

Jean-Claude Thoenig*

*El rescate de la publicness** en los estudios de la organización¹*

El presente artículo se enfoca a responder la siguiente pregunta: ¿Cómo debe definirse el concepto de la *publicness* desde la perspectiva de los estudios organizacionales? El argumento que el autor desarrolla se estructura en tres partes. En la introducción del texto, considera importante regresar a las teorías fundacionales de los estudios organizacionales. En un segundo momento, el autor defiende la idea de que las organizaciones públicas son organizaciones con una naturaleza específica. Por último, en un tercer momento el autor presenta algunas razones y ejemplos de por qué las políticas, su hechura y gestión ofrecen elementos fructíferos para plantear nuevas indagaciones empíricas sobre las organizaciones públicas.

Palabras clave: *publicness*, estudios organizacionales, políticas y organizaciones públicas.

Rescuing Publicness from Organization Studies

This article is focused on answering the following question: How should publicness be defined as an organizational studies issue and handled for analytic purposes? In order to develop its argument, the article is structured in three parts. As an introductory step, the author considers important to make a quick return to the founding years of modern organizational studies. The perspective suggested in the second section of the paper assu-

* El doctor Jean-Claude Thoenig trabaja en la INSEAD y en la Universidad París IX, Dauphine, Francia. Correo electrónico: thoenig@gapp.ens-cachan.fr. Ponencia presentada en la Reunión América Latina-Europa sobre Estudios Organizacionales, Puebla, México, 12 de enero de 2006.

** Utilizamos el concepto de “publicness” porque las traducciones más cercanas, como la de “publicación”, son poco claras para su uso en el idioma español. [E.]

¹ Artículo recibido el 7 de febrero de 2006 y aceptado el 26 de marzo de 2006. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

mes that public organizations are organizations of a specific nature. The third section shall present a few reasons and examples why policies, their making and their management, offer a fruitful access to further empirical inquiry on public organizations.

Keywords: publicness, organizational studies, public policies, public organizations.

INTRODUCCIÓN

¿Todavía vale la pena estudiar el sector público a través de los lentes organizacionales? El mundo real sigue luchando con asuntos y exigencias que requieren la intervención de una especie de acción pública que ningún mecanismo de mercado ni organización de beneficencia podría lograr y, sin embargo, en los últimos años se ha generado muy poco conocimiento acerca del sistema público.

La investigación de la organización pública no inspira ni impulsa tanto a las principales teorías de la organización como lo hacen otros objetos, tales como las empresas y los regímenes económicos o como los mercados. Las publicaciones y los coloquios sugieren que, la mayor parte del tiempo, las dependencias públicas se utilizan como casos o como material empírico para propósitos que no son entender las organizaciones públicas como tales, ofrecen pruebas para explorar algunas facetas más amplias de la teoría general de la organización. También brindan conocimientos y enfoques que cubren áreas especializadas o campos muy bien definidos, como la salud, la policía o el bienestar social.

El panorama parece sombrío cuando se piensa en las organizaciones públicas como un campo específico de la investigación. ¿Hasta qué punto constituyen constructos o configuraciones organizacionales tan especiales que son diferentes de otros tipos de organizaciones? ¿O no lo son? Es poca la atención que se le dedica a las organizaciones públicas por ser públicas.

Puede hacerse una pregunta: ¿sigue teniendo sentido invertir más investigación en la *publicness*? Suele comentarse que se estancaría, si no es que disminuiría, el rendimiento del valor agregado sobre el conocimiento de las organizaciones públicas. Su estudio repetiría una y otra vez viejas tonadas, como la del paradigma burocrático. También se culpa a las organizaciones públicas de ofrecer descubrimientos más bien marginales. Incluso de volver a descubrir la rueda.

Las razones que se mencionan para explicar esa falta de entusiasmo académico y creatividad pueden ser varias. Por ejemplo, se podría culpar a los ciclos de vida de los paradigmas y a las modas. Para contribuir a las escuelas de pensamiento supuestamente dominantes o de moda, tal como la teoría de redes, los estudios críticos o sobre neoinstitucionalismo deben hacer que el acceso a las carreras académicas y a las oportunidades de publicación sea más fácil que especializarse en organizaciones públicas. Los mercados laborales académicos han experimentado una revolución. Se ha calculado que, en algunos países europeos y en un plazo de 20 años, el número de tesis doctorales sobre estudios de organizaciones que estudian empresas ha aumentado de siete a ocho veces. Durante el mismo periodo, el número de tesis que abordan organizaciones públicas en general ha disminuido más o menos en una tercera parte.

Otra línea de argumentación se refiere al grado de ignorancia que manifiestan los jóvenes investigadores y sus maestros acerca de los fundamentos en ciencias sociales. Las lecciones científicas y los trabajos publicados antes de la década de 1980 sencillamente se ignoran, lo que obstaculiza un progreso acumulativo y vuelve repetitivos los debates o los objetivos de investigación. A menudo, los estudiantes y el profesorado de los doctorados en negocios tienen una orientación previa al doctorado débil o sesgada acerca de los fundamentos de disciplinas tales como la sociología y la ciencia política. O provienen de carreras en ingeniería o derecho o, cuando tienen una maestría en economía, por ejemplo, la organización como tema se limita a ser un objeto de estudio únicamente para enfoques axiomáticos.

Un paso introductorio sería regresar en seguida a los años fundacionales de los estudios organizacionales modernos. Podría argumentarse que la sociología organizacional ha constituido un gran avance en muchos aspectos, como una perspectiva de la *Verstehen* o sociología interpretativa, o como un marco conceptual y metodológico. Pero, al mismo tiempo, no exploró ni abordó por completo los objetivos de las organizaciones públicas. Estas lagunas de conocimiento aún están pendientes de investigación en las ciencias sociales.

¿Cómo debe definirse la *publicness* en cuanto tema de los estudios organizacionales y cómo debe manejarse para fines analíticos? La perspectiva sugerida en la segunda sección de este artículo supone que las organizaciones públicas son de una

naturaleza específica. Si se comparan con las empresas, las iglesias, los ejércitos o las asociaciones de beneficencia, deben considerarse diferentes, no en una escala ordinal sino en términos cardinales, cuando menos en una dimensión clave. La *publicness* se define como el hecho de que una organización está encargada de la efectividad de las políticas públicas. La *publicness* quiere decir que alguna autoridad gubernamental designa a una organización o hace responsable a un grupo de organizaciones del manejo de una meta específica o de una función de producción: generar impactos y resultados en el tejido social.

Esos objetivos de investigación, que se inspiran en estudios de las políticas y sugieren una teoría independiente de los organismos gubernamentales, con el tiempo serán puestos a prueba de manera más sistemática. Una idea general implícita es que, si bien pueden existir grandes semejanzas entre entidades públicas y no públicas acerca de algunos aspectos de sus modelos organizacionales, la función de la que son responsables es muy específica de una acción, así como desde el punto de vista del orden.

La tercera sección presentará unas cuantas razones y ejemplos de por qué las políticas públicas, su creación y su gestión son un punto de entrada provechoso para seguir investigando sobre organizaciones públicas.

UNA AGENDA PENDIENTE

Las organizaciones del sector público son empresas humanas y configuraciones sociales dedicadas a la prestación de bienes y servicios que revisten importancia pública. También son parte del gobierno en un nivel u otro. Sin embargo, puede preguntarse si las organizaciones del sector público definen un campo de la investigación organizacional. ¿De qué manera son únicas y específicas? ¿En realidad importa la *publicness*?

La *publicness*, definida por el estatus formal de la organización, sigue siendo un criterio cuestionable. En las sociedades modernas, son muchos los estatus legales y las zonas territoriales que manejan los asuntos públicos. Los gobiernos en sus distintos niveles, desde las comunas urbanas hasta las Naciones Unidas, dependen de conjuntos complejos y sumamente diferenciados de organizaciones formales que

ellos mismos controlan. La línea de separación entre la *publicness* y lo privado no puede trazarse con facilidad.

Hacer referencia a la ley tampoco es otra razón sólida. El servicio civil en la tradición del derecho consuetudinario, así como la administración pública en la perspectiva del derecho romano, no controlan de manera monopólica el manejo de los asuntos públicos, desde la ley y el orden, la protección contra despidos y las políticas de protección ambiental hasta el uso de la tierra y la beneficencia social. Es común encontrar diseños institucionales híbridos y estatus legales confusos. Algunas dependencias públicas funcionan abiertamente en el mercado y enfrentan la competencia de empresas privadas. El estado actúa como un propietario a quien le interesan las ganancias. En varios sectores, las autoridades gubernamentales subcontratan constantemente bienes colectivos y distribuyen fondos públicos a asociaciones no lucrativas, las cuales obtienen la mayor parte de su presupuesto del dinero de los contribuyentes, no de donativos ni de usuarios. Algunas entidades no gubernamentales, como empresas, asociaciones o ciudadanos, desempeñan un papel importante en la prestación de bienes colectivos y, con frecuencia, no han recibido instrucciones formales para hacerlo. El estado puede ser un actor decisivo. Sin embargo, no tiene la propiedad exclusiva ni el control de los asuntos públicos, desde la definición de los temas que se abordarán hasta el diseño de las soluciones reales y su implementación.

Cuando se trata a las organizaciones del sector público como una clase o tipo especial, los estudiosos suponen con frecuencia que su estatus legal, el hecho de que le presenten informes al estado o a alguna autoridad gubernamental, es un criterio suficiente para postular su carácter único, sin considerar a profundidad la cuestión de la especificidad de dicho estatus y sus manifestaciones empíricas. En cierto modo, cometen el mismo pecado que el viejo institucionalismo, es decir, ignoran la enorme contribución al conocimiento que hizo la sociología de las organizaciones.

En medio siglo, el estatus científico del sector público en los estudios de las organizaciones ha evolucionado en dos sentidos. La década de 1960 estableció un importante debate. El viejo institucionalismo inspirado en los enfoques formales y legales, como la teoría de la administración pública en América del Norte y la ciencia

administrativa en Europa, empezó a decaer. Tomaron el control los sociólogos y politólogos que se basaban en la observación empírica y en los enfoques conductuales. Sugirieron que la *publicness* no era un tema dado o un axioma, sino un problema pendiente de investigar. Tomaron la delantera en la generación de conocimiento.

La sociología de las organizaciones también cuestionó las perspectivas de inspiración marxista. Los fenómenos de nivel intermedio, como las organizaciones, ya no debían considerarse como meras superestructuras. Las luchas de clase y la dinámica de los intereses creados no explican en su totalidad cómo funcionan los ministerios y los organismos públicos.

La paradoja es que el final del siglo xx coincide con un cambio espectacular en la agenda, como si la *publicness* hubiera perdido interés. Un panorama más general sugiere que la sociología de las organizaciones ha perdido en realidad su impulso e incluso ha sido marginada por otras disciplinas o paradigmas.

Véase un ejemplo en la educación de la gestión pública. La gestión pública como un campo específico se desarrolló en Estados Unidos y Europa a principios de la década de 1970. Gracias a ella, los temas organizacionales fueron prioritarios para la investigación y la gestión. Figuras destacadas como Aaron Wildavsky (1979), un politólogo de carrera, consideraron que las contribuciones de sociólogos como Martin Landau (1969) eran fuentes importantes para su propia inspiración. Por desgracia, a fines de la década de 1980, la *Verstehen* política y organizacional de los fenómenos públicos perdió terreno. Se hicieron presentes disciplinas que le daban más visibilidad a las perspectivas normativas y tomaron el control el análisis de las políticas públicas y el diseño de políticas inspirado en enfoques axiomáticos que combinaban microeconomía, teoría de la dependencia y tipos de datos sólo cuantitativos. En algunos casos, olvidaron el análisis que se estaba realizando y predicaron recetas gerenciales vinculadas con ideologías tales como la Elección Racional.

Por lo tanto, podría decirse que la sociología de las organizaciones públicas enfrentó una fuerte oposición. El campo de la *publicness* fue dominado por dos paradigmas alternativos: las perspectivas inspiradas por el mercado y las referencias a las empresas, versiones nuevas de las antiguas críticas o incluso posiciones antipositivistas. Aun cuando ideológicamente la Nueva Gestión Pública y el Posmodernismo

no tienen mucho en común, ambos suelen cuestionar, si no es que negar, la especificidad de las organizaciones públicas en cuanto constructos sociales. La Nueva Gestión Pública afirma que los parámetros deben ser los principios del mercado y el tipo de administración de las empresas privadas. El Postmodernismo considera que el sector público es tan sólo una faceta de una tendencia o característica más general que actúa en las sociedades como principios organizados indeseables y procesos organizativos que oprimen a la humanidad contemporánea y permiten que el capitalismo y la globalización dominen el mundo. En algunas versiones extremas, las teorías críticas afirman incluso que las organizaciones son fenómenos o artefactos que constituyen ilusiones, no temas de conocimiento.

Definida por Max Weber (1922) como un paso importante hacia la modernidad y la racionalidad en el acto, la burocracia se convirtió poco a poco en un chivo expiatorio y en un problema por combatir. Es irónico ver que, más que sociólogos, fueron economistas como Edith Penrose (1959), Kenneth Arrow (1974) u Oliver Williamson (1975), por nombrar unos cuantos, los primeros en describir las propiedades de las empresas como un tipo particular de organización. Estas contribuciones, las maneras de razonar y el sabor pro mercado que promueven influyeron mucho en los estudios de la organización pública durante la última parte del siglo xx. Los enfoques de la Elección Racional y la Elección Pública definen nuevas fronteras para las empresas del sector público. La eficiencia está sustituyendo al legalismo como fuente de legitimidad. La gestión, no la administración, sirve de referencia para los regímenes políticos aplicada al sector público. La Nueva Gestión Pública, legitimada por instituciones internacionales como el Banco Mundial o la OCDE, inspiró muchos, si no es que todos, los financiamientos distribuidos a programas para la reforma administrativa en el sector público.

Otra versión de la historia destacaría la ambigüedad con la que los sociólogos de las organizaciones han abordado los asuntos públicos. De hecho, no se han cumplido todas las promesas, ni puede hacerse. Varias razones endógenas pueden explicar el descenso relativo de la sociología organizacional clásica aplicada a las dependencias gubernamentales.

Una primera razón se vincula con el término burocracia. El fundador no ayudó mucho cuando publicó a fines de la década de 1920 su teoría de la burocracia como

una organización formal. Por un lado, inspiró un ambicioso y fructífero programa de investigación que inició a principios de la década de 1950 con las contribuciones de precursores como Robert Merton (1952), Robert Dahl y Charles Lindblom (1953) y Peter Blau (1955). Duró cuando menos 25 años.

Por otro lado, abrió la puerta para que los sociólogos de la organización colocaran al término burocracia en un lugar ambiguo. Se traslapaban tres significados, y aún lo hacen: *a*) uno descriptivo y conceptual que podría aplicarse a cualquier organización sin importar su estatus legal; *b*) una manera de llamar a cualquier dependencia controlada por el estado, y *c*) un significado peyorativo vinculado con un gobierno grande, trámites y usuarios frustrados. A pesar de los intentos por evitar la confusión que realizaron autores como Victor Thompson (1961) —su distinción entre burocracia como un modelo formal de organización, buropatología como cualidades exageradas tales como la resistencia al cambio o las rutinas rituales, y *bureausis*, un neologismo que define los impactos negativos que la burocratización induce entre sus clientes—, y de los marcos conceptuales y analíticos cada vez más perspicaces que definen el modelo y sus funciones latentes realizados por Robert Merton (1940) o Michel Crozier (1963), la sociología de las organizaciones estaba hasta cierto punto atrapada por el estatus polisémico de un término clave que estaba utilizando.

Las motivaciones que impulsaban la agenda personal de algunos investigadores se acercaban a la decepción y a las preocupaciones que inspiraron a Roberto Michels (1949) acerca de los partidos socialistas y los sindicatos en las democracias europeas de principios de la década de 1900. El activismo trotskista de su juventud influyó en las críticas políticas de las instituciones del Nuevo Trato de Philip Selznick (1949) o motivó a Martin Lipset y sus colegas (1956) a entender por qué era posible evitar la ley de hierro de la oligarquía y mantener un alto nivel de vida democrática dentro de los sindicatos estadounidenses. Desde libertarios de los estados sureños de Estados Unidos hasta liberales del este, el espectro de fuentes de inspiración y de debate social que encabezaban los estudios organizacionales era muy amplio. La crisis económica de principios de la década de 1930, seguida por la administración de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias, estimuló el crecimiento del gobierno. En los dos lados del Océano Atlántico habían comenzado a desarrollarse diversos modelos de estado benefactor.

Hasta cierto punto, se percibió que la sociología de las organizaciones que estudiaba las organizaciones gubernamentales, y también los partidos políticos e incluso las empresas, se enfocaban demasiado en estudios de campo o construcciones de modelos que resultaban burocráticos y, por tanto, patológicos. Este conocimiento no se asociaba espontáneamente a soluciones alternativas o a mejores tipos. Esto abrió el camino a otros enfoques o disciplinas que se consideraban más acordes con la modernidad.

Una segunda razón se vincula con postulados que no han sido verificados con exactitud. Tal suele ser el caso de la existencia de diferencias, si es que las hay, entre la organización del sector público y la organización de otros sectores.

Un aspecto sorprendente del programa que ha logrado la sociología estándar de las organizaciones son las respuestas relativamente incompletas o ambiguas que le ha dado al problema. La especificidad de cada una, si la hay, se ha abordado de una manera bastante tímida. Una prueba consiste en revisar los manuales y las enciclopedias publicadas desde finales de la década de 1950 (March y Simon, 1958; March, 1965). En la mayoría de éstos, no hay un capítulo específicamente dedicado al tema, lo que refleja un problema mayor.

Los sociólogos organizacionales compartían la opinión de que existían diferencias. Se suponía que las empresas privadas eran menos rígidas y más capaces de escuchar a su entorno, ya que deben sobrevivir en mercados competitivos, mientras que las dependencias públicas enfrentan entornos que cambian menos y son más predecibles. Se postulaba que las dependencias públicas eran más eficientes que las empresas privadas cuando se requería desarrollo económico y político. Por ejemplo, Fred Riggs (1969) afirmaba que los países en desarrollo necesitaban que el sector público adquiriera mayor importancia, ya que existía un “desequilibrio” entre un sistema político fuerte y una esfera débil de administración pública.

Sin embargo, las comparaciones fallaron, porque no siempre se basaron en terrenos técnicamente sólidos. Aunque algunos ejemplos son bastante inquietantes, se puede demostrar de manera contundente que, por ejemplo, la existencia de una forma específica y fuerte del sector administrativo no explica por qué, si todo lo demás permanece igual, se genera o no desarrollo. Los estudios de campo sugieren diferencias ordinales en varios parámetros, como por ejemplo las propiedades for-

males o los modos de funcionamiento de las organizaciones, dependiendo de si son lucrativas o no, o gubernamentales. El problema radica en que muchos estudios sugieren que la burocratización medida según los niveles de formalización, centralización de la autoridad y complejidad en la división de tareas es, en muchos casos, muy fuerte en las empresas privadas importantes y, en comparación, muy baja en las dependencias públicas. Las burocracias estatales no son por naturaleza propensas a la rigidez en la manera como funcionan en realidad, mientras que otros tipos de organizaciones están menos estancadas en materia de principios. La información que se puede sintetizar de esto no lleva muy lejos.

Llama la atención un punto acerca de la interfaz entre la sociología de las organizaciones y la *publicness*. El conocimiento producido por la disciplina le debe mucho al estudio de las dependencias del sector público, pero la *publicness* no ha sido una preocupación clave en cuanto fenómeno social.

En Europa y aún más en Estados Unidos, sociólogos precursores han estudiado las dependencias públicas como pruebas empíricas de validez de los paradigmas básicos. Herbert Simon (1947) observa cómo los gerentes de los parques ciudadanos deciden sus nuevos proyectos. La doctrina de la racionalidad absoluta es errónea cuando considera las conductas humanas en entornos organizados. Philip Selznick (1949) muestra cómo la Autoridad del Valle de Tennessee fundada por el presidente Roosevelt está expuesta a un proceso secundario de institucionalización en sus bases.

Esta tradición ha hecho inmensas contribuciones al conocimiento de las organizaciones en general y de las empresas en particular. Las dependencias que funcionan en el sector público han proporcionado descubrimientos que constituyen grandes avances. Conceptos como cooptar, poder y control, y teorías como culturalismo, funcionalismo y redundancia, y coincidencia han recibido mucha atención de una segunda generación de especialistas. Peter Blau (1955) estudia dos organismos de beneficencia pública y encuentra una ley: la seguridad del empleo y la autonomía son propias de una actitud positiva hacia el cambio. Michel Crozier (1963) deriva su explicación de la manera como las normas culturales nacionales se arraigaron en las organizaciones a partir de monografías de la oficina postal francesa y la fabricación estatal de cigarrillos. Michel Cohen y James March (1974) desarrollan el modelo del cesto de basura (*garbage can*), principalmente a partir de observaciones de cómo se

gobiernan las universidades estadounidenses. Parece interminable la lista de las principales figuras en la disciplina desde Amitai Etzioni (1961) y su descubrimiento del fenómeno del cumplimiento hasta Charles Perrow y su enfoque sociocultural (1970).

La mayor parte del tiempo, las organizaciones públicas fueron tratadas como ejemplos de un tipo más general de configuración social llamada organización. Cualquier organización, incluida la empresa, se inserta en la dinámica de poder y funciona como una arena política compuesta de conductas estratégicas (March, 1962). El neoinstitucionalismo (March y Olsen, 1984) es un ejemplo convincente. Ahora, las perspectivas que vuelven a introducir el fenómeno institucional están muy difundidas en las escuelas de negocios y son respaldadas por muchos eruditos al abordar los mercados y las empresas. Pero muchos de los precursores de lo que a veces se ha llamado institucionalismo sociológico estadounidense (Thoening, 2003) estudian fenómenos como la difusión de nuevos patrones de gestión organizacional entre ciudades (Tolbert y Zucker, 1983), conjuntos de museos de arte (DiMaggio, 1991) o escuelas primarias (Scott y Meyer, 1994). Los imperativos de conformidad y legitimidad explican por qué se difunden formas institucionales parecidas entre los campos organizacionales. Sin embargo, una pregunta que sigue quedando pendiente de investigación es hasta dónde el estatus público hace o no una diferencia para las empresas o las organizaciones no lucrativas (Thoening, 2004).

LA PUBLICNESS COMO UN PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Es posible que se requieran enfoques analíticos más agudos. En lugar del estatus legal, lo que importa es la relación en sí con la gobernanza política y la autoridad gubernamental.

A pesar de que las diferencias desaparecen y ha surgido un medio inflado (Hennart, 1993), las organizaciones públicas, sean o no lucrativas, pueden caracterizarse por su exposición en la arena política. Algunas empresas privadas, como las que operan servicios públicos, son más públicas que algunas compañías propiedad del estado que, en principio, son dependencias de servicio público, pero que, de hecho, funcionan como organizaciones de mercado, tal como lo hacen los ferrocarriles o las productoras de energía en la Unión Europea. Barry Bozeman (1987) define la *public-*

ness como el hecho de que el gobierno, y no los factores del mercado, tiene mayor influencia en la toma de acciones y en los contextos donde funcionan las organizaciones, sin importar su estatus legal. La exposición en la arena política importa más o menos según las circunstancias. Si bien este criterio tiene sentido, en realidad no ayuda a los estudios de las organizaciones a generar análisis más densos.

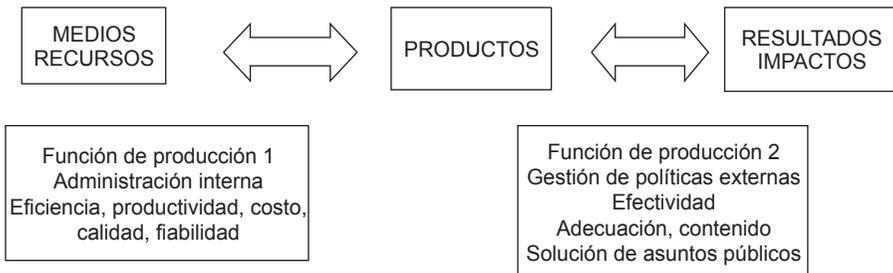
Otro enfoque de la *publicness* supone que las organizaciones públicas son un tipo específico de configuración social responsable de dos funciones de producción que la impulsan, y no sólo de una, como es el caso de las empresas o de las asociaciones de beneficencia:

- Productos operativos. Esta función se relaciona con su eficiencia interna y con la producción de bienes y servicios específicos que pueden identificarse y numerarse con facilidad.
- Resultados de cambio en la sociedad. Esta función de la producción se encarga de proveer la efectividad. Se relaciona con efectos indirectos y menos cuantificables a mediano plazo (figura 1).

Esta perspectiva toma en consideración la acción, así como atributos de legitimidad, y se basa mucho en una orientación hacia la gestión normativa y pública. Sin embargo, para fines analíticos, ofrece una red nueva y fructífera para realizar una exploración profunda.

En general, la administración se refiere a la manera en la que los recursos o insumos, como el dinero, el personal o la materia prima, se vinculan con los productos

FIGURA 1. DOS FUNCIONES DE PRODUCCIÓN



visibles o terminados, como el número de carros fabricados o el volumen de petróleo refinado. El propósito es minimizar los recursos utilizados para alcanzar cierta cantidad de producción o maximizar la producción de una cantidad dada de recursos distribuidos. Los economistas describen esa combinación con una función de producción interna. El fin que debe lograr esta jerarquía es la eficiencia. Las herramientas de que se dispone son técnicas y procedimientos, como la contabilidad, el control de costos, las relaciones humanas, la logística, etc. El horizonte temporal se define por convención y no está sujeto a debate. Los ciclos presupuestales son anuales, la productividad dentro de una planta se mide con estándares convencionales, etcétera.

La naturaleza de la eficiencia sigue siendo un tema de investigación. La productividad, la satisfacción del cliente y los costos son algunos de los criterios que deben tenerse en cuenta. También se ha dicho, sabiamente y mucho antes de la Nueva Gestión Pública, que la eficiencia como referencia normativa está orientada al éxito (Landau y Chisholm, 1995). En la gestión pública existen otras doctrinas de la eficiencia, como la de evitar fallas. En este caso, el fundamento es la fiabilidad y no lo óptimo. Las redundancias y los traslapes organizacionales entre las jurisdicciones pueden reducir las *proxies* de desempeño macroeconómico y aumentar la estructura de costos anuales. Pero si ocurre un accidente importante, una catástrofe o un descontento que no es recurrente y sigue siendo impredecible, sea éste meteorológico, técnico o social, el sistema ofrece suficientes fuentes confiables de *know-how* para minimizar las consecuencias.

Salvo algunas diferencias legales menores (el estatus de los empleados y las reglas de asignación y contabilidad), las dependencias públicas enfrentan contextos administrativos parecidos a los de las empresas privadas que actúan en el mercado con el que están tratando. La gestión interna es similar en estos dos mundos. Sin embargo, y esto hace toda la diferencia, la administración de la organización del sector público tiene una segunda función de producción que debe tenerse en cuenta, mientras que las organizaciones privadas, no: la efectividad. Esta función no es interna a la institución, sino externa. Está incrustada en un tejido social de cierto tipo. Por lo tanto, resulta más complejo administrar una organización pública que una privada.

La efectividad se refiere a la manera en la que los productos específicos o los terminados, los bienes o los servicios se vinculan causalmente con los resultados de las políticas públicas o los impactos sociales que se supone que deben generar. Estos resultados e impactos tienen una naturaleza especial si se comparan con los productos. Ningún esquema temporal consensual indica cuándo, cómo y con qué indicadores hay que hacer dichas evaluaciones. La organización pública no tiene un monopolio para definir las *a priori*. Agrupaciones más o menos volátiles expresan opiniones divergentes acerca de ellas, seleccionan las que mejor les funcionan, juzgan, evalúan más o menos espontáneamente si los impactos sociales específicos son un éxito o un fracaso y si pueden atribuirse a una política pública específica apoyada por una institución pública específica.

La educación es un buen ejemplo. Sean públicas o privadas, las escuelas, en cuanto organizaciones, consumen recursos y prestan servicios que pueden medirse en términos exactamente iguales: cuánto cuesta enseñar a leer a un niño, cuál es el nivel de lectura que se alcanza después de un año, etc. No existe una razón básica para que, por definición, la eficiencia sea sistemáticamente distinta en los dos sectores. Pero la escuela privada es libre de definirse a sí misma (su director, su junta directiva, etc.), así como de definir su propia razón de ser, los fines a los que sirven sus productos y su funcionamiento: hacer dinero, construir una participación en el mercado dominante, adquirir reputación, etc. Siempre y cuando cumpla las limitaciones que le imponen las regulaciones públicas y el contrato firmado con el director, puede cambiar de ubicación, reformar su pedagogía, aumentar sus cuotas, etc. Si considera que esas limitaciones son demasiado estrictas para el fin que ha decidido buscar, puede salirse de ese campo, dejar de prestar ciertos bienes, cerrar sus puertas u ofrecer un programa diferente a clientes diferentes, y convertirse en una escuela de capacitación para secretarías o peluqueros. La mayoría de las escuelas públicas, si no es que todas, no pueden hacer esto. No son dueñas de su propio destino, pero tampoco son meros proveedores funcionales. Su ubicación geográfica importa igual, si no es que más, que su estructura de costos y su productividad. Pueden establecerse adrede en zonas específicas para atender poblaciones específicas. No sólo enseñan a leer a los niños, sino que también los socializan a ellos y a sus padres con cierto estilo de vida y valores comunitarios. La presencia de una escuela ofrece

oportunidades de movilidad social ascendente a medios que carecen de ellas. En otras palabras, la escolaridad pública apoya una misión social más amplia que sobrepasa su estrecha misión de eficiencia funcional.

Para evaluar el nivel de la *publicness*, es menos importante considerar si una organización es o no propiedad del estado o si está o no controlada por él, y es más importante revisar si tiene discreción para definir sus propios criterios de éxito y sus metas finales. Dentro de un mismo país, las dependencias que son propiedad pública pueden diferir bastante. Algunas funcionan como si fueran empresas privadas y fijan sus objetivos y sus criterios de eficiencia sin rendir cuentas de ninguna función de efectividad. Otras rinden cuentas *de facto* por las dos funciones de producción. Se supone que son de algún modo eficientes y efectivas. Cómo se alcanza organizacionalmente el equilibrio entre las funciones de producción y con cuáles consecuencias, son cuestiones pendientes para futuras investigaciones.

Como concepto, la *publicness* se caracteriza por cuatro propiedades principales:

1. Impactos sociales.
2. Políticas públicas legitimadas por la autoridad gubernamental.
3. Indicadores múltiples y divergentes de éxito y fracaso.
4. Autoevaluación no espontánea.

Una organización pública maneja una política pública cuyos objetivos finales son definidos y evaluados por un tercero, alguna autoridad gubernamental o incluso un conjunto de accionistas diferenciados, públicos o privados.

Las organizaciones públicas se someten a políticas cuyos objetivos no legitiman ellas mismas. Lo hacen terceros, por lo general autoridades políticas que mandan sobre ese terreno, las cuales ponen el dinero en tal y cual campo, nombran personas, financian la adquisición de equipo, etc. Puede esperarse que se generen dos clases de resultados. Hay que eliminar los aspectos negativos, o cuando menos evitar que sucedan, pues perturban a la sociedad: delitos, pobreza, protección contra incendios, contaminación del agua y del aire, etc. Hay que buscar los resultados positivos, los cuales supuestamente deben inducir mejoras o satisfacer las aspiraciones que no serían proporcionadas por la sociedad civil de manera espontánea si el

gobierno y el estado no hicieran nada: desarrollo cultural y acceso a las artes, desarrollo económico local, acceso a los mercados de trabajo, etc. Una política pública no es únicamente la política de una organización pública. Los sistemas de gobierno dan forma y las políticas gubernamentales legitiman un conjunto de normas y acciones colectivas sobre el cambio social a las cuales deben someterse las empresas públicas. Las razones externas y los logros enmarcan la efectividad, pues son la esencia de una empresa pública.

Las pruebas demuestran que las autoridades políticas desempeñan un papel más o menos importante. Puede que no siempre sean proactivas, pero sus actos son actos que importan y tienen consecuencias. Los impactos que se busca alcanzar casi nunca se definen con detalles ni tampoco *a priori*. La racionalidad política o los ciclos electorales pueden hacer que las autoridades gubernamentales eviten comprometerse con metas cuantitativas y de largo plazo. Al ejecutivo político y a los organismos legislativos les importan más los impactos simbólicos y el apoyo inmediato de la opinión pública que las consecuencias reales en el largo plazo. Se puede permitir que los organismos sustituyan por sí mismos de una manera tecnocrática su propio *know-how*, sus rutinas y su definición de los fines que buscan alcanzar. En ciertas circunstancias, operan motivos más cínicos. Las autoridades gubernamentales aprueban leyes nuevas y anuncian políticas públicas nuevas aunque estén conscientes de que van a ser difíciles de implementar, tal es el caso de las políticas simbólicas. Su apuesta real es obtener apoyo de la opinión pública y no impactos duraderos en las prácticas cotidianas. Su mensaje latente suena a “no se preocupen, nosotros lo atendemos”; pero, al final, la rendición de cuentas y la iniciativa siguen siendo atributos de la arena política.

Las organizaciones públicas desempeñan un papel social que va más allá de su función técnica de prestar bienes y servicios. Le dan forma a la sociedad, al sistema de gobierno y a la ecología, y construyen e influyen positivamente en sus entornos.

Una dependencia pública, por ejemplo, puede tener que dar mantenimiento a cierta categoría de caminos en una zona geográfica específica. Para hacerlo, puede procurar ella misma todos los productos implicados en su encargo o también puede subcontratar su producción a proveedores privados. En cualquier caso, la razón de ser de su función de producción interna o eficiencia no es expandir su participa-

ción en el mercado del mantenimiento de caminos ni producir una ganancia que maximice la satisfacción de sus propietarios o directivos. Lo que realmente importa al final es que no disminuya la seguridad del tránsito, que aumente la fluidez de la transportación y que los distritos electorales locales no culpen a los políticos que encabezan la jurisdicción pública.

De cualquier manera, no resulta obvio definir estos impactos sociales. Las organizaciones públicas enfrentan un mundo donde la ambigüedad es el nombre del juego. No siempre es fácil evaluar hasta dónde los impactos o resultados son una consecuencia directa de causas tales como los productos entregados por las dependencias. Y por encima de todo, la racionalidad política, que implica la posibilidad de que no se responsabilice a los encargados de elaborar las políticas de sus decisiones pasadas, cualesquiera que hayan sido sus impactos reales, hace que el entorno de las organizaciones públicas sea bastante volátil e incierto. Incrustar las dependencias públicas social y políticamente es una manera de inducir la efectividad. Hasta cierto punto, trazar un mapa hacia atrás y volver a interpretar las reglas constituyen prácticas muy comunes en la esfera de los llamados burócratas callejeros (Elmore, 1982).

La *publicness* implica que las dependencias se ven confrontadas con dos tipos de fuentes de conocimiento. Una se relaciona con la estructura de su organización formal; la otra es acarreada por las políticas de las que está encargada.

En general, las organizaciones son constructos sociales dirigidos a lograr alguna confiabilidad colectiva sin actores de riesgo, como los individuos y los grupos pequeños. Cómo hacer que diferentes lógicas de las acciones sean compatibles para producir cierto tipo de bienes y servicios es tal vez la cuestión fundamental que la investigación académica ha abordado en muchos años. Las propiedades clave de una organización —como la centralización de la autoridad, las relaciones asimétricas y lineales, la especialización de tareas y jurisdicciones, y las reglas de decisión procedimentales y sustantivas— diseñan una estructura de conocimiento, una teoría (Thoenig, 1998). Prevén que se generen consecuencias. Prescriben lo que sucederá cuando se produzcan actos específicos o se realicen tales y cuales intervenciones gubernamentales en cierta área y de determinada manera. El conocimiento es perfecto cuando no ocurren fallas, cuando las soluciones formales para las operacio-

nes que se llevan a cabo son siempre correctas. Las organizaciones proporcionan certidumbre y fiabilidad.

Las políticas también son teorías, pero de una naturaleza distinta. Toda política pública mezcla premisas normativas y factuales. La pena de muerte, por ejemplo, es una política judicial. Su razón de ser puede formularse de acuerdo con dos premisas muy diferentes. Una es moral o ideológica: la pena puede legitimarse como una forma de deber social, de venganza ética. Los que han matado tienen que pagar por el crimen con su propia muerte. Estos valores se establecen o comparten *a priori*. No están a prueba ni sujetos a revisión. Otras premisas que legitiman la pena de muerte son factuales, como el caso de la disuasión. Se esperaría que los acontecimientos futuros difirieran de los del pasado. Los asesinos potenciales tendrían miedo de cometer un crimen de la misma clase. Se puede hacer un seguimiento de las consecuencias, ponerlas a prueba empíricamente y después evaluarlas.

Las premisas factuales son hipótesis (Landau, 1977). Una política pública propone un conjunto de actos y no actos para alterar algún contexto existente o modo de conducta. Es intencional, ya que expresa la voluntad de un encargado de elaborar políticas. Está diseñada para lograr algunas metas en el futuro al producir hoy algunos productos. Por consiguiente, las políticas describen o postulan de manera más o menos implícita tres componentes: una condición deseada, una condición presente supuesta y un conjunto de medios para cambiar la condición presente en el futuro. Afirman vínculos causales. Se supone que las políticas controlan y dirigen los cursos de acción futuros en un mundo que es incierto y arriesgado. La función de sus afirmaciones empíricas es eliminar errores.

Los hechos sugieren que los errores son comunes y que los fenómenos disfuncionales están muy presentes. Existen dos fuentes principales. La primera se vincula con errores de la teoría en la que se basa la política pública. Esta última puede construirse sobre suposiciones equivocadas de efectividad en fenómenos sociales, económicos y ecológicos. Se hacen suposiciones erróneas sobre la situación factual de hoy y la probabilidad de generar el estado deseado en el futuro. Por ejemplo, la pena de muerte no disuade a los asesinos. Los encargados de elaborar las políticas ignoran la realidad sobre la que intervienen y tienen representaciones equivocadas de las conductas que pretenden cambiar y de la dinámica para movilizarse a fin de

alcanzar dicho propósito. Un uso más exacto del conocimiento científico que trate el campo particular de esa política —por ejemplo, la criminología— puede proporcionar herramientas para una mayor efectividad. La segunda se deriva de disfunciones de la eficiencia. La gestión interna puede ser mala y las estructuras formales pueden no ser las adecuadas. La implementación es un punto clave. Las autoridades gubernamentales dependen mucho de las organizaciones para implementarlas. Las pruebas demuestran sólidamente que esta transferencia no es fácil de lograr sin complicaciones. Sigue siendo una fuente de riesgo y desperdicio. Los estudios de las políticas sugieren incluso que hasta dos terceras partes de las fallas se originan por lo que sucede durante la fase de implementación o administración. La implementación, una vez lograda por las organizaciones, es propensa a la rutina y a los sesgos. La organización formal como una fuente de error aumenta de manera geométrica el número y la intensidad de los errores. Por ejemplo, la conducta discrecional de los encargados de hacer cumplir las normas, cuando no es reprimida por sus supervisores, puede llevar a políticas fallidas. Que exista una ley, pero no se haga cumplir del todo es, al mismo tiempo, una consecuencia de un error en la política pública y un asunto de mala gestión administrativa. Las autoridades gubernamentales de la organización específica piden implementar una política sobre la cual no tienen control.

¿Realmente corrigen sus errores las organizaciones públicas? La suma de esas dos funciones de producción hace que las organizaciones públicas sean un contexto difícil de administrar. Las disfunciones internas pueden generar, a su vez, disfunciones externas.

Las reglas y las estructuras formales son soluciones encaminadas a resolver problemas definidos con anticipación, y se espera que las distintas unidades de la dependencia se ajusten a ellas. Al mismo tiempo, se supone que la organización produzca y maneje información sobre su entorno y los impactos de su estructura de conocimiento. La información significa sorpresa, anomalía, una señal de que algo anda mal acerca de las acciones y la estructura del conocimiento en sí. Los datos sugieren que la *publicness* dificulta el uso de errores como incentivo para corregir la estructura del conocimiento.

Al igual que muchas organizaciones privadas o sin fines de lucro, las dependen-

cias públicas muestran por lo general un alto nivel de conocimiento. El problema surge del hecho de que cuanto mayor conocimiento posee la organización, menos información obtiene, y menos errores genera y maneja como una falta de conocimiento adecuado o de información. Un error se convierte en un pecado que debe evitarse, en un estado patológico que debe ocultarse y no en una oportunidad de aprender, en una señal para razonar el curso futuro de acción. Cuando ocurre un error, suele castigarse a alguien, aunque los errores no se corrijan espontáneamente.

A diferencia de otros tipos de organizaciones, y en vista de su función de producción de efectividad, las dependencias públicas enfrentan otro obstáculo para corregir errores y usar información. Como se mencionó antes, y en la mayoría de los casos, los indicadores de impactos externos son confusos y están cargados ideológicamente, los objetivos son inciertos, los plazos son controvertidos e inestables, los vínculos causales entre una política específica y un conjunto específico de resultados no son lineales y resultan difíciles de establecer. Incluso falta una conciencia rudimentaria.

La evaluación de las políticas públicas no se induce espontáneamente ni se logra de manera obvia. La idea de administrar una evaluación de la efectividad es una meta ideal difícil de lograr, una utopía (Thoenig, 2002). Evaluación y organización son términos contradictorios. Las dependencias públicas, en cuanto organizaciones, casi nunca evalúan sus propias actividades (Wildavsky, 1979). No corrigen los errores ni las sorpresas generadas por la teoría de la acción que implica su estructura organizacional o por la teoría social implícita en las políticas que tienen que implementar. Más bien, confían en su conocimiento para identificar las necesidades sociales que deben satisfacer y los medios efectivos para lograrlo. Eficiencia y efectividad son importantes en la medida en la que los criterios y los logros coincidan con la estructura del conocimiento. De otro modo, no tienen mucho sentido. La organización pública prefiere descartarlos como impulsores de la acción. Las políticas básicamente se perpetúan a sí mismas.

DE LA ORGANIZACIÓN AL PROCESO DE ORGANIZAR
Y LO ORGANIZADO

Los marcos teóricos y conceptuales no son fines en sí mismos, sino que proporcionan los medios. Son herramientas útiles para explicar ciertos problemas y constituyen obstáculos para entender otros. Según se ha definido antes, la *publicness* ofrece una manera heurística y provechosa para explorar las características de la acción pública y la manera como contribuyen a ella las organizaciones públicas.

Los estudios de las organizaciones públicas ganan mucho manteniendo un contacto cercano con los análisis de las políticas. Mejoran los enfoques de la *Verstehen* acerca de lo que hacen las autoridades gubernamentales y los asuntos públicos que se abordan. Volver a introducir la elaboración de políticas y los sistemas de gobierno permite que la investigación académica se ocupe del contenido y no sólo se centre en el proceso. También amplía el panorama. Asimismo, las rutinas diarias, las estructuras formales y el funcionamiento interno de las dependencias forman parte de una arena de acción global más amplia llamada elaboración de políticas.

A finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, varios estudiosos de la gestión pública abandonaron la sociología organizacional *stricto sensus* y se unieron a la sociología política o ciencia política, pero sin renunciar a su interés por investigar las dependencias gubernamentales y la *publicness* como tal, sino al contrario. Surgieron estudios pioneros en Europa (Mayntz, 1979; Thoenig y Dupuy, 1979) y en Estados Unidos (Pressman y Wildavsky, 1973; Bendor, 1985; Chisholm, 1989), así como convergencias fructíferas entre los estudios de las políticas y el razonamiento organizacional a partir del estudio de las políticas constitutivas, tales como estudios intergubernamentales y descentralización de asuntos territoriales (Rhodes, 1981; Thoenig, 2005). El estudio de las políticas es una manera estimulante de explorar las organizaciones con diferentes lentes o desde otra perspectiva.

Una gran contribución al estudio de la *publicness* hecha posible por la perspectiva de la acción es empírica.

En la mayoría de los sectores de las políticas públicas, los problemas son abordados y manejados por más de una dependencia formal. En otras palabras, lo que sucede en un sector es consecuencia de lo que muchas políticas y burocracias pú-

blicas hacen, intencionalmente o no. El desempleo es consecuencia de múltiples actos o no actos gubernamentales, desde la ubicación de viviendas para bajos ingresos hasta incentivos fiscales y programas de capacitación. Varios sectores y dependencias se combinan para influir en su velocidad y estructura. De manera más general, una política específica induce consecuencias e impactos no sólo para el problema específico para el que está diseñada, sino también para otros problemas y para la manera en la que otras políticas funcionan y afectan a la sociedad. Por lo tanto, es muy raro el caso en el que una organización formal específica ejerce un monopolio completo y tiene la propiedad exclusiva sobre una jurisdicción de las políticas.

La observación sugiere una y otra vez que las dependencias públicas no están trabajando de manera autárquica. Sus actos o no actos no son los únicos que importan para solucionar un asunto específico de la agenda gubernamental. Muchas organizaciones con otros estatus legales —organizaciones de beneficencia, empresas privadas, etc.— intervienen, formal o informalmente, como subcontratistas, implementadores de políticas, solucionadores de problemas, etc. La ciencia política define esos conjuntos con metáforas y términos como arenas políticas o comunidades. El desarrollo económico local, el bienestar social, la salud, la ley y el orden, el transporte público son sólo unas cuantas áreas de las políticas públicas entre muchas donde funcionan coaliciones. La lección radica en que los asuntos públicos y su tratamiento no deberían considerarse centrados en el estado. Las políticas públicas son problemas colectivos que involucran a muchas instituciones y organizaciones. Las dependencias públicas y el estado son sólo algunos de los actores, a veces mucho más poderosos e importantes que otros, y otras veces mucho menos.

Esas observaciones implican consecuencias duraderas para los estudios de las organizaciones. Una revisión actual de la literatura identifica categorías principales de las organizaciones públicas (Thoenig, 1997). El criterio utilizado es el grado en el que el funcionamiento interno es impermeable o insensible a la dinámica o a los factores externos. Pueden enumerarse cuatro tipos:

1. Un tipo de funcionamiento orientado hacia dentro, que se separa de su entorno.

2. Un tipo sensible al entorno, que tiene en cuenta grupos e intereses externos, al mostrar capacidad de flexibilidad local o al institucionalizar procesos de cooptación, ya sea formal o informalmente.
3. Un tipo de funcionamiento impulsado hacia fuera, donde las organizaciones públicas dependen mucho de las fuerzas externas como las profesiones o de fuentes externas importantes como la información. La dinámica centrífuga importa más que su jerarquía de autoridad.
4. Un tipo incrustado de sistema interorganizacional de funcionamiento organizacional, donde la organización formal no es la columna vertebral de su integración, sino que está regulada por una red más amplia y bastante estable o por un sistema de acción colectiva del que forma parte.

Las organizaciones formales no son la única manera de lograr ciertos resultados. Otras configuraciones y procesos sociales, tales como organizar y estar organizado, también ofrecen soluciones alternativas. Hacer que diferentes lógicas de acción sean compatibles de manera duradera y sin mayores dificultades puede lograrse de una manera distinta a la de la jerarquía del principio de autoridad. Los ajustes de las políticas públicas y la cooperación entre dependencias públicas y operadores privados, distintos o incluso retóricamente antagonistas, puede ser más fácil de inducir sin utilizar estructuras de coordinación formales entre ellos. Combinar el análisis de las políticas y el de la organización lleva a identificar y analizar otras formas de cooperación social voluntaria: cooptación informal, regulación cruzada, redundancia, acción colectiva, redes, etc. Los expertos en la organización pública iban, hasta cierto punto, adelante de las empresas privadas. Fue a finales de la década de 1980 cuando la empresa privada le prestó atención a mecanismos similares que vinculan a los operadores que actúan en los mercados económicos, como las empresas mixtas, las alianzas estratégicas, etcétera.

Este programa de investigación empezó a fines de la década de 1970. Las ciencias sociales sacaron a la luz dos procesos sociales clave, que han sido ampliamente ignorados o subestimados: el proceso de organizar y lo organizado.

El proceso de organizar se refiere a la manera en la que actores separados, vinculados por alguna forma de interdependencia, construyen un patrón que les permi-

te conductas recurrentes y certidumbre de acción. ¿Cuáles esquemas normativos y procesos de conducta se establecen y se difunden? ¿Cómo y por qué son cuasi negociadas la toma de acciones y la división del trabajo? (Thoenig y Dupuy, 1979).

Lo organizado se refiere a la manera cuasi organizada como crecen y evolucionan las configuraciones que no están coordinadas por un centro, sino por un núcleo con múltiples centros. ¿Cómo surgen y se construyen las normas sociales comunes —reglas sobre reglas, o reglas secundarias (Reynaud, 1989)— de modo que formen las maneras apropiadas para comportarse y diseñar reglas de operación, o reglas primarias? ¿Cuáles mecanismos de integración, tales como el adoctrinamiento, la dominación, la regulación o el interés basado en el oportunismo, están funcionando? ¿Cómo se logra la integración social cuando límites confusos definen los límites y los límites a los miembros, cuando las relaciones entre las diversas partes no son transitivas y cuando la asimetría entre los niveles es muy baja? ¿Cuáles son las capacidades de desempeño de tales y cuales tipos de sistema organizado?

Estos asuntos han sido ignorados durante muchos años por los estudios de la organización. Básicamente enfocados en las organizaciones como formas formales de cooperación de la actividad humana, dieron por sentado que, para explicar los fenómenos sociales en una dependencia pública, era suficiente observar lo que sucedía dentro de sus límites legales o formales, añadiendo en algunos casos a los usuarios como fuente de observación. Unos estudios precursores habían sugerido que ignorar un escenario de acción más amplio podría limitar el avance del conocimiento de los estudios de la organización. Identificaron constructos sociales como la cooptación de bases de las élites locales y la institucionalización (Selznick, 1949) o el intercambio de favores entre dependencias de campo y políticos locales (Crozier y Thoenig, 1976). El apoyo y el conflicto con los cabildeos de la sociedad civil y los medios sociales se analizaron como vectores organizacionales para las dependencias del sector público. Policías, trabajadores sociales, recaudadores de impuestos, por mencionar unos cuantos, tienen una misión de servicio público con reglas detalladas y procedimientos codificados. Sin embargo, su éxito o fracaso depende, hasta un punto que puede no ser irrelevante, del acceso y el apoyo de los recursos locales proporcionados por las personas de afuera: obtener servicios de inteligencia, identificar usuarios, recibir ayuda de relevos y aliados, etc. Pese a esos descubrimientos

tan emocionantes, sorprendentemente los estudios de la organización pública no se convirtieron en otros diseños de investigación hasta que las políticas o los sistemas de acción cuasi organizados abrieron un enfoque diferente.

Un corolario de ese gran avance es metodológico. Si es cierto que las organizaciones formalmente autónomas pueden depender de otras para tratar cierto problema o implementar una política, esto implica que ese problema específico o esa política específica estructuran una forma de estructura organizada o de actividad organizadora entre un conjunto de actores, que genera este conjunto y proporciona interdependencia para la cooperación. En otras palabras, el contenido y el contexto de un problema o una política diseñan tipos interorganizacionales de configuraciones sociales. Por lo general, son bastante implícitas, pero pueden estar bien establecidas, ser duraderas, etc. Por consiguiente, una dependencia pública puede formar parte de muchos entornos interorganizacionales. Los requisitos de acción y orden son bastante complejos de abordar de una manera organizada, por lo menos más que la sociología de la organización clásica inspirada en el modelo formal ideado por Max Weber. La burocratización sólo cuenta una parte de la historia en el sector público y la acción pública.

Es necesario que futuras investigaciones exploren de manera más sistemática una amplia variedad de cuestiones. Vale la pena mencionar tres.

¿Hay tipos específicos de configuraciones organizacionales conectados con herramientas de políticas específicas, como sumas de dinero, reglas o construcción de instituciones? Existen varias tipologías para clasificar políticas de acuerdo con criterios tales como el grado de coerción que ejercen sobre los grupos e individuos cuyas prácticas y estatus quieren modificar (Salisbury, 1968), o las herramientas que las autoridades gubernamentales eligen para la elaboración de políticas (Hood, 1983). Sería muy útil contar con estudios comparativos y más sistemáticos que verificaran si ocurre dicha covariación. Los proyectos de investigación emprendidos, por ejemplo, por Renate Mayntz y sus colegas sobre los procesos de implementación en Alemania han allanado el camino (Marin y Mayntz, 1991). Sería muy bienvenida mayor información.

Otro desafío para el conocimiento cuestiona la disociación entre poder y autoridad y sus consecuencias. ¿Es cierto que la dinámica de negociación horizontal fa-

cilita la eficiencia y la efectividad mucho más que la autoridad jerárquica? ¿Acaso los procesos de control y mando realmente enfrentan dificultades dramáticas para imponer sus esquemas en las periferias que están lejos de ser pasivas, como parece ser el caso, por ejemplo, de asuntos y sectores como la descentralización territorial (Thoenig, 2005) o el gobierno urbano (Le Galès, 1998)? De ser así, ¿cuáles son las implicaciones para los valores organizacionales, tales como la búsqueda del interés general, y para el contenido de las habilidades profesionales dentro de las dependencias públicas? ¿Son la burocratización administrativa y la estrecha codificación de la acción meros obstáculos patológicos o son las contrapartes necesarias para hacer que una democracia participativa funcione?

Por último, pero no por eso menos importante, las nuevas fronteras se relacionan con cogniciones, su naturaleza y su función. Durante muchos años, los sociólogos organizacionales que estudian las dependencias públicas han pasado por alto esa faceta. La investigación de la evaluación de políticas le ha prestado mayor atención. Los interesados, como los encargados de tomar las decisiones políticas y los ciudadanos, expresan juicios normativos y movilizan prejuicios cuando consideran si una política fracasa o tiene éxito. Las dependencias estatales se protegen de las fuerzas centrífugas y de las solicitudes pluralistas que surgen de la sociedad y del sistema de gobierno, construyendo barreras tales como normas profesionales o referencias a la identidad moral, tal como el interés general. La naturaleza de dicho fenómeno es claramente cognitiva. Explorarlos implica la observación de criterios en acción y no sólo una recopilación de discursos o un conjunto de los llamados mapas cognitivos. Las cogniciones compartidas o los lenguajes comunes para la acción no son artefactos de argumentación ni retóricos, y tampoco pueden reducirse a simples expresiones locales de algún fenómeno exógeno y global como las ideologías de clase o las culturas profesionales. Inducen consecuencias empíricas y son generados por entornos organizados. Se ha progresado un poco en los últimos años acerca de las cogniciones en las empresas (Michaud y Thoenig, 2003). ¿Es justo decir que los estudios de la organización pública todavía tienen mucho camino que recorrer al respecto?

Ha llegado el momento de reconsiderar el sector público y sus organizaciones como un problema que debe ser estudiado empíricamente, con profundidad y ri-

gor, con creatividad y de manera agnóstica. Los estudiosos han aprendido que, en gran medida, nociones como el estado y la administración pública son analíticamente deficientes o decepcionantes. Cubren realidades sumamente diferenciadas. Sus límites se mantienen fluctuantes. Puede hacerse una crítica idéntica a la noción de sociedad civil. Los investigadores de la organización pública también se percatan de que la Nueva Gestión Pública fue un paréntesis, provechoso para muchos de ellos en términos de publicaciones y subsidios para los estudios, polémico —lo cual puede ser algo positivo—, pero que no generó muchos avances conceptuales basados en pruebas empíricas ricas: lo ideal no es no descubrir fenómenos nuevos.

Debe someterse a prueba la importancia de la *publicness*, menos por sí misma y más en cuanto herramienta analítica. Vale la pena considerar su valor agregado siempre y cuando contribuya al avance de la teoría general de la organización, el proceso de organizar y lo organizado, pero también a la comprensión de los sistemas de gobierno y las políticas en sociedades con varios niveles. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, K. (1974), *The Limits of Organization*, Nueva York, Norton.
- Bendor, J.B. (1985), *Parallel Systems. Redundancy in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Blau, P. (1955), *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bozeman, B. (1987), *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Chisholm, D. (1989), *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.
- Cohen, M. y J.G. March (1974), *Leadership and Ambiguity: The American College President*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Crozier, M. y J.C. Thoenig (1976), "L'importance du système politic-administratif", en A. Peyrefitte et al., *Descentraliser les responsabilités. Pour quoi?*, La Documentation Française, pp. 55-106.
- Crozier, M. (1963), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press.

- Dahl, Robert A. y Charles Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harper and Row.
- DiMaggio, P.J. (1991), "Constructing an Organizational Field as a Professional Program: US Art Museums", en W.W. Powell y P.J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 267-292.
- Elmore, R. (1982), "Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions", en W. Williams *et al.* (eds.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, Londres, Chatham House.
- Etzioni, A. (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nueva York, Free Press.
- Hennart, J.F. (1993), "Explaining the Swollen Middle. Why Most Transactions are a Mix of 'Market' and 'Hierarchy'", *Organization Science*, vol. 4, núm. 4, pp. 529-547.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.
- Horowitz, I.L. (1993), *The Decomposition of Sociology*, Oxford, Oxford University Press.
- Landau, M. (1969), "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, vol. 4, pp. 346-358.
- (1977), "The Proper Domain of Policy Analysis", *American Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 2, pp. 423-427.
- Landau, M. y D. Chisholm (1995), "The Arrogance of Optimism: Notes on the Failure-Avoidance Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 3, núm. 2, pp. 67-80.
- Le Galès, P. (1998), "Government and Governance of Regions: Structural Weaknesses and New Mobilisations", en P. Le Galès y C. Lequesne (eds.), *Regions in Europe*, Londres, Routledge.
- Lipset, S.M., M.A. Trow y J.S. Coleman (1956), *Union Democracy*, Glencoe, Free Press.
- March, J.G. (1962), "The Business Firm as a Political Coalition", *Journal of Politics*, vol. 24, pp. 662-678.
- (ed.) (1965), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally.
- March, J.G. y H.A. Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, Wiley.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.

- Marin, B. y R. Mayntz (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Westview.
- Mayntz, R. (1979), "Public Bureaucracies and Policy Implementation", *International Social Science Journal*, vol. 31, pp. 633-645.
- Mény, Y. y J.C. Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Merton, R.K. (1940), "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, vol. 18, pp. 560-568.
- Merton, R.K., A.P. Gray, B. Hockey y H.H. Selvin (1952), *A Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Free Press.
- Michaud, C. y J.C. Thoenig (2003), *Making Strategy and Organization Compatible*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Michels, R. (1949), *Political Parties*, Glencoe, Free Press.
- Penrose, E. (1959), *A Theory of the Growth of the Firm*, Oxford, Oxford University Press.
- Perrow, C. (1970), *Organizational Analysis: A Sociological View*, Londres, Tavistock.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Pugh, D.S. (1998), *The Aston Programme*, Londres, Ashgate.
- Reynaud, J.D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, París, A. Colin.
- Rhodes, R.A.W. (1981), *Control and Power in Central - Local Relations*, Aldershot, Gower.
- Riggs, F. (1969), "Bureaucratic Politics in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Administration*, vol. 1, núm. 1, pp. 5-38.
- Salisbury, R.H. (1968), "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- Scott, W.R. y J.W. Meyer (1994), "Environmental Linkage and Organizational Complexity: Public and Private Schools", en W.R. Scott, J.W. Meyer *et al.*, *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage, pp. 137-151.
- Simon, H.A. (1947), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York, Free Press.
- Thoenig, J.C. (1997), "Public Sector Organizations", en A. Sorge y M. Warner (eds.),

- Handbook of Organizational Behavior*, Londres, Thomson Business Press, vol. 5, pp. 421-432.
- Tooenig, J.C. (1998), "How Far is a Sociology of Organizations Still Needed?", *Organization Studies*, vol. 19, núm. 2, pp. 307-320.
- (2002), "La evaluación en actos. Lecciones del pasado y preguntas para el futuro", *Gestión y Política Pública*, vol. 11, núm. 2, pp. 453-471.
- (2003), "Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness", en G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 127-148.
- (2004), "La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas", en M. del C. Pardo (dir.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, pp. 183-214.
- (2005), "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France", *Public Administration*, vol. 83, núm. 3, pp. 685-708.
- Tooenig, J.C. y F. Dupuy (1979), "Public Transportation Policy Making in France as an Implementation Problem", *Policy Science*, vol. 11, núm. 1, pp. 1-18.
- Thompson, V.A. (1961), *Modern Organization*, Nueva York, Knopf.
- Tolbert, P.S. y L.G. Zucker (1983), "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reforms (1880-1935)", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, pp. 22-39.
- Weber, M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohr.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Macmillan.