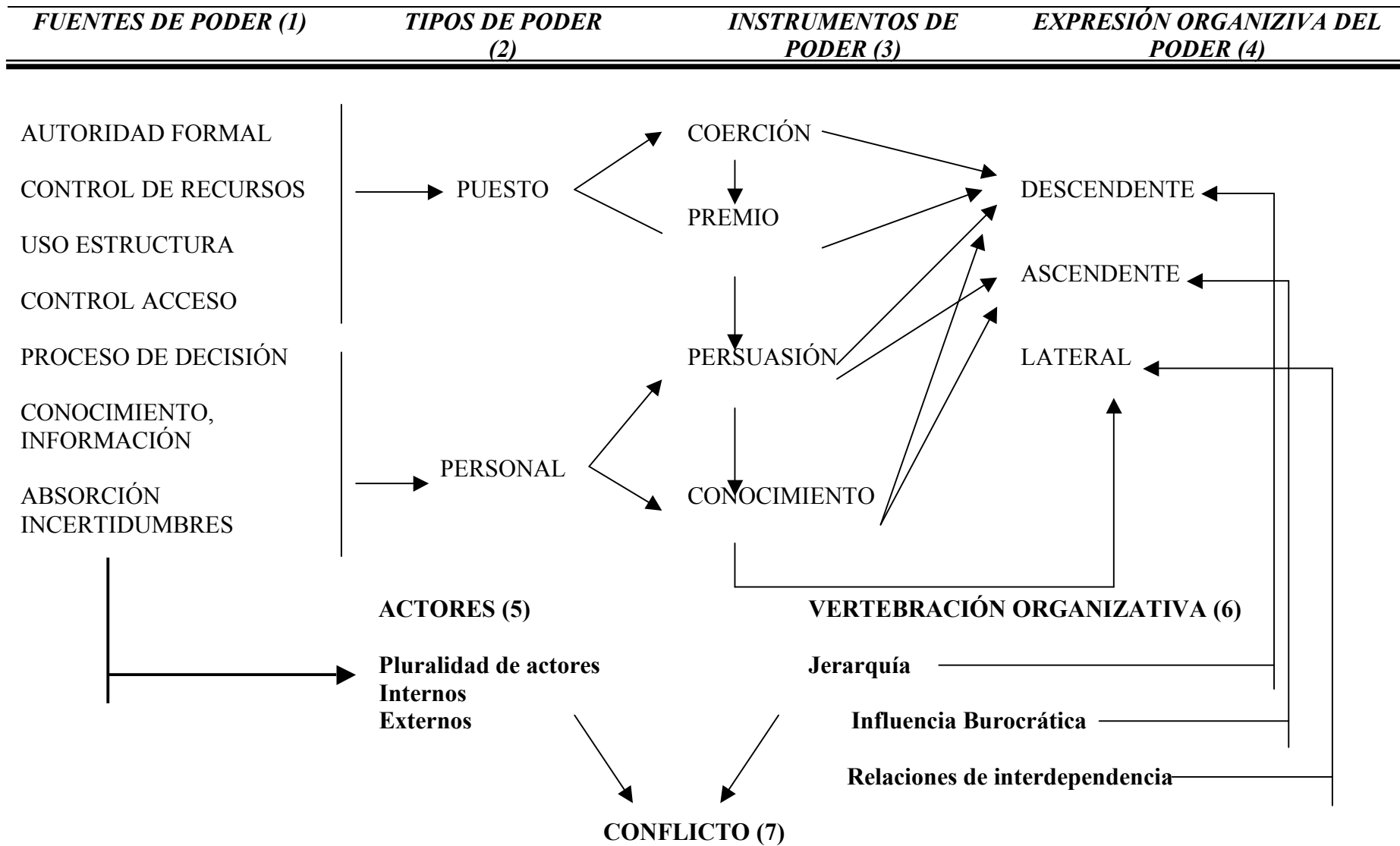


Figura 6.2. **Elementos conceptuales del enfoque de poder y conflicto en las organizaciones.**  
(Fuente: *Elaboración propia*)

En las organizaciones hay una multiplicidad de fuentes de poder (punto 1 de la figura 2), su nivel de amplitud depende del grado de complejidad, tamaño y entorno de la organización. Cuando más extensa y compleja sea ésta más fuentes de poder se pueden encontrar. Las fuentes de poder configuran dos tipos básicos de poder (2): el poder del puesto y el poder personal.

Cuanto más numerosas son las fuentes de poder más relevancia adquiere el poder personal, o un poder mixto y sinérgico que resulta de la combinación del poder de puesto y del poder personal.

Los instrumentos de poder (3), es decir, los mecanismos en que se manifiesta el poder son cuatro: coerción, premio, persuasión y conocimiento. Los dos primeros van ligados al poder del puesto, los dos segundos son alentados por el poder personal. De este modo se llega a la dirección y al sentido en que se expresa organizativamente el poder (4):

- a) El poder descendente, que es el comúnmente más conocido, viene representado por la influencia que puede ejercer un superior sobre un subordinado.
- b) El poder ascendente, se refiere a los intentos de los subordinados por influir sobre sus superiores.
- c) La tercera expresión del poder, y a nuestro entender la más importante, es la lateral la cual se refiere a los intentos de influir sobre aquellas personas o unidades que, dentro de la cadena de mando, no son nuestros subordinados ni nuestros superiores sino que están ubicados en una posición jerárquica similar aunque diferenciados por el tipo de tareas desempeñadas. Se habla aquí del poder horizontal o poder interdepartamental. Es la relación que se establece, por ejemplo, entre empleados con igual categoría dentro de una unidad o entre unidades o departamentos con idéntico o similar rango jerárquico.

El poder descendente utiliza los instrumentos de coerción y de premio, el poder ascendente los de persuasión y de conocimiento y el lateral combina los cuatro instrumentos de poder.

Las fuentes de poder tienen la cualidad de otorgar a un determinado número de actores (5) la capacidad de influir dentro de la organización. Si hay pocas fuentes de poder el número de actores será reducido, si hay muchas fuentes de poder el número de actores será mucho más amplio.

Las expresiones organizativas del poder encuentran su cauce de desarrollo en los elementos estructurales de las organizaciones (6): el poder descendente utilizará la jerarquía, el poder ascendente la influencia tecnocrática, el poder lateral se expresará principalmente en los órganos de alcance transversal, en las unidades de coordinación interdepartamental y en las unidades con un contacto directo con el entorno de la organización. En este sentido, hay que destacar que el poder lateral comprende vectores que trazan trayectorias en diagonal que hace que éste combine también relaciones de poder ascendentes y descendentes.

Si se integran los niveles conceptuales expuestos podemos vislumbrar dos tipos de organizaciones en función de su nivel de complejidad:

a) Las organizaciones poco complejas, donde las fuentes de poder serán limitadas lo que hará prevalecer el poder del puesto y los instrumentos de coerción y de premio. En este tipo de organizaciones la dirección del poder será básicamente descendente y, en menor intensidad, ascendente.

b) En las organizaciones complejas las fuentes de poder serán amplias y variadas fomentando el poder de base personal y utilizando mayoritariamente los instrumentos de persuasión y de conocimiento. En este tipo de organizaciones la dirección del poder combinará con fuerza las orientaciones descendente, ascendente y lateral.

	<b>Fuentes de Poder</b>	<b>Instrumentos de Poder</b>	<b>Dirección del Poder</b>
<b>Organización simple</b>	Pocas Las más formales	Coacción Premio	Descendente
<b>Organización compleja</b>	Muchas Destacan las informales	Persuasión Conocimiento	Descendente Ascendente Lateral

Tabla 6.1. **Diferencias entre las organizaciones simples y las organizaciones complejas.**  
(Fuente: *Elaboración propia*)

## 2. Redes de Poder en las Organizaciones Públicas

Seguidamente se va a tratar de aproximar la batería conceptual del modelo político-organizativo al conocimiento empírico de un tipo de organización determinada: la organización de la Administración pública.

El objeto de este apartado es aplicar el resumen conceptual de la figura 2 a la realidad de las distintas organizaciones públicas y validar, rechazar o ampliar las hipótesis formuladas por el paradigma político. Los enunciados que aquí interesa contrastar son los siguientes:

1) Si en las organizaciones públicas hay una pluralidad de fuentes de poder.

- 2) Si se manifiestan las tres expresiones de poder (poder descendente, poder ascendente y poder lateral).
- 3) Si hay una pluralidad de actores con capacidad para intervenir en las decisiones.

### 2.1. Fuentes de poder en las organizaciones públicas.

La Administración pública como organización extensa y compleja comprende todo el catálogo de fuentes de poder antes expuesto.

**1. Poder formal:** La autoridad formal adquiere en las organizaciones públicas una amplitud y una dimensión superior a la del resto de las organizaciones. Amplitud porque el despliegue vertical de la autoridad suele ser muy extenso, por ejemplo en la Administración General del Estado: ministro, secretario de estado, subsecretario, secretario general, director general, subdirector general, jefe de servicio, jefe de sección y jefe de negociado. Es una fuente de poder que en su punto más alto engarza dos tipos de racionalidades: la política (jefaturas reservadas a personal de confianza política) y la burocrática (jefaturas reservadas a funcionarios). Del dominio real de la primera depende la legitimidad de todo el sistema.

El poder formal representa un volumen considerable ya que en buena parte de nuestras administraciones públicas existe un gran número, en muchas ocasiones excesivo, de jefaturas administrativas, fenómeno que se denomina inflación orgánica.

**2. El poder derivado del control de los recursos.** En nuestras administraciones es bastante usual que las unidades que gestionan servicios internos (económicos, de personal, materiales) agrupen unas funciones, un presupuesto, un volumen de estructura, un personal y una capacidad de influencia cada vez más notable. La fuerza que muestran estas unidades origina un dominio (capacidad de decisión y de control) de la organización transversal (servicios comunes) sobre la organización vertical o sectorial, relación que es inversa a la lógica organizativa, que considera que los servicios horizontales deben ser simples soportes administrativos de las áreas directas de gestión. También, en algunas ocasiones, se puede percibir una tendencia a la verticalización de las unidades internas llegando éstas a asumir algunas funciones de gestión directa.

En términos generales, cuanto más intensa sea la presencia de los órganos transversales en una organización más burocratizadas serán sus actividades, más complejo su diseño organizativo y más se resentirá la cadena productor-cliente (se descuida la prestación de servicios) afectando negativamente a la ciudadanía. Además, se intensifican las rivalidades entre unidades, se percibe una cierta dispersión de las responsabilidades y un alejamiento de los centros de decisión con respecto a los problemas reales de la organización en su interacción con el entorno.

**3. El poder que se deriva del uso de las reglas y de los reglamentos de la organización.** Se trata aquí de la utilización de todos los recursos del potente y complejo sistema jurídico que

regula los procedimientos y las estructuras de la organización. Como es comúnmente sabido los complejos normativos están preñados de dobleces que permiten que una misma norma ampare los desarrollos más dispares. Es el poder de quien tiene la capacidad de entender e interpretar las normas.

Pero las reglas y reglamentos originan otra importante fuente de poder: el actor que elabora la norma. Los órganos encargados de la reglamentación de una determinada materia son aquellos que tienen un conocimiento específico sobre la misma. Sea quien sea el responsable de la regulación jurídica hay unos actores que siempre participan en el redactado final de la misma, se trata de los servicios jurídicos. Estos servicios tienen la responsabilidad, que en un principio parece inocua, de adecuar el contenido normativo elaborado por los distintos órganos especializados a la ortodoxia jurídico-normativa. Esta actividad de *pulir formalmente* muchas veces traspasa la frontera del continente y consigue modificar elementos clave de la reglamentación. Estos son los poderes de los servicios jurídicos de las administraciones públicas: su participación activa en la elaboración de cualquier regla y la interpretación constante de la misma una vez ésta sea aprobada.

**4. El poder derivado del proceso de toma de decisiones.** El proceso decisional en las administraciones públicas se encuentra inmerso en un escenario plagado de normas procedimentales y estructurales. Esto significa que los actores con capacidad para decidir están definidos en función de su posición en la estructura y en el proceso, el cual tiene que seguir unas pautas totalmente regladas. Esta gran formalización del proceso decisional en las organizaciones públicas está muy lejos de su objetivo, que es clarificar el proceso y sus protagonistas. La gran extensión del ámbito de la toma de las decisiones (donde participa el núcleo estratégico y múltiples jefaturas superiores e intermedias) conjugado con un proceso muy largo y plural origina una gran complejidad e indefinición que dificulta la comprensión del por qué, quién, para qué y cómo se toman las decisiones públicas.

**5. El Poder derivado del control de la tecnología.** La variable que se analizará brevemente en este apartado será la implantación de la informática en la Administración pública.

La implantación de la informática en la Administración pública ha modificado substancialmente los sistemas de trabajo y la relación entre organización y entorno pero también ha supuesto la puesta en escena de unos técnicos con un considerable poder: los técnicos informáticos. Los departamentos de informática han sido, durante los últimos años, los receptores de grandes ilusiones y expectativas y, en consecuencia, los receptores de una cantidad ingente de recursos. La implantación de redes informáticas en nuestras administraciones públicas ha tenido un importante impacto en la organización del trabajo administrativo y ha disfrutado de una fuerza simbólica gracias a que los altos cargos han asociado de forma superficial informatización con modernización. Las unidades de informática han gestionado con gran libertad, arropados por una supuesta complejidad técnica, grandes recursos. Han decidido que unidades y procedimientos debían priorizarse a la hora de su informatización. Al diseñar estos sistemas informáticos han tenido la capacidad de modelar organizativamente estas unidades y procesos de trabajo. La elección sobre qué se informatiza, el cómo se informatiza y su impacto en la organización y su constante capacidad de solucionar los numerosos problemas que surgen en las redes informáticas son unas indudables fuentes de poder que todos hemos percibido en algún momento.

**6. El poder de los líderes informales.** En una organización extensa y compleja, la capacidad de influir y de tomar decisiones no recae únicamente sobre los líderes formales. En la Administración pública, el líder formal toma siempre las decisiones *formalmente*, aunque las decisiones *materiales* las puedan tomar directamente o indirectamente otras personas.

La presencia de los dos tipos de líderes informales (el orientado a las tareas y el orientado a las personas), comentados en el apartado anterior, en las organizaciones públicas es tan intenso como en las organizaciones privadas pero es quizás más difícil demostrarlo. La fórmula metodológica más correcta para llegar a conclusiones empíricas sobre este punto sería la realización de una encuesta con preguntas intencionadas y bien planteadas. Pero mucho más eficaces son las entrevistas, las reuniones de grupo y, especialmente, la observación directa y la observación participante para demostrar y comprender este fenómeno. De hecho, siempre que se analice una unidad organizativa el paso fundamental, tras la preceptiva entrevista con el máximo responsable y la lectura de las memorias o informes de la unidad, es buscar a estos dos tipos de líderes informales. Su localización es fácil, sólo hay que preguntar u observar a las personas más consultadas y requeridas por sus compañeros. En todas las unidades analizadas se pueden encontrar líderes informales de ambas categorías más o menos puros, es decir, acordes con la descripción hecha en el apartado anterior.

**7. El poder que se deriva del conocimiento y de la información.** La estructura de las organizaciones públicas y, en especial, su diseño jerárquico y funcional perfila los canales por donde fluye la información. Pero este diseño formal genera múltiples canales informales que diversifican los sistemas de información y los actores que ostentan esta importante fuente de poder. La pregunta que debemos hacernos es ¿Quién posee más información en las organizaciones públicas?. La respuesta teórica, y muchas veces también la real, es el jefe de la unidad. Los jefes administrativos se encuentran en una posición idónea para recibir, procesar, almacenar y distribuir la mayor parte de la información de la unidad. Pero hay otros actores que también tienen un acceso privilegiado a la información (aquí se integran otras fuentes de poder): la persona que tiene un gran conocimiento e información técnica (poder del experto), la que está en contacto directo con el entorno de la organización, la que está en contacto o tiene relaciones formales o informales con las unidades cercanas, la que filtra el acceso de la información (*gatekeeper*) como son las secretarías de los altos cargos, etc. Este último punto permite apreciar la auténtica dimensión de esta fuente de poder ya que no sólo puede ser poderoso el que posea la información sino también el que la suministra, la filtra o la traslada de un lugar a otro.

## *2.2. La expresión organizativa del poder en las administraciones públicas.*

Después de analizar las fuentes de poder más significativas de las administraciones públicas se trata de descubrir de que forma se manifiesta el poder en este tipo de organizaciones. Hay tres expresiones organizativas del poder: el poder descendente, el poder ascendente y el poder lateral.



El modelo organizativo que perfila a la Administración pública como organización es el poder descendente. Es en la línea jerárquica donde fluye la información, la toma de decisiones y donde, en definitiva, se distribuye el poder de la organización. Los distintos jefes, en sus respectivos niveles poseen toda una extensa normativa que los sitúa como unos actores muy poderosos. La normativa fija con incontestable claridad las funciones y posiciones de cada uno y, para evitar cambios de hecho no deseados, diseña un código disciplinario muy rígido.

Pero si se pasan estos elementos por el tamiz de la constatación empírica, todo lo dicho antes nada tiene que ver con la realidad. Si se tiene en cuenta que los principales instrumentos de poder de las distintas jefaturas administrativas residen en la coacción y el premio ya se empieza a ver la situación de otra manera. Las administraciones públicas tienen unos duros códigos disciplinarios, pero el problema reside en que, en la mayoría de los casos, estos códigos no son aplicados. La práctica administrativa piensa más en los funcionarios que en la administración lo que hace que incoar un expediente disciplinario o un expediente sancionador sean prácticas indeseables. Hay muy pocos jefes administrativos que se atrevan a iniciar un expediente disciplinario. No es por falta de razones objetivas o de intención, es porque no tienen el *suficiente poder* para hacerlo. Sobre el código disciplinario planea la sombra de una norma superior no escrita que impide su utilización.

El otro instrumento de poder de una jefatura administrativa reside en su capacidad de premiar las conductas más funcionales. Esta posibilidad en el ámbito público es, en la mayoría de los casos, escasamente aplicable ya que en las prácticas administrativas prevalecen los criterios homogeneizadores (todos cobran igual) frente a los selectivos. Hace un tiempo que se ha intentado cambiar esta tendencia y han aparecido los complementos de productividad y se ha ensayado, en algunos casos, maniobrar con los complementos de destino y con las horas extras. La prueba no ha podido ser más desalentadora; por una parte los que han aplicado estas posibilidades selectivamente han carecido, muchas veces, de los criterios y de los indicadores necesarios para implementarlo y han sido acusados (con razón o sin ella) de *amiguismo* o de *politización*. Los más prudentes han optado por el *café para todos*, es decir, asignar a todos los empleados los complementos de productividad y dejar las cosas tal como estaban pero un poco más *caras*.

El poder ascendente, que es aquel que permite que los funcionarios puedan tener una mayor capacidad de influencia mediante la presión sobre su superior inmediato, tiene una gran vitalidad. Son muchas las fuentes de poder que lo estimulan. Hay que tener en cuenta que los dos instrumentos de poder básicos que utilizan el poder ascendente son la persuasión y el conocimiento. Ambos representan unas fuentes de poder importantes: el poder del experto, muy relevante en las organizaciones públicas, y el poder de identificación. Pero hay otras fuentes de poder que refuerzan el ámbito de influencia del poder ascendente: las relaciones interpersonales o la organización informal, el control de la tecnología, una posición privilegiada sobre los puntos de acceso entre sectores, etc.

El poder lateral u horizontal es el que ha adquirido mayor envergadura en las administraciones públicas. En las organizaciones modernas no resulta infrecuente que los miembros de una organización ejerzan poder e influencia sin que éstos estén vinculados a sus posiciones de poder definidas formalmente dentro de la organización. Las características subjetivas de estos miembros suelen influir y contribuir al ejercicio de ese poder, aunque también interviene el sistema institucional y organizativo. Ejemplos de poder o influencia

lateral podría ser: el que ejercen los servicios comunes sobre los servicios finalistas; las relaciones de poder entre unidades finalistas que están en un mismo nivel formal y luchan por un mismo espacio, por unos recursos, etc. Incluso se producen relaciones de poder lateral entre los propios empleados públicos con un nivel igual o similar.

El poder o influencia lateral se debe a:

- a) Su posición dentro del sistema.
- b) El desempeño de funciones críticas para la organización.
- c) El grado de dependencia entre las distintas unidades.
- d) La interconexión de las actividades entre diferentes órganos.
- e) La reducción de la incertidumbre (el poder organizativo reside en las unidades que tengan la habilidad constante de reducir la incertidumbre).
- f) La institucionalización del poder (el poder tiende a perpetuarse y a incrementarse).

El poder lateral en las administraciones públicas parte del propio diseño organizativo de las mismas. Este, al menos, es el caso en España donde los departamentos y unidades con proyección transversal (servicios comunes) son muy numerosas.

Estos elementos originan que el flujo de poder se vehicule de forma lateral entre los dos grandes modelos de organización: el transversal y el vertical. Pero las relaciones de poder lateral no acaban con la interrelación entre estos dos sistemas de organización ya que esta dicotomía ejerce como catalizadora y provoca que la mayor parte de las relaciones ajenas a la conexión entre estos dos ámbitos estructurales tengan también una dirección lateral.

### *2.3. Los actores con poder de intervención.*

En el apartado que trata las fuentes de poder se ha podido mostrar como en las organizaciones públicas hay muchas fuentes de poder y que incluso son éstas más numerosas y tienen un mayor alcance que en el caso de las organizaciones de naturaleza privada. La gran variedad y profundidad de las fuentes de poder origina que haya una gran pluralidad de actores con algún nivel de poder que les permita intervenir en los distintos procesos administrativos: planificación, programación, organización, implementación y control. Todas las unidades y empleados de la administración pública tienen algún nivel de poder y, por lo tanto, capacidad potencial de influir en algún momento en el desarrollo de los programas públicos.

Los actores formales e informales con poder de intervención o capacidad de influencia pueden ser muy numerosos. Una manera de ordenar estos actores es hacerlo en función de su posición con respecto al actor (Administración, unidad, grupo o persona) al que se intenta influenciar. La figura 3 presenta una propuesta de clasificación de algunos actores que operan en el ámbito de una concejalía municipal en base a siete "zonas de influencia": Zona de influencia interna, política, entorno o ciudadanía, interdepartamental, transversal, privada e intergubernamental.

No hay actores insignificantes. No hay que confundir posiciones débiles y colaterales con poca o nula capacidad de influencia. Esto no es cierto. Las administraciones públicas están llenas de ejemplos de actores que con posiciones objetivamente débiles amparan situaciones subjetivamente fuertes. Seguidamente se ofrecerán unos ejemplos.

Muchas veces sorprende como en algunas administraciones se tienen tantas "deferencias" con los choferes de los coches oficiales. Buenos complementos específicos, complementos de productividad, generosa retribución de las horas extras y facilidades para desarrollar el trabajo son algunas de las muestras. El poder de los chóferes reside en estar en permanente contacto personal con los altos cargos. Tienen el poder de ser unos interlocutores privilegiados y de hacer el entorno del líder formal agradable o desagradable. Como comentan jocosamente entre ellos "ningún alto cargo se niega a una petición formulada con energía cuando el coche circula a más de 150 kilómetros por hora". Además los choferes son una fuente inagotable de información informal.

Cuando se realiza una auditoría organizativa lo primero que se intenta detectar son los actores clave para que se pueda desempeñar con éxito esta actividad profesional. ¿Quiénes son estos actores?: por ejemplo el chófer, el bedel y algunos administrativos. El chófer nos pone al corriente sobre todos los movimientos y la agenda del responsable de la unidad. El bedel informa también sobre la organización informal, él sabe quién genera más trabajo (fotocopias, envíos, etc. por lo que se puede detectar al líder informal orientado a la tarea), conoce donde están los documentos clave e incluso su contenido y quién es el responsable (hay que tener en cuenta que es muy difícil hacer fotocopias eludiendo la curiosidad de enterarse de su contenido). El personal administrativo es el que controla el archivo (control de la información) y filtra las entradas al líder formal. En definitiva, manteniendo una estrecha relación con unas pocas personas que ocupan puestos de trabajo relativamente *insignificantes* e *inocuos* se consigue la información complementaria que hace que el análisis organizativo sea más realista.

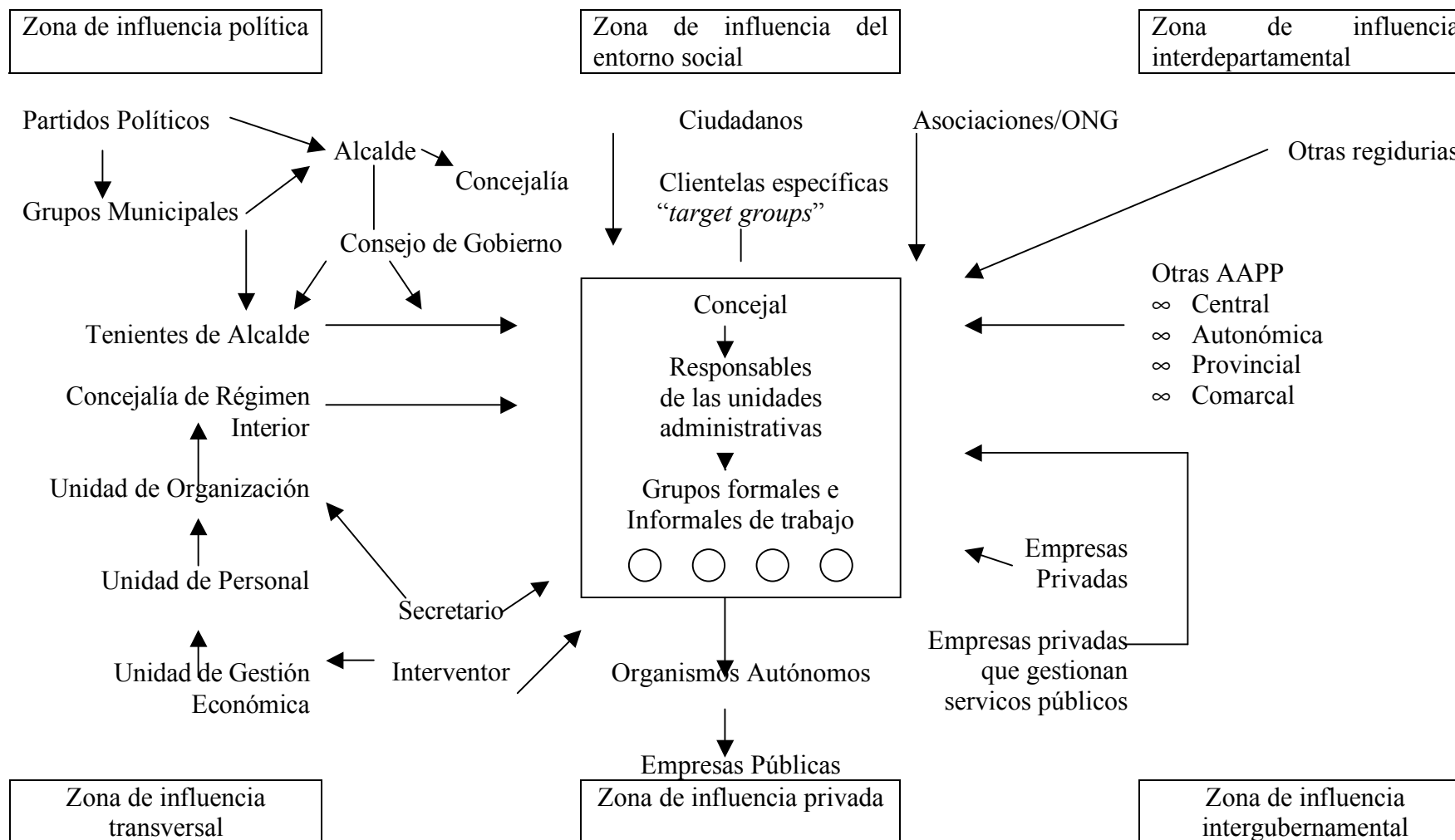


Figura 6.3. Actores internos y externos con capacidad de influencia: el caso de una concejalía municipal (Fuente: Elaboración Propia)

### 3. Algunos Conflictos Usuales en las Organizaciones Públicas

Si la distribución del poder en las organizaciones es algo inevitable puede decirse que el conflicto es un proceso inherente a todas las organizaciones. Las organizaciones siempre contienen subgrupos, suborganizaciones, divisiones y departamentos que con gran frecuencia muestran procesos de conflicto entre ellos.

En cada administración pública los conflictos son distintos en función de la naturaleza de sus suborganizaciones y subgrupos. Incluso en una misma administración varían los tipos de conflictos en función del tiempo. De todos modos hay unos conflictos que pueden denominarse como estructurales, es decir, que con independencia del tipo de administración y del tiempo en que se analice ésta, siempre están más o menos presentes. Estos conflictos son los siguientes:

- a) Conflicto entre los puestos de naturaleza política y los puestos de naturaleza profesional (conflicto entre el político y el empleado público).
- b) Conflicto entre los funcionarios que pertenecen al cuerpo general y los funcionarios que pertenecen a los cuerpos especiales.
- c) Conflicto entre los diferentes niveles profesionales de la administración expresados éstos por grupos (A, B, C, D y E).
- d) El conflicto entre los servicios centrales (organización transversal) y los servicios finalistas (organización vertical).

#### 3.1 *El conflicto entre los políticos y los funcionarios.*

Nos encontramos ante uno de los puntos más delicados de la realidad administrativa y que además, es uno de los temas clásicos de la Ciencia de la Administración. En este apartado simplemente se expondrá el problema sin ánimo de agotar los planteamientos teóricos y sin hacer un análisis empírico toda vez que el tema tiene una dimensión suficiente para un estudio monográfico. Gulick y Urwick ya se preocuparon en los años treinta por esta relación dialéctica (Gulick, Urwick, 1937), entre la dimensión política y la dimensión funcional. Su postura es inequívoca: el político, que es el elemento que asegura la legitimidad del sistema, es el que dirige, el empleado público (el experto), es el que asegura la eficacia, siempre a sus órdenes, afirman Gulick y Urwick. Pero esta declaración de intenciones no oculta el problema: los burócratas<sup>1</sup> comparten el poder con los políticos.

El político posee toda la fuerza que le otorga el poder formal frente al burócrata que goza del poder del experto y del dominio de la estructura y de las reglas:

---

<sup>1</sup> Burócratas en la acepción utilizada por Baena del Alcázar (1993) que significa alto funcionario. Muy lejos, pues, del registro típico y peyorativo.

"La profesionalidad juega a favor de los burócratas y contra los políticos, ya que implica la permanencia de los primeros y la temporalidad de los segundos. [...] los burócratas intervienen activamente en las decisiones de los políticos. Estas [decisiones] se basan en las informaciones que los burócratas han acopiado durante años de permanencia y experiencia y que sólo ellos conocen y manejan. Pero aún es más importante su intervención en la adopción misma de las decisiones y en su ejecución posterior" (Baena del Alcázar, 1993).

Siguiendo la explicación del profesor Baena los burócratas expresan su poder mediante el *veto decisorio de la burocracia*, que se produce cuando ocultan opciones técnicamente posibles debido a que no favorecen sus intereses personales o corporativos, y el *veto paralizante de la burocracia*, que se produce en la fase de ejecución donde se paralizan, relentizan o modifican el contenido de los programas que no son del agrado de determinados funcionarios.

Pero como nuestras administraciones son cada vez más organizaciones prestadoras de servicios no sólo se plantea el conflicto en los términos clásicos: político - burócrata, sino que el conflicto más usual es el que protagoniza el político versus el profesional (médico, educador, asistente social, etc.).

Hablemos de burócratas o de profesionales de ámbitos especializados el conflicto se puede producir en el vértice de la organización: entre políticos y empleados públicos que asumen roles de directivos o a lo largo de la organización, lo que más genéricamente hemos denominado el conflicto entre los políticos y los empleados públicos.

Es cierto que el poder de experto inviste a los altos funcionarios con una gran capacidad de influencia pero hay que relativizar un poco la potencialidad de esta fuente de poder. Hay que tener en cuenta que todo el poder formal recae en el político, y para nada hay que despreciar este poder. En segundo lugar hay que tener en consideración que la relación político-funcionario se puede encontrar en realidad desdibujada debido a que en algunas ocasiones el cargo político ha sido antes un funcionario y si esto no ha ocurrido sí que habrá algún funcionario en excedencia entre sus cargos políticos inferiores, o en su gabinete o equipo de asesores (esta situación es muy común en las administraciones de grandes dimensiones: Administración General del Estado, administraciones autonómicas y grandes y medianos municipios). Estos dos fenómenos son suficientes para diluir en gran medida el poder de la burocracia.

De todos modos, el elemento básico de las relaciones entre políticos y empleados públicos reside en las características de las personas que ocupan estos puestos. Si el puesto político lo ocupa una persona preparada, trabajadora y con una personalidad fuerte no hace falta precisar hacia donde se decanta la balanza del poder. Si el caso es a la inversa el poder podría desviarse hacia el otro lado.

Finalmente, también se producen conflictos dentro de la estricta dimensión política, es decir, entre los políticos. Son las tensiones más conocidas y visibles de las organizaciones públicas. El típico conflicto entre el gobierno y la oposición, las tensiones en el caso de la Administración local entre el equipo de gobierno y los concejales del partido o coalición de gobierno que no tienen asignada ninguna "cartera"(que no forman parte del equipo de

gobierno). También son posibles los conflictos entre los propios miembros del equipo de gobierno, etc.

### *3.2 Tensiones derivadas de la adscripción corporativa y por categorías de los funcionarios.*

Tradicionalmente la función pública española ha estado estructurada en torno a los cuerpos o escalas que son grupos de funcionarios que desempeñan un mismo tipo de funciones y que por ello tienen reconocidos normativamente unos derechos y unas obligaciones específicas. Este tema ha sido también una de las máximas fuentes de preocupación de la literatura de la Ciencia de la Administración (Beltrán, 1966, 1977 y 1985; Oliva-Gutiérrez Reñón, 1968, Baena del Alcázar, 1993). Para acceder a cada uno de estos cuerpos hay un temario de oposiciones distinto en función de los conocimientos técnicos exigidos. En la Administración el sistema corporativo se fue complicando llegando a coexistir cientos de cuerpos de muy distinto tamaño y fuerza. Lo más relevante de esta situación, desde el punto de vista sociológico, es que cada Cuerpo tenía diferentes deberes y derechos y la lucha de los cuerpos consistía en utilizar al máximo su capacidad de influencia para mejorar su posición en la organización y para disfrutar de más privilegios. Esta situación ocasionó que la lucha entre los distintos cuerpos administrativos fuera una de las variables explicativas del desarrollo organizativo. Con el tiempo esta situación se ha ido suavizando. Los últimos cambios en la normativa que regula la función pública ha supuesto la desaparición de muchos cuerpos residuales y la configuración de un modelo más inspirado en las necesidades objetivas y en los puestos de trabajo que en los elementos subjetivos o en las especificidades personales o técnicas de quienes ocupan estos puestos. De todos modos, el diseño corporativo de la función pública se mantiene y con ello las tensiones y los conflictos de carácter corporativo.

En un sentido más amplio, un típico conflicto en muchos sectores de la Administración es el que se produce entre el personal técnico (ingenieros, docentes, facultativos, etc.) orientados a los productos o a la prestación de servicios y el personal de apoyo administrativo (abogados, economistas, etc.). Esta tensión se deriva del conflicto entre los servicios comunes y los servicios sectoriales o finalistas.

Los funcionarios pueden estar adscritos a 5 grupos distintos en función del título académico que posean. En la dinámica administrativa estas diferencias, muchas veces necesarias, protagonizan algunos conflictos. El conflicto intergrupal tiene una trascendencia relevante y merece ser destacada ya que marca la dinámica, tensión y clima organizativo del día a día de las unidades administrativas. Además, una prueba de que el modelo grupal es rígido y genera problemas se puede apreciar mediante los intentos de modificar el mismo. Por ejemplo en algunas administraciones hay puestos destinados a grupos intermedios, de esta forma existen los grupos AB, BC y CD.

El problema más importante en relación a la distribución grupal de los empleados de la Administración Pública es la existencia de un importante volumen de personal que está sobrecualificado o sobretitulado. Es decir, empleados que ocupan un grupo que está por debajo de su formación académica personal. Esta situación genera múltiples problemas a nivel de clima organizativo y bajos niveles de motivación y satisfacción en el trabajo.

### 3.3. *El conflicto entre los servicios comunes (organización transversal) y los servicios sectoriales o finalistas (organización vertical).*

En nuestras administraciones públicas suelen existir múltiples unidades que gestionan los recursos (económicos, de personal, jurídicos y técnicos) que originan un dominio de los servicios comunes u organización transversal sobre los servicios sectoriales u organización vertical, relación que es inversa a la lógica organizativa, que considera los servicios horizontales como simples soportes administrativos de las áreas directas de gestión. También se percibe una ligera tendencia a la *verticalización* de los órganos transversales, es decir, que llegan a asumir funciones de gestión directa.

La voluntad racionalizadora y homogeneizadora de la organización transversal implica, en muchas ocasiones, la obstaculización de la ejecución de los distintos programas de las unidades de gestión directa. Las decisiones se toman de forma lenta, los actores con más capacidad de influencia sobre las mismas (miembros de las unidades transversales) están alejados de la práctica de los programas y no tienen contacto directo con los destinatarios de los mismos. La oportunidad, la eficacia y la eficiencia de los programas de los departamentos se resienten de esta falta de sensibilidad por los problemas concretos y por la importancia que se otorgan a los medios, "los medios se convierten en un fin por sí mismos y los procedimientos tienen preferencia sobre la solución de los problemas" (Bedeian, 1984). Una excesiva fuerza de los servicios comunes consigue el objetivo contrario al perseguido, ya que atienden deficientemente a las unidades sectoriales que gestionan los programas y originan una limitación de la capacidad autónoma de acción de una buena parte de la organización mediante una *burocratización* que impide conseguir unos niveles óptimos de eficacia y de eficiencia.

## **4. Un Efecto de la Perspectiva de Poder y Conflicto: La Organización Informal**

Una de las conclusiones más claras que se deriva de la aplicación del enfoque político de la Teoría de la Organización es la coexistencia de una dualidad organizativa: la configurada por la diferenciación entre la organización formal, definida y sustentada por un diseño organizativo y por las normas, y la organización informal, como resultado de la interacción entre los distintos actores organizativos investidos de algún grado de poder.

La organización formal establece vínculos más o menos rígidos que delimitan el comportamiento y las relaciones interpersonales que se desarrollan en el seno de una organización. La estructura formal es un sistema racional que diseña modalidades de funcionamiento dirigidos a la obtención de unos determinados objetivos coherentes con la visión y la misión de la organización. La organización formal establece la diferenciación vertical (jerarquía), la diferenciación horizontal (división de tareas y atribución de roles organizativos a sus miembros), describe los procedimientos o sistemas de actuación (comportamientos formalizados y estandarizados), los sistemas de coordinación, de comunicación y la transferencia de la información. La organización formal viene perfilada por



un conjunto de normas, órdenes e instrucciones que de manera exhaustiva perfilan y prefijan todos los parámetros de la vida organizativa.

La organización informal, por su parte, hace referencia a aquellos usos, costumbres y tradiciones que emanan directamente de los grupos sociales. De la interacción cotidiana entre las personas de un mismo complejo administrativo se originan unas esperanzas, aspiraciones e intereses más o menos comunes que desprenden un efecto aglutinante. La interacción intergrupual genera relaciones, posiciones, cohesiones, antagonismos, estatus y mecanismos de comportamiento propios y originales del grupo social analizado.

Desde otra perspectiva, se puede definir a la organización informal como el conjunto de manifestaciones sociales no previstas por la organización formal, de tal modo que la organización real sería el resultado de la interacción entre los niveles organizativos formal e informal. Del mismo, lo que se conoce como cultura organizativa es el resultado de la combinación de las pautas formales e informales de la organización.

La organización informal tiene sus orígenes en:

a) La psicología de los individuos y la naturaleza social de los grupos:

- El trabajo en una organización requiere la interacción entre las personas, además, el hombre necesita un mínimo de interacción con otros individuos dentro de un sistema informal de relaciones.
- Las personas tienen unos intereses y unos objetivos propios que puestos en relación con los de otras personas se generan esperanzas, aspiraciones e intereses más o menos comunes que configuran grupos más o menos cohesionados.
- La irreductible tendencia de personas a salvaguardar espacios que, siendo mínimos, proporcionan una autonomía individual.
- La personalidad y la preparación de las personas pueden franquear las barreras de la rígida asignación de tareas.
- Generación de vínculos *personales* entre los individuos derivados de la interacción en la realización del trabajo. Los grupos informales se van originando naturalmente por medio de adhesiones espontáneas entre los individuos. Esta adhesión no sólo se produce por la convergencia de intereses y objetivos técnicos y profesionales sino también por afinidades personales (amistad).

b) Interacción originada por la propia organización formal.

Todos los contactos informales nacen del previo establecimiento o fijación de relaciones formales. La organización formal es la que adscribe a un complejo organizativo un determinado número de personas con unos perfiles profesionales conocidos. Sitúa a cada miembro en una posición concreta dentro de la red vertical y horizontal de la estructura de la organización.

Diseña, pues, el escenario donde se desarrollarán las relaciones informales, de tal modo que, es la organización formal la que genera, perfila y condiciona su desarrollo.

La organización real resulta de la combinación entre la organización formal y de la organización informal:

"Así de la integración, del contraste, de la negociación y del compromiso entre organización formal e informal surge una imagen más real de lo que en concreto constituye una organización: un campo estructurado de acción en el que individuos y grupos, dotados de medios distintos, situados en posiciones diferenciadas y movidos por objetivos no siempre convergentes o compatibles, e incluso en ocasiones contradictorios, establecen relaciones de colaboración, conflicto, negociación y compromiso no sólo sobre las modalidades operativas, sino incluso sobre la definición de la finalidad misma de la organización, que constituye el objetivo fundamental para el funcionamiento de esas construcciones sociales llamadas organizaciones" (García Madaria, 1985).

Aunque la organización real surge de la conjunción entre la organización formal y la organización informal se puede decir que es la segunda la que, en mayor medida, la define. Esto se explica en el sentido de que la organización informal ya integra los parámetros fundamentales de la organización formal (evoluciona a partir de ella), llevándonos a considerar conceptualmente como *equivalentes* la organización informal y la organización real.

#### 4.1. *La dicotomía organización formal-organización informal.*

La dicotomía organización formal-organización informal ha sido profusamente tratada por los expertos organizativos, pero sus niveles de análisis han sido muy diferentes.

1) La corriente jurídica considera a la estructura formal como el campo real de acción, siendo la estructura informal, que se desarrolla a partir de la configuración formal, una escisión más o menos tolerable. Este planteamiento ha generado dos tipos de estrategias:

- a) Perseguir cualquier comportamiento informal buscando su erradicación por medio de su formalización (en función de su idoneidad con los fines y criterios formales) o de su censura (intentando impedir las manifestaciones informales mediante un *super control*).
- b) Ignorar el fenómeno.

Esta postura coincide con los planteamientos de las escuelas organizativas clásicas (la taylorista y la weberiana) en cuyas obras quedan plasmadas estas dos tendencias: la omisión en sus teorías de comentarios acerca de la organización informal, pero con la conciencia clara de su existencia y del hecho de que se trata de una *tara* a erradicar de cara a la consecución del máximo objetivo deseado: el control absoluto. La omisión intencionada que hacen del fenómeno parte de la impotencia para comprender o para incorporar a la organización informal dentro de sus planteamientos teórico-metodológicos.

2) Un segundo razonamiento, derivado de los estudios de las relaciones humanas, considera a la organización informal como el mejor exponente de la vida real de la organización, quedando la estructura formal como un artefacto con poco o nulo valor explicativo de la vida real de la organización. Es en la organización informal donde tienen lugar las interacciones interindividuales e intergrupales y es, así mismo, donde pueden encontrarse las claves del comportamiento individual y colectivo que es el objeto de análisis fundamental de esta escuela.

3) Una tercera perspectiva considera a la organización formal como el resultado de las presiones de naturaleza informal, siendo por tanto (la estructura formal) la respuesta a los procesos transaccionales surgidos a partir del conflicto entre los diversos actores.

Consideramos más adecuados el segundo y tercer planteamiento, otorgando una especial consideración al tercero el cual conecta la dicotomía entre organización formal y organización informal con el proceso de cambio organizativo. La innovación organizativa se genera y dirige a partir de la correlación de fuerzas de naturaleza informal: de la relación conflictiva entre estos actores surge el nuevo orden organizativo. En este sentido, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) Existe un vínculo directo entre organización formal y organización informal en la medida que la primera establece las bases y condiciones sobre las que se desarrollarán las interacciones informales.

La organización formal establece los objetivos, los medios presupuestarios, humanos y materiales, y la estructura de la unidad. Es decir, el número de personas, su nivel de formación, y su posición dentro de la escala jerárquica y la asignación de tareas. De este modo la organización formal, junto a la disponibilidad material (espacio y distribución física, etc.) establece el campo de juego físico, personal y funcional sobre el que se desarrollarán las interacciones informales.

b) La naturaleza compleja de los objetivos y de las funciones para la consecución de los mismos reclama unos medios y unos recursos no previstos por la organización formal. Es decir, gran parte de las interacciones, procesos y acciones informales no tienen otra función que la de *complementar o completar* los objetivos y la distribución funcional diseñada por la organización formal. En este sentido, las redes de influencia informal son positivas e, incluso, imprescindibles para el normal desarrollo de las funciones de las unidades administrativas. Los grupos informales son necesarios para engrasar la máquina de la organización formal, para proporcionar comprensión y motivación en aquellas áreas en que la organización formal es deficitaria.

c) Pero no todos los grupos y redes de influencia informal son *funcionales* para la organización. La organización informal se edifica a base de adhesiones interpersonales hacia unos objetivos, intereses y aspiraciones que no siempre coinciden con los objetivos, intereses y formulaciones de la organización como entidad. Así, sea a nivel individual o grupal, se pueden desarrollar funciones orientadas hacia la consecución de unos objetivos *propios*. Y, es más, no

sólo pueden cambiarse los objetivos y las funciones sino que también puede sufrir modificaciones toda la estructura interna de la unidad como organización.

d) El grado de capacidad o de competencia profesional no siempre coincide con la ordenación jerárquica o la distribución de las tareas. Hay empleados públicos que asumen roles y toman decisiones que están por encima o por debajo de su nivel de responsabilidad formal. La resolución real de los problemas varía la distribución de los estatus en el seno de la unidad social. Así mismo, el desarrollo real de las actividades por parte de los empleados cruza las barreras de la distribución vertical y horizontal de las tareas.

En definitiva, la organización informal, que tiene su origen en la organización formal, desarrolla unos objetivos, una distribución vertical (línea de autoridad) y horizontal (distribución de tareas y funciones), unos sistemas de coordinación y de control propios, modificándose el sistema de toma de decisiones y los mecanismos de asignación de los recursos aparentemente establecidos por la organización formal. Estas modificaciones pueden llegar a un grado de desarrollo tan intenso que la organización formal y la organización real pueden ser muy diferentes.

En el substrato de estas modificaciones, más o menos técnicas, hay un elemento fundamental: un cambio en la distribución del poder. El poder no reside en las personas formalmente investidas para ejercerlo sino en otras. Esto significa que hay individuos que manejan unas cuotas reales de poder pero que no disfrutan de las ventajas formales y materiales de esta privilegiada posición:

- 1) No tienen el nivel *formal* que le correspondería atendiendo a las funciones que realmente desempeñan.
- 2) No son retribuidos en concordancia con sus funciones.
- 3) No gozan del reconocimiento *social* del puesto que realmente ocupan.
- 4) Carecen de la seguridad de mantener su privilegiado estatus dentro de la organización.

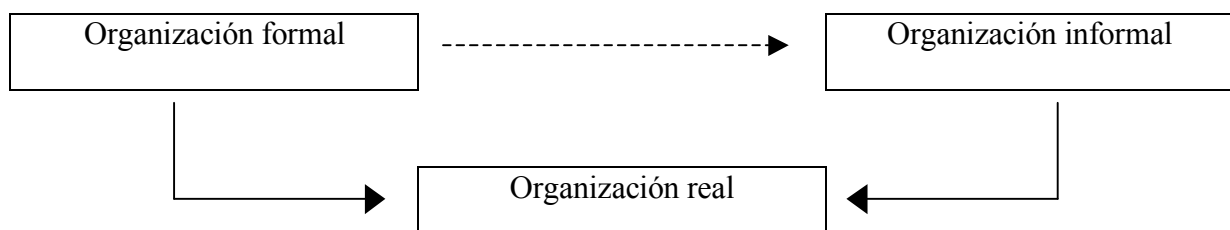


Figura 6.4. La dicotomía organización formal versus organización informal.

(Fuente: Elaboración propia.)

Después de un tiempo en que la organización va encontrando su equilibrio informal, ésta tiende a la *materialización* formal de este nuevo orden. Esta constatación es relevante: la nueva organización formal (fruto de una reestructuración) es el resultado de las presiones de naturaleza informal. Es la materialización del resultado de un proceso conflictivo y

transaccional en el que han participado diversos actores y cuyo resultado representa el equilibrio-dominio de unas fuerzas con respecto a otras.

El ciclo vital de una organización vendría perfilado por la sucesión dialéctica entre organización formal y organización informal, siendo ambos los escenarios donde se desarrolla la tensión y la lucha entre los diferentes actores organizativos. El ciclo vital es el siguiente: Se diseñan los objetivos, la estructura y las funciones de una organización (formal) que inevitablemente no puede abarcar la totalidad de los elementos y factores estáticos y dinámicos que configuran la compleja realidad organizativa. Estas *carencias* las irá cubriendo libremente el desarrollo organizativo (informal), que a su vez, y en función de sus mecanismos internos de influencia y de distribución del poder interpersonal e intergrupar, modificará las raíces más profundas del primer diseño. La organización informal consigue un equilibrio material que tenderá a la búsqueda de legitimación formal (para eludir su perfil transitorio y para gozar de ciertas ventajas); empeño que es probable que en gran medida consiga al ser los actores que dominan las fuentes fundamentales de poder, los máximos interesados en tal *reorganización*. De ésta surge una nueva organización formal más evolucionada que la primera pero con similares limitaciones *técnicas* en cuanto a su capacidad para asumir toda la compleja realidad organizativa; organización que con el tiempo va perdiendo rápidamente su *contemporaneidad* ya que en el seno de la unidad social aparecen y desaparecen nuevos y viejos actores y sistemas de influencia que varían el equilibrio,... El ciclo vuelve a empezar.

Finalmente, destacar una idea: la organización informal viene a representar el alma de las organizaciones y gracias a ella éstas, sean públicas o privadas, tienen una mayor capacidad para adaptarse al entorno. La organización formal tiende a conservar o a preservar: se encuentra en el presente pero observa y respira el pasado. La organización informal es flexible y facilita la adaptación y el cambio: se ubica en el presente pero mira y vive el futuro.

□ ¿Cómo descubrir en la práctica las redes de poder informal de las organizaciones públicas?  
Indicadores para medir el poder y tipología de actores en relación a las estrategias de poder

Es muy importante que el directivo público o un consultor organizativo desarrolle sus habilidades de diagnóstico para identificar al poder, así como sus manifestaciones y comportamiento dentro de las organizaciones. La incapacidad para hacer esto puede convertirlo fácilmente en una víctima de las intrigas, pues una coalición de actores pueden modificar los programas que impulse la organización, o bien si desean proteger el estado de las cosas pueden arruinar los esfuerzos mejor planeados para ejecutar un cambio organizativo.

El poder es un concepto de difícil medición: si por ejemplo se define mediante las preferencias de un actor y los resultados logrados puede plantearse el problema de que las preferencias no estén claras con lo que se pone en duda la validez del modelo político. El poder también es difícil de medir y de concretar ya que muchas veces es complicado distinguir entre quienes tienen realmente el poder y quienes simplemente lo siguen (satélites) y quienes aprovechan la situación para alinearse y conseguir alguna ganancia (camaleones). Estas dificultades suponen que elaborar un diagnóstico del poder dentro de las organizaciones no sea

una ciencia exacta, sino un *arte* que depende de la capacidad de percepción y de la exactitud del juicio del responsable administrativo o del consultor.

*a. Indicadores para la medición del poder de los actores adscritos a una organización:*

Algunos indicadores que permiten medir con bastante precisión el poder relativo de una unidad o de un departamento pueden ser, a modo de ejemplo:

- 1) La asignación presupuestaria de las distintas unidades: incremento o decremento en la asignación presupuestaria por espacio de tiempo.
- 2) El volumen de actividad: número de usuarios, número y calidad de las funciones o tareas desempeñadas por la unidad.
- 3) La representación departamental o personal en comités importantes:
  - Representación funcional en las comisiones o comités formales o informales de dirección.
  - Participación del departamento en actividades de formación.
  - Representación funcional entre los cargos directivos.
- 4) Número, categoría profesional y retribuciones de los empleados de una determinada unidad: nivel personal inicial de los nuevos empleados, complemento específico y de productividad. Nivel personal y complementos del personal directivo de la unidad.
- 5) El volumen o dimensión estructural de las unidades con independencia de sus competencias (Nivel funcional del departamento en el marco de la estructura organizativa).
- 6) Si tiene la unidad, el departamento o alguno de sus miembros capacidad para crear estados de opinión en la organización.
- 7) Grado de influencia de la unidad sobre el proceso decisorio de la organización.
- 8) Si los miembros de la unidad tienen capacidad de acceso directo a los altos cargos de la organización.
- 9) Mediante entrevistas en las que se solicita a los actores que califiquen y clasifiquen el poder de las distintas unidades y personas de la organización.
- 10) La ubicación física y el entorno físico (espacio, mobiliario y otros signos de estatus) de los altos cargos.

Los métodos para la recopilación de esta delicada información son: las entrevistas, la observación directa y el análisis de los datos de rutina disponibles en los archivos. Cada una de estas fuentes ofrece información valiosa respecto a las bases de poder y a las estrategias en uso; además pueden (y deben) verificarse de forma cruzada para determinar la validez de alguna de ellas.

El poder es un tema delicado sobre el cual los empleados no hablan fácilmente ni revelan mucha información. Los mecanismos para conseguir esta información, por lo tanto, deben ser indirectos: preguntar quienes toman las decisiones, con quienes se reúnen antes (a quién se consulta o se solicita consejo), cómo se resolvió un determinado problema, quienes lo resolvieron, a quién debo consultar sobre un tema concreto (objetivamente importante), etc. Hacer estas preguntas y otras por el estilo a un solo entrevistado no aporta mucha información pero, en cambio, si se entrevistan a varios actores y se cruzan los resultados de las entrevistas es notable la cantidad de información que puede emerger.

Mediante la observación directa se pueden descubrir las tensiones, los tipos de relaciones, la dinámica de trabajo, los líderes informales orientados a la tarea y a las personas (la mayor parte de la actividad profesional y social gira a su alrededor), etc.

Las informaciones de rutina relevantes disponibles en los documentos de los archivos, en las memorias de la unidad y en otras fuentes similares, son a modo de ejemplo: los organigramas formales, los organigramas anteriores (se descubre quién ha descendido o subido de nivel y se conoce qué departamentos se han fusionado, eliminado y creado), quién elabora los documentos que se aprueban (en cantidad y en calidad), quién distribuye y encarga los trabajos, a quién se encargan las tareas más difíciles, delicadas o trascendentes para la unidad, etc.

#### *b. Tipología de actores en relación a las estrategias de poder:*

Como se ha visto con anterioridad existen muchas fuentes de poder; la variedad y profundidad de éstas origina que haya una gran pluralidad de actores con algún nivel de poder que les permite intervenir en los procesos de: planificación, programación, organización, implementación y control. Mediante los indicadores y las técnicas de medición descubrimos el poder relativo de los actores más importantes de una unidad, de un departamento o de la organización entera. Es decir, podemos diseñar una tipología de actores. A continuación se presenta un catálogo de actores en función de los posibles roles que pueden asumir cuando se pone en marcha un programa en el seno de una organización:

- 1) *El promotor*, que es el que adquiere un papel central dentro del proceso ya que impulsa las acciones mediante la definición del problema y, en muchas ocasiones, es el que propone las soluciones.
- 2) *El director*, es el actor más interesado en encontrar una solución satisfactoria al problema, es el que se encarga de controlar la correcta implementación de los mecanismos prefijados.
- 3) *El opositor*, es el actor que actúa en contra de las soluciones encontradas y de las acciones emprendidas. Tiene sus propias soluciones que se derivan de sus particulares intereses y objetivos.
- 4) *El mediador*, tiene un papel parecido al del director, busca soluciones por la vía del acuerdo para conseguir la legitimidad más amplia y evitar así el conflicto.

5) *El portero (gatekeeper)*, es el que en función de una determinada posición consolidada tiene en sus manos la posibilidad de hacer avanzar, retardar o bloquear el proceso.

6) *El filtro*, es a menudo el caso de un actor inducido el cual no tiene unos intereses específicos en el proceso que interviene pero que actúa de forma voluntaria o forzada en la defensa de las posiciones de otro actor que se encuentra sumergido.

## 6. Bibliografía

### Lecturas recomendadas:

- MINTZBERG, H.(1992) *“El Poder en la Organización”*, Barcelona, Ariel.
- MORGAN, G. (1990) *“Imágenes de la Organización”*, Madrid, Ra-ma.
- PFEFFER, J. (1993) *“El Poder en las Organizaciones. Política e Influencia de la Empresa”*, Madrid, McGraw-Hill

Son los tres textos, traducidos al español, que mejor reflejan la perspectiva organizativa de poder y conflicto en las organizaciones.

### Lecturas de referencia del capítulo

- ALCAIDE, M.(1987), *“Conflicto y Poder en las Organizaciones”*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ARROW, K.J.(1985), *“Il Limiti dell’Organizzazione”*, Milano, Il Saggiatore.
- Bachrach, P.; Baratz, M.S.(1986), *“Le Due Face del Potere”*, Padova, Liviana Editrice.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.(1993), *“Curso de Ciencia de la Administración”*, Madrid, Tecnos.
- BALDRIGE, J.V.(1971), *“Power and Conflict in the University”*, New York, Wiley.
- BEDEIAN, A.G.(1984), *“Organizations. Theory and Analysis. Text and Cases”*, second edition, Holt Saunders.
- BLAU, P.M.(1964), *“Exchange and Power in Social Life”*, New York, John Wiley&sons.
- BOLMAN, L.G., DEAL, T.E.(1984), *“Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations”*, Jossey-Bass Publishers.
- BOULDING, K.E. (1964), *“A Pure Theory of Conflict Applied to Organizations”*, en Kahn, R.L. y Boulding, E. (Eds.), *“Power and Conflict in Organizations”*, London, Tavistock Publications.
- BRAUD, P.(1985), *“Du pouvoir en général au pouvoir politique”*, en Grawitz, M.; Leca, J., *“Traité de Science Politique”*, Paris, Presses Universitaires de France.
- CARNALL, C.A.(1982), *“The Evaluation of Organizational Change”*, Aldershot, Hampshire, Gower House.
- CRESPO, J.(1995), *“El Personal de la Administración Local”*, a Blanca Olías (coordinadora) *“La Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”*, Madrid, Editorial Complutense.
- CROZIER, M.(1964), *“Pouvoir et Organisation”*, *“Archives Européenes de Sociologie”*, 5, 52-62.



- D'ALBERGO, E. (1991), "L'Introduzione della Dirigenza nelle Regioni Italiane: Analisi Sociologica di un Caso di Riorganizzazione Amministrativa", al Seminario di Studio: "Il Governo Locale e Regionale: Politica e Amministrazione", Siena, 8-9 febbraio 1991.
- DAFT, R.L.(1986), "Organization Theory Desing", second edition, Wet Publishing Company.
- DAHL, R.(1957), "The Concept of Power" en *Behavior Science*, 2, pp. 201-215.
- DAHL, R. (1961), "Who Governs? Democracy and Power in an American City", New-Haven-London, Yale University Press.
- DAUDI, P.(1986), "Power in the Organisation", Oxford, Basil Blackwell.
- DENTE, B.; Fareri, P.(1993), "Deciding About Waste Facilities Siting. Lessons from Cases of Success in Five European Contries", Milano, Instituto Per la Ricerca Sociale.
- FRENCH, J., RAVEN, B.(1959), "The Bases of Social Power", en D. Cartwright (comp.), "Studies in Social Power", Ann Arbor, Institute for Social Research, University of Michigan.
- GALBRAITH, J.K.(1983), "The Anatomy of Power", Boston, Houghton Mifflin.
- GAMSON, W. (1968), "Power and Discontent", Homewood ill-Dorsey.
- GREINER, L.E., SCHEIN, V.E.(1990), "Power and Organization Development, Mobilizing Power to Implement Change", Massachusetts, Addison-Wesley Publishing.
- IBARRA, E., MONTAÑO, L.(1987), "Mito y Poder en las Organizaciones", México, Trillas.
- JACKSON, J.H., MORGAN, C.P.(1982), "Organization Theory. A Macro Perspective for Management" New Jersey, Prentice-Hall, pp. 371-381.
- KAKABADSE, A., PARKER, C. (ed.) (1984), "Power, Politics, and Organizations", New York, John Wiley & Sons.
- KAUFMANN, A.E.(1993), "El Poder en las Organizaciones", Alcalá de Henares, Ediciones de la Universidad de Alcalá de Henares.
- LUKES, S.(1985), "El Poder. Un Enfoque Radical", Madrid, Siglo XXI.
- MAS, J., RAMIÓ, C.(1992), "Téciques d'Auditoria Operativa Aplicades a l'Administració Pública", Barcelona, Comitè Assessor de la Generalitat de Catalunya.
- MERTON, R.K.(1964), "Teoría y Estructura Sociales", México, Fondo de Cultura Económica, pp. 275-286.
- MINTZBERG, H.(1992), "El Poder en la Organización", Barcelona, Ariel.
- MORGAN, G.(1990), "Imágenes de la Organización", Madrid, ra-ma.
- MORIN, P.(1991), "Le Management et les Pouvoir", Paris, Les Éditions D'Organization Université.
- PARSONS, T.(1982), "El Aspecto Político de la Estructura y Procesos Sociales", en Easton, D. (comp.) "Enfoques sobre Teoría Política", Buenos Aires, Amorrortu.
- PERROW, C.(1970), "Departamental Power and Perspectives in Industrial Firms", en Zald, M.N. (comp.), "Power in Organizations", Nashville, Vanderbilt University Press.
- PERROW, C.(1990), "Sociología de las Organizaciones", tercera edición, Madrid, McGraw-Hill.
- PFEFFER, J.(1981), "Power in Organizations", Boston, Pitman Publishing.
- PFEFFER, J.(1993), "El Poder en las Organizaciones. Política e Influencia de la Empresa", Madrid, McGraw-Hill (traducción de *Managin With Power*, Harvard Business School Press, 1992).
- PFEFFER, J., MOORE, W.L. (1980), "Power in University Budgeting: A Replication and Extension", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 25, pp. 637-653.
- RAMIÓ, C.(1991), "Estudio de una Política de Reorganización Administrativa. (El proceso de planificación de la reorganización de la Dirección General de Carreteras de la Generalitat de Catalunya)", en *Documentación Administrativa*, nº 224-225, pp. 441-471
- RAMIÓ, C.(1997), "Poder i Conflicte a les Organitzacions Públiques", Barcelona, Diputació de Barcelona.

- ROBBINS, S. (1987), "*Comportamiento Organizacional*", tercera edición, México, Prentice Hall.
- RYAN, M.(1984), "Theories of Power", en Kakabadse, A., Parker, C. (ed.), "*Power, Politics, and Organizations*", New York, John Wiley & Sons, pp. 21-45.