

**Michel Bauer y Catherine Laval\***

# *Gerencia pública, gerencia privada: la evolución de las prácticas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas francesas. ¿Cuáles convergencias?, ¿cuáles diferencias?*

**¿C**ómo explicar las importantes diferencias que se presentan en las prácticas gerenciales entre las grandes organizaciones del "sector público" y las del "sector privado"? ¿Es el resultado de un cierto atraso en términos de competencias gerenciales de los dirigentes del sector público en relación con las de sus homólogos del sector privado? ¿O es la demostración de diferencias de naturaleza entre prácticas que tienen que ver, en realidad, con lógicas y conocimientos muy contrastados?

La primera eventualidad plantea la hipótesis de una ciencia de la gerencia, única y general, válida para el conjunto de las grandes organizaciones privadas y públicas. Esta hipótesis lleva a interpretar las diferencias entre las prácticas gerenciales en los dos tipos de organización como resultado de cierto atraso de unas en relación con las otras; da cuerpo a la tesis, a menudo enunciada, de una mayor eficacia de las organizaciones privadas con respecto a las públicas y legitima la importación frecuente que hacen los organismos públicos de las competencias y dispositivos gerenciales establecidos por las empresas privadas.

Por el contrario, la segunda eventualidad plantea la hipótesis de diferencias esenciales en las lógicas de acción que hay que impulsar en estos sectores y dedu-

\* Michael Bauer es sociólogo-economista, responsable del Observatorio de Dirigentes (CNRS/IRESCO/LSCI). Encargado de investigación del CNRS. E-mail: lsci@iresco.fr. Catherine Laval es encargada de estudios del LSCI/Observatorio de Dirigentes. E-mail: lsci@iresco.fr. Traducción del francés de Mara Hernández.

ce importantes diferencias entre los conocimientos gerenciales pertinentes que se aplican en los organismos públicos y en las empresas privadas. Con esta hipótesis, las diferencias en las prácticas gerenciales no podrían interpretarse como el atraso de unas con respecto a las otras, sino que más bien resultan de la singularidad de los problemas que tienen que resolver estos dos tipos de organizaciones. Esta hipótesis lleva a abogar por desarrollos distintos en estos tipos de prácticas gerenciales y a llamar la atención sobre los peligros de una modernización del sector público que se realizaría mediante una importación masiva de prácticas gerenciales desarrolladas en el sector privado. Sin ser imposibles, los intercambios de conocimientos gerenciales entre estos dos universos, deben tener en cuenta las especificidades de cada universo e interrogarse sobre las condiciones particulares de eficacia del saber de cada uno.

La porosidad de la frontera entre el sector público y el sector privado, revelada y acentuada por los movimientos de nacionalización y privatización, y la heterogeneidad de cada uno de los dos sectores abogan, más bien, por la primera hipótesis. Esta hipótesis se ve consolidada por la importancia que adquieren ciertas cuestiones simultáneamente en el sector público y en el privado y por la naturaleza de los cambios que han sufrido ambos en el curso de los últimos veinte años: así, tenemos el movimiento de responsabilización del personal, destinado a acompañar las dinámicas de descentralización o desconcentración que experimentan todas las grandes organizaciones, públicas o privadas; o los esfuerzos que se han realizado para progresar en la calidad del servicio y responder mejor a las demandas de los consumidores o usuarios, que se han vuelto más exigentes, ya sea que se dirijan a una empresa privada o a un organismo público; o incluso, el desarrollo de la gerencia por proyecto y de las prácticas de colaboración para hacer frente a las nuevas exigencias de eficacia y complejidad que se manifiestan tanto en la esfera de lo público como en la de lo privado; o por último, la importancia, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, de las actividades de los dirigentes en materia de producción cultural, para afirmar ciertos valores, darle sentido a la acción, fijar referencias y mantener la cooperación del personal.

No obstante, más allá de estas dinámicas que parecen muy cercanas, incluso similares, en las organizaciones públicas y privadas, parecen subsistir diferencias im-

portantes entre las prácticas gerenciales que se aplican en estos dos sectores y que podrían remitir a la propia naturaleza de la lógica de acción que se desarrolla en cada uno de estos sectores. Así, ciertas diferencias en las prácticas gerenciales manifestarían que el sector privado se construye principalmente en torno a ambiciones económicas, mientras que el sector público se constituye en primer lugar en torno a ambiciones políticas. La segunda hipótesis permitiría inferir, de esta oposición de lógicas de acción entre organizaciones públicas y privadas, divergencias importantes en las prácticas gerenciales, tanto en lo que concierne a los referentes espacio-temporales de los dirigentes como a la capacidad con que realizarán la actividad y el modo de evaluación de su eficacia. La definición de la actividad de una empresa privada es el resultado de una producción social original de sus dirigentes, que pueden redefinir parcial, incluso total y hasta brutalmente la actividad de su empresa, mientras que la actividad de una institución pública es, en lo esencial, impuesta por textos y no puede, por lo tanto, ser redefinida sino marginal y progresivamente por sus dirigentes. Mientras que la actividad de una organización del sector privado se inscribe en un mercado, hoy en vías de globalizarse, la actividad de un organismo público se inscribe en un territorio delimitado, local, regional o nacional, pero del que el organismo no puede liberarse. Las empresas privadas deben, so pena de un debilitamiento significativo, incluso de una bancarrota que las lleve a la desaparición, responder con rapidez y precisión a las demandas de sus clientes, mientras que los tiempos de los organismos públicos, que gozan a menudo de una situación de monopolio o de ventajas competitivas significativas, pueden inscribirse en un lapso más largo. Por último, el valor agregado de una actividad privada se evalúa con regularidad y, además, a un ritmo cada vez más frecuente, utilizando en lo esencial criterios de desempeño económicos. Por el contrario, el valor agregado de una actividad del sector público se evalúa primero a la luz de su contribución a la eficacia de la acción pública, lo cual es infinitamente más complejo de realizar y, en todo caso, se hace con mucho menor regularidad.

Para profundizar el estudio de la pertinencia de cada una de las dos hipótesis, consideraremos las evoluciones de las prácticas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas en torno a dos aspectos principales: la dirección de las actividades productivas y la calidad del servicio. Además, en torno a cada uno de es-

tos aspectos analizaremos los posibles puntos de vista de convergencia o divergencia en las evoluciones entre las prácticas gerenciales de estos dos universos.

### LA EVOLUCIÓN DE LAS LÓGICAS DE DIRECCIÓN EN LAS GRANDES ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Nos proponemos caracterizar el modo de dirección de una organización, es decir, poner bajo tensión, en torno a las ambiciones de la organización, al conjunto de sus asalariados en dos dimensiones.

- La intensidad de la dirección, es decir, la intensidad de tensionar al conjunto de los actores de la organización hacia la prosecución de sus finalidades.
- La naturaleza de la dirección, que evaluaremos circunscribiendo la naturaleza de la combinación de tres tipos ideales de lógica de dirección.

Se distinguen por tanto tres tipos ideales de dirección: la *dirección por procedimiento* consiste en un dirigente que traduce las ambiciones en reglas y procedimientos que solicita que sigan sus asalariados y verifica que éstos se comporten conforme a estas reglas; la *dirección por plan* consiste en un dirigente que traduce las ambiciones en objetivos, motiva a sus asalariados al logro de estos objetivos e impulsa con regularidad correcciones de acción para hacer que las diferencias entre los resultados de ésta y los objetivos que hay que alcanzar sean lo más débiles posible; la *dirección por proyecto* consiste en un dirigente que ya no traduce las ambiciones, sino que las reparte entre el conjunto de sus colaboradores y vigila que se mantenga la movilización de todos en torno a la ejecución de este proyecto.

La dirección por proyecto supone evidentemente más recursos que la dirección por plan, y ésta, más que la dirección por procedimiento. Pero estas diferencias de costo no inducen diferencias de eficacia de cada uno de estos modos de dirección, salvo que se tenga en cuenta el grado de estabilidad y de previsibilidad del entorno. El modo de dirección por procedimiento parece particularmente eficaz cuando el entorno es estable y conocido, y cuando es posible, por consiguiente, definir con bastante precisión y de manera perenne los medios pertinentes que hay que poner en

práctica para satisfacer una ambición. Cuando el entorno se vuelve inestable, se hace necesario proveerse de los medios para corregir regularmente el contenido de la acción para adaptarse a estos cambios, y la dirección "sólo por procedimiento" se vuelve inoperante. Si los cambios de entorno son previsibles, la dirección por plan resulta eficaz, ya que el dirigente puede traducir las ambiciones de su organización en objetivos que define teniendo en cuenta evoluciones previsibles de diferentes fenómenos que pesan sobre estos resultados. Si, en cambio, el entorno es inestable e imprevisible, se vuelve necesario desarrollar una vigilancia permanente no sólo de los medios que hay que poner en práctica, sino también de la pertinencia de los objetivos: en esta eventualidad, se impone la dirección por proyecto.

No existe una gran organización que no sea dirigida con una de estas lógicas. De hecho, se puede caracterizar el modo de dirección de cualquier gran organización mediante una "combinación" original de estas tres lógicas; el peso relativo de cada una de ellas puede variar mucho. Utilizando este esquema de análisis, se corroboran importantes convergencias, pero también importantes diferencias, en la evolución del modo de dirección de las grandes organizaciones públicas y privadas.

Casi todas las organizaciones, tanto privadas como públicas, han experimentado una intensificación de las lógicas de dirección, y aunque ésta resulta de fenómenos diferentes (la intensificación de la competencia y de las exigencias de los accionistas en el sector privado, la crisis de las finanzas públicas y una exigencia creciente de la eficacia en el sector público), se traduce en dinámicas bastantes parecidas.

Una disminución relativa de la lógica de dirección por procedimiento, como lo manifiesta el paso del taylorismo al toyotismo en las grandes empresas industriales o los intentos de simplificación administrativa en el sector público, pero una disminución que podría ser puesta en tela de juicio con las lógicas de certificación...

Un aumento relativo de la lógica de dirección por plan, como lo demuestran las operaciones de descentralización y de despliegue presupuestal en el sector privado y los contratos por plan, así como convenios de objetivos y de gestión en el sector público.

Un aumento relativo de los modos de dirección por proyecto, como lo ilustra el desarrollo de las lógicas de proyecto, la gerencia cultural y las acciones de colaboración.

Sin embargo, más allá de las convergencias, subsisten grandes divergencias en términos de modo de dirección entre las organizaciones del sector público y las del sector privado.

La naturaleza de la dirección por "procedimiento" no es idéntica. Como define su acción a partir de ambiciones políticas, el sector público está más restringido que el sector privado por el peso de los procedimientos que emanan no sólo de la definición de reglas internas, sino también, y sobre todo, de la reglamentación de los poderes públicos, mientras que esta reglamentación afecta menos al sector privado. Esta diferencia hace más difícil y siempre más lenta la disminución del peso relativo de la dirección "por procedimiento" en el sector público.

El contenido de la dirección "por plan" es diferente en el sector público y en el sector privado, ya que la naturaleza de las correcciones que es posible realizar teniendo en cuenta las diferencias significativas entre las realizaciones y los objetivos no es la misma. Así, mientras que en el sector privado es posible (aunque difícil) tratar un fracaso externándolo (una empresa puede delimitar una actividad, cederla o incluso suprimirla), el imperativo de continuidad prohíbe este tipo de tratamiento del fracaso en el servicio público y, al mismo tiempo, esta dirección.

Y estas diferencias en los modos de dirección empleados en estos dos tipos de organizaciones se ven acentuadas por divergencias crecientes en el modo de evaluación de los desempeños. Aunque la evaluación de los recursos consumidos se practica desde hace mucho tiempo y, a menudo, de manera muy precisa en estos dos tipos de organización (midiendo los costos), la evaluación de los resultados de la acción difiere mucho, tanto en lo que concierne a los resultados globales de la acción (resultados inmediatos o a mediano plazo), como a los percibidos por aquellos a quienes están destinados. Por un lado, las empresas privadas, para responder al despertar de los mercados financieros y a la fluidez creciente del mercado de las empresas, han progresado considerablemente, en el curso de los últimos años, en la definición de objetivos financieros ambiciosos y en la evaluación y el seguimiento de sus desempeños. Por el otro, los organismos públicos, a causa de la extrema complejidad de una evaluación de las políticas públicas, experimenta dificultades para traducir sus ambiciones en objetivos pertinentes y, con mucha frecuencia, se contentan con medir, como sustituto de la eficacia de la acción, los recursos con-

sumidos y el respeto a los procedimientos (que, de hecho, en el universo público no se presenta solamente como el medio de una acción eficaz, sino también de un criterio de desempeño).

### LA EVOLUCIÓN DE LAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CALIDAD DE SERVICIO

Antes de analizar los puntos de convergencia y de divergencia entre las prácticas del sector privado y del sector público en el terreno de la calidad de servicio, recordaremos las principales especificidades de una *actividad de servicio* comparada con una *actividad de producción*.

En el universo de la producción, hay una separación estricta entre ésta y el consumo, mientras que en el universo del servicio, esa separación no existe: hay unidad de lugar, de tiempo y de acción.

En el universo de la producción, el resultado de la acción es un producto tangible, mientras que en el universo del servicio, el resultado de la acción es, por el contrario, intangible: el servicio sólo puede definirse con el consumidor y no existe más que con él.

En el universo de la producción, se pueden identificar fácilmente familias de productos y, por lo tanto, segmentar la clientela, mientras que en el universo del servicio, esta segmentación es más bien difícil, porque existe una infinidad de casos posibles.

Por último, la evaluación cualitativa de la acción resulta más compleja en el universo del servicio que en el de la producción: mientras que la calidad de un producto puede evaluarse con medidas objetivas en torno a las características tangibles del producto, la calidad de un servicio también debe fundarse en medidas subjetivas que dependen de la satisfacción del consumidor, la cual depende, a su vez, de sus expectativas y de la "calidad percibida".

Estas diferencias encuentran su expresión en la noción de "coproducción" de un servicio, que muestra las relaciones de cooperación entre el "prestador" y el "destinatario" de un servicio. Y como existen muchas maneras de organizar esta cooperación, una organización de servicio se caracterizará por los diferentes rasgos

de esta coproducción. De esta manera, distinguiremos las organizaciones de servicio en función de la atención que prestan a los consumidores, en función de la manera en que los hacen participar en esta coproducción y en función del grado de involucramiento del personal en ella.

Esta aprehensión de las actividades de servicio y de sus especificidades permite delimitar un movimiento general hacia la hegemonía de una lógica de servicio en todos los sectores de actividad (terciarización de la economía e incluso de la industria y... de los servicios). Este movimiento se manifiesta tanto en el universo industrial, donde toma entonces la forma de balanceo de una lógica de producción a una lógica de servicio, como en las empresas privadas de distribución y de servicio, y en los organismos públicos, donde se traduce en una afirmación pronunciada, tanto frente a lo interno como a lo externo, de una ambición de calidad de servicio. Y este movimiento de profundas transformaciones de las prácticas productivas presenta una gran convergencia de las prácticas gerenciales entre organizaciones públicas y privadas.

Así, las organizaciones públicas y privadas intentan delimitar las expectativas de sus usuarios/clientes y su satisfacción con respecto a los servicios que les proporcionan y, para ello, se han provisto de herramientas de evaluación de la "calidad percibida" por los usuarios/clientes de los servicios que ofrecen (barómetros y encuestas de satisfacción, análisis de necesidades y de comportamientos, análisis de reclamaciones...) y progresivamente se establecen sistemas de información que permiten un seguimiento de los clientes y usuarios en función de sus expectativas.

En la mayoría de las organizaciones públicas y privadas, se comprueban las reorganizaciones de los servicios en relación directa con los clientes/usuarios (el llamado servicio de "front office") y una revalorización mediante la profesionalización del personal que está en contacto con los clientes. Puesto que la satisfacción de los clientes/usuarios se convierte en un elemento esencial del desempeño, los miembros del personal del "front desk" se vuelven actores clave, tanto para comprender las expectativas de los clientes como para tratar de responder a ellas.

Progresivamente, esta nueva lógica de acción alcanza también a los servicios del "back office", es decir, el personal que no ve a los clientes. En las organizaciones públicas, así como en las privadas, los dirigentes intentan sensibilizar a este perso-



nal respecto a la exigencia de "calidad de servicio" y, para ello, crean las condiciones de un encuentro de la mayor parte del personal con el usuario/cliente, ya sea a través de encuestas entre los destinatarios del servicio realizado por el conjunto del personal o a través de nuevas organizaciones que intentan integrar al usuario/cliente lo más hacia arriba posible en el proceso de producción del servicio. Para reforzar esta lógica de acción, se introducen en el centro de las relaciones de cooperación que se desarrollan dentro de la organización redefiniéndolas sistemáticamente como relaciones de tipo "cliente interno-proveedor interno".

Queda por ver si estas acciones, aparentemente similares, que apuntan a un mejoramiento de la calidad de servicio adquieren significados muy diferentes en las organizaciones del sector público y en las grandes empresas privadas.

La finalidad de una evaluación de la calidad percibida no es igual en estos dos tipos de organizaciones. En el sector privado, tener en cuenta la calidad percibida y la búsqueda de la satisfacción de los consumidores tiene como principal objetivo volver fieles a los clientes. En el sector público este objetivo de fidelidad no interviene tanto, ya que los usuarios son, a menudo, clientes cautivos y, al mismo tiempo, la ambición de satisfacción de los usuarios debe inscribirse dentro de una ambición más amplia que la simple satisfacción de los intereses individuales: el servicio del interés general no podría reducirse a la suma de las calidades de servicio de intereses particulares.

La segmentación de una población de clientes/usuarios como medio para responder mejor a expectativas diferenciadas no puede adoptar la misma forma en estos dos tipos de organizaciones. En el sector privado, un cliente descontento puede cambiar de prestador y, a la inversa, una empresa puede, con relativa facilidad, discriminar entre sus clientes y "deshacerse" de clientes que considera indeseables. Por el contrario, una organización pública no puede tratar de esta manera a una fuente de descontento y debe, por consiguiente, responder a todos sus usuarios. Asimismo, el principio de igualdad le prohíbe practicar ostensiblemente una discriminación entre usuarios, aunque se trate de una discriminación positiva (principio de equidad) como medio para poner en práctica sus ambiciones políticas o para responder mejor a las expectativas diferenciadas de sus usuarios.

La evaluación de la calidad percibida es relativamente simple de realizar en el

sector privado; es infinitamente más compleja de llevar a cabo en el sector público, tanto porque la definición de las poblaciones blanco que se benefician de los servicios supone, con frecuencia, distinguir a los usuarios directos de los indirectos, como porque el problema de la representación de unos y otros no podría resolverse con un simple modelo estadístico.

Las comparaciones de las evoluciones de las prácticas gerenciales en las grandes organizaciones públicas y privadas manifiesta, como comentamos, importantes convergencias, pero también diferencias muy reales. Tanto en lo que respecta a la "lógica de la dirección" como en lo que se refiere a la "calidad del servicio", los gerentes del sector público enfrentan problemas más complejos que los del sector privado: este excedente de complejidad, que no puede interpretarse como atraso de lo público con respecto a lo privado, no puede resolverse mediante una importación masiva de prácticas gerenciales del sector privado al universo del sector público. Así como la modernización de las empresas privadas es el resultado de prácticas dirigentes innovadoras, inventadas en el universo de las empresas privadas, la modernización de los organismos públicos supone la difusión de prácticas dirigentes que falta inventar. ☐

Copyright of *Gestión y Política Pública* is the property of Centro de Investigacion y Docencia Economicas and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.