



La distinción público-privado en la teoría de la organización: Una crítica y una estrategia de investigación

JAMES L. PERRY Universidad de Indiana, Bloomington

HAL G. RAINEY Universidad del Estado de Florida

Los estudiosos han dedicado cada vez más atención a las similitudes y diferencias entre las organizaciones públicas y privadas. Este artículo critica la literatura comparativa sobre estas organizaciones para evaluar la utilidad de la distinción público-privado en la teoría de la organización y concluye que es valioso seguir analizando esta distinción. Se sugieren varias vías para mejorar la investigación, incluida la aclaración de las categorías mediante una ampliación de las concepciones anteriores, y la evaluación de una tipología propuesta de subcategorías a lo largo del continuo público-privado.

Una de las decisiones de diseño institucional más importantes a las que se enfrentan las sociedades avanzadas tiene que ver con la mezcla de incentivos de mercado y autoridad política, y el debate sobre estas opciones es uno de los temas centrales de la vida contemporánea (Lindblom, 1977). En consecuencia, los contrastes entre los sectores privado y público han recibido una atención significativa (Perry y Kraemer, 1983), como lo demuestra el creciente número de estudios comparativos publicados en la literatura sobre administración y gestión pública (Fottler, 1981; Lachman, 1985; Perry y Babitsky, 1986; Rainey, 1979; Solomon, 1986; Whorton y Worthley, 1981). Entre las razones prácticas que justifican estos estudios se encuentra su potencial relevancia para comprender las funciones propias de los sectores público y privado, las implicaciones de la imposición de los fines públicos a las empresas privadas y la transferibilidad de las técnicas de gestión, como la gestión por objetivos y los sistemas de remuneración por méritos, entre las empresas y el gobierno (Perry & Porter, 1982; Roessner, 1977; Savas, 1982).

La importancia teórica potencial de la distinción entre lo público y lo privado también ha atraído la atención de los académicos. Meyer (1979, 1982) argumentó que la falta de atención a las diferencias entre las empresas con ánimo de lucro y los organismos públicos puede llevar a una generalización excesiva en la teoría de la organización. Un argumento relacionado es que los teóricos de la organización han prestado muy poca atención a las características únicas de las burocracias públicas, mientras que los politólogos han aplicado muy pocos conceptos de la teoría de la organización al estudio de la burocracia pública (Hood & Dunsire, 1981; Meyer, 1979; Pitt & Smith, 1981; Warwick, 1975). Fottler (1981) y Whorton y Worthley (1981) argumentaron que las distinciones entre ambos sectores implican importantes diferencias en los entornos organizativos, las limitaciones, los incentivos y la cultura, que deberían incorporarse a la teoría. En contraste con el punto de vista de "lo público es diferente" está la tesis de que las características distintivas de las organizaciones públicas son meros mitos que deben ser aclarados o descartados mediante una investigación sólida.

Por ejemplo, Meyer y Williams (1976) especularon que las aparentes diferencias en las tasas de innovación entre las organizaciones públicas y privadas podrían desaparecer si los modelos organizativos fueran más precisos. Haas, Hall y Johnson (1966) y Starbuck y Nystrom (1981) avanzaron este caso en términos más generales. La variedad de significados asociados a los términos

público y privado complica el debate. Podríamos intentar eliminar los términos de la literatura académica, pero los teóricos de la organización los utilizan cada vez con más frecuencia, aunque de formas diversas y a veces poco claras (Hickson, Butler, Cray, Mallory y Wilson, 1986; Kurke y Aldrich, 1983; Mintzberg, 1972, 1979). Sin embargo, el uso incierto y cambiante de los conceptos categóricos es un problema común en la teoría de la organización (McKelvey, 1982), y la respuesta más constructiva es esforzarse por clarificar sistemáticamente los conceptos que los teóricos han mostrado que necesitan. En este artículo se analiza la utilidad de la distinción público-privado en la investigación organizativa. A partir de una crítica de la literatura comparada, muestra que se ha avanzado por diversas vías, pero que muchas incertidumbres teóricas siguen sin resolverse. La confusión surge a veces debido a las múltiples definiciones y usos de los términos. Numerosos estudios empíricos realizados adolecen de falta de comparabilidad debido a la diversidad de diseños, muestras y variables focales. Además, muchos de estos estudios han sido de carácter exploratorio y sólo están vagamente vinculados a la teoría. Estos problemas crean una necesidad especial de elaborar estrategias cuidadosas sobre la investigación futura. Se discuten las estrategias para abordar los problemas, aclarar la distinción e identificar los próximos pasos de la investigación.

Crítica a la literatura contemporánea sobre la distinción entre lo público y lo privado

Al evaluar el estado actual de la distinción entre público y privado, las cuestiones clave incluyen la variedad de posibles definiciones, los múltiples usos a los que se aplica la distinción y el estado de la investigación organizativa y de gestión existente relacionada con la distinción.

Variedad de definiciones

La distinción público-privado se ha utilizado a menudo de forma sumatoria (Dubin, 1978), representando un conjunto de variables como la propiedad, el impacto en los valores sociales y la apertura a la influencia externa. Con el tiempo, los científicos sociales suelen elaborar estos conceptos generales en un complejo de subdimensiones, y el concepto original se considera en última instancia como algo principalmente heurístico (Dubin, 1978). En este caso, pueden ser necesarias subdimensiones complejas. Sin embargo, a pesar de la petición de categorías más elaboradas (Fottler, 1981), se ha trabajado poco sobre ellas. Es necesario seleccionar la definición más útil para el análisis organizativo. Público y privado se han utilizado durante siglos en relación con cuestiones y valores fundamentales de la sociedad. Los diccionarios (Guralnick, 1980) citan los orígenes de público en la palabra latina para pueblo, y lo definen como referido a los asuntos que pertenecen a la gente de una comunidad, nación o estado. Privado deriva del latín que significa privado o apartado, como en el caso de estar privado de un cargo público o apartado del gobierno como un asunto personal. En consecuencia, las organizaciones públicas se han equiparado a menudo con las oficinas gubernamentales (Peabody y Rourke, 1965), y las organizaciones privadas se han identificado con todas las demás organizaciones, o con las empresas comerciales. Sin embargo, la difuminación de los sectores público y privado en la mayoría de los países muestra que los conceptos son multidimensionales, lo que a su vez complica la definición. Un ejemplo de esta multidimensionalidad lo proporcionan Benn y Gaus (1983), quienes sugieren que lo público y lo privado varían en al menos tres dimensiones: (a) el interés, que distingue si los beneficios o las pérdidas son comunitarios o están restringidos a los individuos; (b) el acceso, que se refiere a la apertura de las instalaciones, los recursos o la información; y (c) la agencia, que se refiere a si una persona o una organización actúa como individuo o como agente de la comunidad en su conjunto.

Aunque Benn y Gaus no se ocupaban específicamente de la investigación organizativa, una o varias de las dimensiones que sintetizaron a partir de la bibliografía general sobre los ámbitos público y privado subyacen a la mayoría de los enfoques habituales para diferenciar entre organizaciones públicas y privadas. Definiciones basadas en el interés público. Uno de estos enfoques trata el impacto que la organización tiene en el interés público como base de la definición. Por ejemplo, la tipología *cui bono* de Blau y Scott (1962) designa una categoría de organizaciones de bien común cuyos principales beneficiarios son el público en general, a diferencia de las organizaciones empresariales cuyos principales beneficiarios son sus propietarios. El interés público, sin embargo, ha sido notoriamente difícil de definir y medir. Mitnick (1980) revisó estas dificultades y presentó una tipología que muestra que existen múltiples concepciones del interés público, a veces contradictorias. Por ejemplo, hay concepciones dictatoriales que contrastan fuertemente con el tipo de definición empleada en la tipología de Blau y Scott, que se basa en los beneficios para el público en general (Mitnick, 1980). Además, es habitual observar que casi todas las organizaciones ejercen influencia sobre el interés público de alguna manera (Hall y Quinn, 1983). Definiciones basadas en los bienes públicos y los fallos del mercado. Los economistas citan los bienes públicos y los fallos del mercado como razones para la actividad gubernamental y, por tanto, como razones para la existencia de las burocracias públicas (Breton y Wintrobe, 1982; Downs, 1967). Sin embargo, estos conceptos son inadecuados para definir claramente las organizaciones públicas. Los defensores de la privatización de los servicios públicos sostienen que muchas organizaciones gubernamentales producen bienes no públicos (Savas, 1982). Definiciones basadas en la propiedad/financiación. La definición más común de lo público y lo privado distingue las organizaciones en función de la propiedad y/o la financiación. Los teóricos de los derechos de propiedad (Alchian y Demsetz, 1972; Demsetz, 1967), por ejemplo, consideran que la propiedad es una distinción crucial entre las organizaciones privadas y las gubernamentales. En el caso de las organizaciones gubernamentales, los derechos de propiedad no pueden transferirse entre individuos, por lo que el riesgo (al menos el riesgo de capital) está muy difuso. En el sector privado, la gestión se trata como un insumo productivo y se valora eficazmente en el mercado; en el sector público, la distribución de la capacidad de gestión entre las organizaciones tiene poca correspondencia con su valor como insumo productivo (Clarkson, 1980). Del mismo modo, los investigadores organizativos suelen designar a las organizaciones públicas como aquellas que son propiedad del gobierno, ya sean oficinas gubernamentales, escuelas o empresas manufactureras (por ejemplo, Chubb y Moe, 1985; Hickson et al., 1986). Esto puede ser útil, como veremos más adelante, pero la propiedad no capta plenamente la dimensionalidad de la distinción entre lo público y lo privado. Estas definiciones asumen que la propiedad pública somete más a la organización a los controles institucionales del gobierno, en contraposición a los mercados económicos y otros procesos de control no gubernamentales. Sin embargo, por un lado, la regulación gubernamental y los contratos públicos pueden suponer un fuerte control gubernamental sobre algunas empresas privadas. Por otro lado, las organizaciones gubernamentales que se financian a través de las ventas del mercado o de las tarifas de los usuarios suelen tener una autonomía concomitantemente mayor respecto a los controles gubernamentales. Las empresas públicas suelen crearse con el propósito explícito de conceder una mayor autonomía de gestión (Walsh, 1978). Para abordar estos matices, algunas definiciones incorporan la fuente de financiación (Wamsley y Zald, 1973) o el estatus de beneficio o no (Fotter, 1981). Wamsley y Zald (1973) definieron las organizaciones públicas como aquellas que son propiedad y están financiadas por el gobierno y las organizaciones privadas como aquellas que

son propiedad y están financiadas a través de ventas o donaciones privadas. Las organizaciones que se solapan (es decir, propiedad privada con financiación pública, o propiedad pública con financiación privada) representan tipos mixtos o híbridos, como las corporaciones gubernamentales, los contratistas gubernamentales o los servicios públicos. Basándose en el trabajo ampliamente influyente de Dahl y Lindblom (1953), que describiremos más adelante, Wamsley y Zald asumieron que el grado de control externo por parte de las principales instituciones de la economía política, como las autoridades políticas y los mercados económicos, es una distinción significativa para las organizaciones. La propiedad y las fuentes de financiación son propiedades organizativas que reflejan estas fuentes de control. Se supone que las organizaciones de propiedad y financiación públicas -que consisten principalmente en oficinas gubernamentales- están más sujetas a los procesos de control institucional del gobierno (por ejemplo, los procesos de supervisión legislativa). Se afirma que las organizaciones de propiedad y financiación privadas están más influenciadas por sus mercados económicos y son más autónomas respecto a la supervisión gubernamental. Las organizaciones híbridas son formas intermedias. Wamsley y Zald (1973) plantearon la hipótesis de que estas distinciones están relacionadas con importantes propiedades organizativas como los objetivos, los procesos de decisión y la estructura. El enfoque de Fottler (1981) es más o menos similar, con menos explicitud en cuanto a los controles institucionales externos. Se han utilizado varios enfoques que compiten entre sí para definir la distinción entre lo público y lo privado, y cada uno de ellos tiene diferentes implicaciones. Tal y como se han desarrollado hasta la fecha, cada uno de ellos también tiene una capacidad limitada para designar las propiedades organizativas con fines de investigación. Para evitar que continúe la confusión, hay que tener en cuenta las disposiciones de definición a la hora de planificar nuevas investigaciones.

Múltiples usos de la distinción público-privada

Otro factor que complica la situación es que la distinción entre público y privado se ha utilizado con muchos fines, entre ellos el de elaborar teorías sobre la organización pública y la burocracia, como variable moderadora en los estudios organizativos y como variable de predicción en los estudios de evaluación. Esta divergencia de propósitos ha impedido la acumulación de los resultados de la investigación. Tres direcciones académicas son evidentes en las investigaciones anteriores (véase Bozeman, 1987, para una tipología similar). En primer lugar, hasta hace poco, la distinción público-privado no ha tenido especial relevancia para los académicos interesados en desarrollar una teoría general de las organizaciones. Los teóricos de la organización han utilizado ocasionalmente la distinción para comprobar el alcance de una teoría (Haas et al., 1966; Pugh, Hickson y Hinings, 1969) o para identificar una subespecie de organizaciones con características particulares (Hickson et al., 1986; Holdaway, Newberry, Hickson y Heron, 1975; Mintzberg, 1979; Tolbert, 1985). Sin embargo, para la mayoría de los teóricos de la organización, los significados de lo público y lo privado quedan subsumidos en otras variables del entorno o no son relevantes para el desarrollo de una teoría general (McKelvey, 1982). En segundo lugar, los politólogos, los economistas públicos y los administradores públicos que se ocupan de desarrollar una teoría de las organizaciones públicas suelen partir de supuestos sobre el entorno general de este subconjunto de organizaciones (Downs, 1967; Wamsley y Zald, 1973; Warwick, 1975), dando por sentado su carácter distintivo o planteando atributos distintos como consecuencia lógica de la ausencia de mercados económicos. En tercer lugar, los teóricos políticos y sociales interesados en desarrollar una teoría normativa sobre las funciones del Estado y sus ciudadanos se preocupan por los efectos que tienen las organizaciones

en el juicio moral de los participantes y la responsabilidad que tienen las organizaciones ante el bien social mayor (Benn y Gaus, 1983). Para ellos, lo público y lo privado representan orientaciones filosóficas diferentes con consecuencias implícitas para todo el comportamiento social, no sólo el que se produce en las organizaciones o en un subconjunto de ellas. Las diferencias entre estas tradiciones se refieren a las propiedades organizativas que se consideran más importantes como variables focales y al grado de énfasis en la investigación normativa frente a la descriptiva. Un reto para los futuros investigadores es diseñar enfoques que favorezcan la integración de estas tradiciones.

Investigación organizativa y desarrollo de la teoría

Una cantidad considerable de literatura aborda las similitudes y diferencias entre las organizaciones públicas y privadas. El cuadro 1 resume los tipos de investigación, las teorías utilizadas y las conclusiones extraídas. Las revisiones de esta literatura (Fottler, 1981; Meyer, 1982; Rainey, Backoff, & Levine, 1976) muestran coincidencia en varias de las distinciones: La información y los incentivos del mercado económico están ausentes para las organizaciones públicas, que están concomitantemente sujetas a una influencia mucho mayor por parte de las instituciones políticas y gubernamentales externas; las organizaciones públicas están expuestas a un mayor escrutinio externo y a la rendición de cuentas y sus objetivos son más numerosos, intangibles y conflictivos; los gestores públicos tienen menos autonomía debido a limitaciones tales como las normas de la administración pública; las organizaciones públicas tienen normas formales y requisitos de información más elaborados y disposiciones jerárquicas más rígidas; las organizaciones públicas a veces muestran una menor eficiencia operativa que otros tipos de organizaciones (Savas, 1982; Spann, 1977).

Tabla 1

Resumen de una selección de investigaciones sobre la distinción entre lo público y lo privado

Autor(es)/Año	Metodología	Resultados y conclusiones
Teorías positivas y deductivas de la burocracia pública y procesos de control social relacionados		
Banfield (1975)	Propuestas sobre la corrupción en las agencias gubernamentales "típicas" y en las empresas típicas.	Las agencias gubernamentales tienen (a) una mayor fragmentación de la autoridad y requisitos más débiles para evitar la "venta" de productos por debajo del coste de producción; (b) mayor vaguedad, multiplicidad y conflicto entre los objetivos y los productos; (c) requisitos más fuertes para adherirse a las leyes externas y a los procedimientos administrativos; y (d) menos dependencia de los incentivos pecuniarios. Por lo tanto, gastan más en reducir la

		corrupción de lo que se gana a cambio, y son menos capaces de reducir la corrupción mediante un fuerte control central.
Dahl y Lindblom (1953)	Análisis teórico de los mecanismos de decisión y asignación de la sociedad.	Las "agencias" bajo control gubernamental tienen más objetivos intangibles, menos incentivos para la reducción de costes, más disfunciones de la burocracia (burocracia, rigidez) que las "empresas" controladas por los mercados.
Downs (1967)	Modelo conceptual/teórico de la burocracia.	Debido a la ausencia del mercado económico, las burocracias públicas tienden hacia jerarquías más elaboradas. El entorno político es más importante e influye en las decisiones internas. Los organismos se vuelven rígidos con el tiempo.
Wamsley y Zald (1973)	Análisis conceptual/teórico de las organizaciones públicas.	La propiedad y la financiación públicas someten a las organizaciones públicas a entornos políticos y económicos únicos y a expectativas públicas únicas. Por ejemplo, el sentimiento político hacia el organismo adquiere mayor importancia.
Tipologías y taxonomías de las organizaciones que incluyen la distinción público-privada		
Blau & Scott (1962)	Tipología deductiva.	Tipología de cuatro categorías de organizaciones: Commonweal, Business, Service y Mutual Benefit. Las organizaciones de bien común (organismos públicos) benefician al público en general, y la responsabilidad pública es la cuestión central de la organización. Las empresas benefician a los propietarios, y la productividad es la cuestión central.
Haas, Hall y Johnson (1966)	Taxonomía derivada empíricamente.	Se construyeron nueve categorías taxonómicas. Las

		organizaciones públicas y privadas se mezclaron entre las categorías, por lo que el estudio no apoyó una distinción público-privada.
Mintzberg (1979)	Tipología de la estructura organizativa basada en la revisión de la investigación.	Las "burocracias maquinarias públicas" se postulan como una subcategoría dentro de las "burocracias maquinarias" porque los organismos públicos tienden a una forma altamente burocratizada debido a las limitaciones externas.
Pugh, Hickson y Hinings (1969)	Taxonomía empírica de las dimensiones estructurales de 52 organizaciones de Gran Bretaña, ocho de las cuales eran organizaciones gubernamentales.	La mayoría de las organizaciones públicas presentaban un nivel inesperadamente bajo en cuanto a estructura interna, pero alto en cuanto a concentración de autoridad en la cúpula, con procedimientos de personal muy centralizados o controlados externamente. Al observar que las organizaciones gubernamentales no eran las típicas agencias gubernamentales, sino organizaciones locales de "flujo de trabajo", como un departamento de agua, los investigadores sugirieron que el tamaño y el desarrollo tecnológico determinan la estructura interna, mientras que la concentración de autoridad está determinada por el gobierno u otros auspicios externos.

Tabla 1-Continuación

Resumen de una selección de investigaciones sobre la distinción entre lo público y lo privado

Autor(es)/Año	Metodología	Resultados y conclusiones
Observaciones anecdóticas de profesionales con experiencia en los sectores público y privado		

Blumenthal (1983)	Opiniones de profesionales experimentados sobre las similitudes y diferencias entre la gestión pública y la empresarial.	Los ejecutivos federales tienen menos control sobre sus organizaciones que los ejecutivos empresariales. Las organizaciones federales están más conglomeradas y son más diversas. El Congreso y la prensa son más influyentes. El proceso de decisión es más engorroso.
Investigación empírica sobre la burocracia pública y los administradores públicos		
Hood & Dunsire (1981)	Taxonomía empírica de los departamentos del gobierno central británico utilizando datos de archivo.	Con el argumento de que las burocracias públicas son un conjunto distinto de organizaciones, los investigadores desarrollaron una taxonomía empírica de tres categorías de departamentos del gobierno central británico.
Kaufman (1981)	Estudio descriptivo de seis jefes de oficina federales.	Gran parte del trabajo de los jefes de oficina es la gestión genérica (motivar, comunicar, tomar decisiones), pero el entorno político y las relaciones con el Congreso son muy importantes.
Meyer (1979)	Estudio empírico del cambio estructural utilizando una muestra nacional de agencias financieras estatales y locales.	Las burocracias públicas están especialmente expuestas a las presiones externas de cambio. Sus jerarquías son estables, pero la composición de las subunidades cambia con frecuencia. Sus sistemas de personal se formalizan cada vez más a lo largo del tiempo debido al énfasis federal en las normas de la administración pública. Las presiones externas están mediadas por procesos políticos. Las burocracias públicas no tienen una alternativa a la jerarquía weberiana, y se evalúan en función de la conformidad con la autoridad superior.

Warwick (1975)	Estudio de caso del Departamento de Estado de Estados Unidos.	Las organizaciones públicas están muy influidas por factores políticos e institucionales externos. Son propensas a elaborar jerarquías y normas. Sus estructuras internas suelen ser impuestas desde el exterior. Son resistentes al cambio y a la delegación de autoridad. Los empleados son conscientes de la seguridad, especialmente en relación con las posibles controversias políticas.
Investigación empírica que compara muestras de organizaciones y directivos públicos y privados		
Boyatzis (1982)	Estudio de las competencias directivas en cuatro agencias federales y doce empresas de Fortune 500.	Los directivos del sector privado obtuvieron mejores resultados en las competencias de "objetivos y acción". Esto se atribuye a la ausencia de medidas claras de rendimiento, como los beneficios y las ventas, en el sector público. Los directivos privados también fueron más altos en las competencias de liderazgo de "conceptualización" y "uso de presentaciones orales". Esto se atribuye a una toma de decisiones más estratégica en el sector privado y a una mayor apertura y procedimientos estándar en el sector público.

Tabla 1-Continuación

Resumen de una selección de investigaciones sobre la distinción entre lo público y lo privado

Autor(es)/Año	Metodología	Resultados y conclusiones
Buchanan (1974, 1975)	Se compararon las respuestas al cuestionario de los directivos de cuatro organismos federales "típicos" y de cuatro grandes empresas.	Los gestores públicos presentaban una menor satisfacción laboral, implicación en el trabajo, compromiso organizativo y percepción de limitaciones y normas organizativas. Los

		resultados reflejan una autoridad jerárquica más débil, una mayor diversidad de personal y unas expectativas de compromiso más débiles debido a las normas de la administración pública, las intervenciones políticas, los objetivos difusos y los complejos procedimientos burocráticos.
Kilpatrick, Cummings y Jennings (1964)	Encuesta sobre valores y actitudes relacionados con el trabajo a todos los niveles en los organismos federales y en las empresas de 22 unidades de muestreo metropolitanas. Incluye una muestra de 273 ejecutivos federales y 287 ejecutivos empresariales.	La satisfacción laboral de los ejecutivos federales es comparable a la de los ejecutivos de las empresas, pero la de los científicos, ingenieros y licenciados federales es inferior a la de sus homólogos privados. Los encuestados del sector público de todos estos grupos tenían una disposición más favorable a trabajar en el otro sector que los encuestados del sector privado. Hubo conflictos entre la imagen pública del servicio federal y los valores profesionales de los grupos con mayor nivel de formación y estatus profesional en EE.UU.
Lau, Pavett y Newman (1980)	Comparó a los ejecutivos civiles de la Marina de los Estados Unidos con los ejecutivos de una serie de empresas de servicios y de fabricación.	Encontró similitudes generales en el trabajo de los dos tipos de gestores, aunque los públicos dedicaron más tiempo a los "simulacros de incendio" y a la gestión de crisis.
Paine, Carroll y Leete (1966)	Comparó a los directivos de una agencia federal con los de la industria que eran comparables en edad y nivel.	Los directivos federales obtuvieron resultados más bajos en los 13 ítems de la escala de satisfacción de necesidades de Porter, con mayor diferencia en la seguridad laboral, la autonomía y la autorrealización.

Rainey (1979, 1983)	Se compararon las respuestas al cuestionario de los mandos intermedios de cuatro organismos estatales y de una instalación de defensa con las de los mandos intermedios de cuatro empresas privadas.	Los directivos públicos presentaban una menor satisfacción con los compañeros de trabajo y la promoción, la relación de las recompensas extrínsecas (salario, promoción, despido) con el rendimiento, el valor percibido de los incentivos monetarios y la formalización organizativa percibida (normas, canales). No hubo diferencias en el conflicto y la ambigüedad de los roles, la variabilidad y la analizabilidad de las tareas, la claridad de los objetivos y la motivación e implicación en el trabajo.
Rhinehart, Barrell, Dewolfe, Griffin y Spaner (1969)	Comparó el personal de supervisión de una agencia federal con los directivos de una amplia muestra de la industria, con el nivel de gestión como variable de control.	Los directivos federales obtuvieron peores resultados en los 13 ítems de la escala de satisfacción de necesidades de Porter, especialmente en la satisfacción de necesidades sociales y de autorrealización. Entre los directivos de mayor nivel, los directivos federales eran más bajos en autonomía y autorrealización. Los resultados confirmaron a Paine et al. (1966).
Smith y Nock (1980)	Comparación de los resultados de la Encuesta Social General de 1976, realizada a 1.499 adultos por el National Opinion Research Center, y de la Encuesta de Calidad del Empleo de 1973, realizada a 1.496 personas empleadas por el Survey Research Center de la Universidad de Michigan.	Los trabajadores de cuello azul del sector público están más satisfechos con la mayoría de los aspectos del trabajo que los trabajadores de cuello azul del sector privado. Los trabajadores de cuello blanco del sector público están mucho menos satisfechos con los compañeros de trabajo, la supervisión y los aspectos intrínsecos del trabajo (interés, etc.).

Tabla 1-Continuación

Resumen de una selección de investigaciones sobre la distinción entre lo público y lo privado

Autor(es)/Año	Metodología	Resultados y conclusiones
Investigación empírica que compara muestras de organizaciones públicas y privadas de categorías funcionales similares		
Chubb y Moe (1985)	Encuesta por correo a 11.000 directores y profesores de 450 institutos públicos y privados (católicos, otros privados y privados de élite).	Los miembros de las escuelas públicas perciben una mayor influencia de las autoridades externas, una menor participación de los padres, una orientación más gerencial y menos profesional de los directores, un menor énfasis en la excelencia académica, una menor claridad de los objetivos y de la política disciplinaria, más restricciones formales en la política de personal, una menor influencia del profesorado en el plan de estudios.
Savas (1982)	Revisión de numerosos estudios sobre la prestación de servicios privada frente a la pública.	Revisa las conclusiones sobre la mayor rentabilidad de los sistemas privados de recogida de residuos sólidos, protección contra incendios, transporte, asistencia sanitaria, servicios de custodia, jardinería, procesamiento de datos y asistencia jurídica. Las comparaciones de hospitales y servicios públicos han sido mixtas y no concluyentes.
Salomón (1986)	Se compararon 120 altos directivos del sector público israelí con 120 altos directivos del sector privado israelí en las respuestas al cuestionario. Ambas muestras estaban divididas por igual entre organizaciones de fabricación y de servicios, y representaban una amplia gama de organizaciones laborales israelíes.	Los directivos del sector privado tenían una percepción mucho más alta de que las recompensas estaban supeditadas al rendimiento, de que las políticas de fomento de la eficiencia estaban más extendidas en sus organizaciones y de la satisfacción personal con varias dimensiones de su trabajo. En estas dos últimas dimensiones, las diferencias entre las organizaciones de

		servicios públicas y privadas eran especialmente fuertes.
Spann (1977)	Se revisaron estudios empíricos sobre la prestación pública frente a la privada de cinco tipos de servicios.	Los productores privados pueden prestar servicios de líneas aéreas, recogida de basuras, protección contra incendios y servicios eléctricos a un coste igual o inferior al de los productores públicos. Los resultados de los hospitales indican poca diferencia de costes o de calidad.
Investigación organizativa en la que la distinción entre lo público y lo privado sirve de moderador significativo		
Hickson, Butler, Cray, Mallory y Wilson (1986)	Estudio longitudinal intensivo de los procesos de decisión estratégica en 30 organizaciones públicas y privadas de servicios y fabricación.	Tanto para las organizaciones de servicios como para las de fabricación, la titularidad pública aumenta la tendencia a un modo "vórtice-espórádico" de los procesos de decisión y la tendencia a niveles más altos de interacción formal e informal en las decisiones estratégicas. Tanto la propiedad pública/privada como el propósito (servicio/fabricación) mostraron importantes relaciones con los procesos de decisión.
Holdaway, Newberry, Hickson y Heron (1975)	Se analizaron las estructuras de 16 colegios públicos y 4 privados en Canadá, utilizando procedimientos similares a los estudios de Aston (Pugh et al., 1969).	Los mayores grados de control público estaban relacionados con mayores niveles de control burocrático (formalización, estandarización de los procedimientos de personal, centralización). Los colegios públicos fueron más altos que los privados en cuanto al grado de control público.
Kurke & Aldrich, (1983)	Replicación del estudio de Mintzberg (1972), observando a cuatro ejecutivos, entre ellos un ejecutivo de una escuela y un hospital, que representan a	Las conclusiones de Mintzberg se repitieron y apoyaron. Los administradores públicos pasaban mucho más tiempo en contacto con directores y grupos externos. El

	los sectores público y "cuasi público".	administrador escolar pasaba mucho más tiempo en actividades formales (por ejemplo, reuniones formales).
--	---	--

Tabla 1-Continuación

Resumen de una selección de investigaciones sobre la distinción entre lo público y lo privado

Autor(es)/Año	Metodología	Resultados y conclusiones
Mintzberg (1972)	Estudio de observación de cinco ejecutivos de diversas organizaciones, entre ellos el director de un hospital y el superintendente de un gran sistema escolar.	Había marcadas similitudes en las funciones laborales de los cinco ejecutivos. Los directivos de las organizaciones públicas y "cuasi-públicas" -el administrador de la escuela y el administrador del hospital, respectivamente- pasaron más tiempo en contacto con los directores y con los grupos de interés externos. Los contactos eran más estructurados y formalizados (por ejemplo, reuniones formales), y los administradores públicos recibían más solicitudes de "estatus".
Tolbert (1985)	Análisis de los datos de 167 universidades públicas y 114 privadas procedentes de la Encuesta de Información General sobre la Educación Superior.	En el caso de las universidades públicas, los mayores niveles de financiación privada estaban relacionados con la existencia de más oficinas administrativas para las relaciones con la financiación privada. En el caso de las universidades privadas, una mayor financiación pública estaba relacionada con un mayor número de oficinas para las relaciones con la financiación pública. Los resultados apoyan una interpretación combinada de institucionalización y dependencia de recursos.

Algunos marcos teóricos bastante ricos que guiaron estas proposiciones aún no han sido bien

integrados en la investigación empírica sobre el tema. Dahl y Lindblom (1953) ofrecieron una de las primeras afirmaciones teóricas sobre la relación entre las organizaciones y la economía política. Observaron que toda sociedad debe elegir entre variantes de dos sistemas de decisión fundamentales, a los que nos referiremos como modos de control social. Las actividades pueden dirigirse a través de una jerarquía políticamente constituida, que denominaron poliarquía en las democracias industriales avanzadas debido a su estructura de poder pluralista, o a través de formas organizativas relativamente descentralizadas y autónomas controladas principalmente por el sistema de precios en los mercados económicos. Llamaron a las formas organizativas de estos dos extremos agencias y empresas, respectivamente. Postularon que las agencias tienen más objetivos intangibles, menos incentivos para la reducción de costes y más disfunciones de la burocracia. También analizaron las complejas mezclas de mercados y poliarquías que existen entre ambos extremos. Su análisis sirvió de base conceptual para la definición de Wamsley y Zald (1973) citada anteriormente. También existen marcos desarrollados por economistas del sector público (Breton y Wintrobe, 1982; Niskanen, 1971; Tullock, 1965) y los teóricos de los derechos de propiedad citados anteriormente. De ellos, Downs (1967) sigue siendo el más citado entre los teóricos de la organización porque dedicó más atención al comportamiento y la estructura internos (véase el cuadro 1), mientras que otros, como Niskanen, se concentraron en los comportamientos presupuestarios u otras dimensiones menos amplias. La divergencia entre los teóricos de la organización y estos enfoques económicos de la burocracia ha sido ampliamente señalada (Barney y Ouchi, 1986; Meyer, 1979; Moe, 1984; Rainey, 1984). Los economistas han tendido a plantear los comportamientos burocráticos como consecuencias lógicas de la ausencia de mercados económicos para los productos organizativos, utilizando pruebas empíricas limitadas en comparación con el intenso trabajo sobre la estructura y el comportamiento organizativo de los teóricos de la organización. En consecuencia, los análisis económicos suelen terminar con proposiciones similares a las de Dahl y Lindblom (1953) (véase el cuadro 1), que los taxonomistas organizativos han considerado a veces como afirmaciones no confirmadas (Haas et al., 1966; McKelvey, 1982; Pugh et al., 1969). Los análisis más recientes, como la teoría de los costes de transacción (Williamson, 1975) y la teoría de la agencia (Mitnick, 1980), aún no se han incorporado suficientemente al diseño de la investigación empírica sobre el continuo público-privado (Barney y Ouchi, 1986). Además, existe una gran cantidad de literatura de ciencias políticas sobre el papel que desempeñan las burocracias públicas en el sistema político (Rourke, 1984; Seidman y Gilmour, 1986). Sin embargo, esta investigación, que consiste principalmente en ricas descripciones de casos y anécdotas, aún no se ha desarrollado en modelos explícitos para guiar la investigación empírica sobre las dimensiones organizativas. Los teóricos que han desarrollado tipologías organizativas han tratado la distinción público-privado de diversas maneras. En algunos casos, han rechazado la distinción (Haas et al., 1966). Otros la han considerado útil, pero han definido un conjunto más rico de formas organizativas. En el cuadro 1 se resumen ejemplos de esta investigación, como Blau y Scott (1962), Pugh et al. (1969) y Mintzberg (1979). McKelvey (1982), que propuso una elaborada taxonomía de las organizaciones, situó a las burocracias públicas en una categoría y a la mayoría de las organizaciones "productoras" (industriales) en otra. También incluyó categorías que contienen organizaciones como hospitales y universidades, que existen en ambos sectores. Sostuvo que, aunque la distinción público-privado es inadecuada para una taxonomía general, puede ser útil para construir taxonomías especiales que distingan a las organizaciones dentro de una categoría concreta. En general, pues, la investigación taxonómica suele seguir la pauta de distinguir las

burocracias gubernamentales de las empresas privadas de fabricación y producción, y propone diversos esquemas para clasificar el complejo conjunto de formas intermedias o superpuestas. La investigación empírica ha seguido una pauta similar. Como se ilustra en el cuadro 1, los especialistas han estudiado organismos públicos individuales o grupos de organismos públicos y han sacado conclusiones que comparan los organismos con las empresas privadas. Otros han comparado muestras de juicio u oportunidad de las categorías principales de organismos públicos y empresas privadas. Y otros han comparado formas organizativas análogas en los dos sectores; la intención es comparar organizaciones con tareas similares como forma de controlar las dimensiones de las tareas y como forma de poner a prueba cuestiones relevantes para la política sobre si las organizaciones privadas son mejores en tareas específicas como la recogida de basuras. La revisión de la tabla 1 muestra una creciente acumulación de resultados sobre la relación de la dimensión público-privada con una serie de variables dependientes: las actitudes laborales de los empleados (p. ej, Buchanan, 1974; Paine, Carroll, & Leete, 1966; Rainey, 1983; Rhinehart, Barrel, Dewolfe, Griffin, & Spanner, 1969; Smith & Nock, 1980; Solomon, 1986), los roles directivos (Boyatzis, 1982; Kurke & Aldrich, 1983; Lau, Pavett, & Newman, 1980; Mintzberg, 1972), las variaciones estructurales (Holdaway et al., 1975; Meyer, 1979; Pugh et al., 1969; Rainey, 1983; Tolbert, 1985; Tolbert & Zucker, 1983), las percepciones directivas del control externo (Abney & Lauth, 1986; Hickson et al., 1986; Lachman, 1985), los procesos de control externo (Meyer, 1979; Tolbert, 1985; Tolbert & Zucker, 1983), los procesos de decisión estratégica (Hickson et al., 1986) y las normas y resultados de rendimiento (Chubb & Moe, 1985; Perry & Babitsky, 1986; Savas, 1982; Spann, 1977). Sin embargo, los diseños utilizados en estos estudios presentan limitaciones. Los estudios de casos de agencias individuales (Warwick, 1975) o de tipos de agencias individuales (Meyer, 1979) obviamente dejan dudas sobre la generalización. Las comparaciones de muestras de juicio (por ejemplo, Boyatzis, 1982; Buchanan, 1974, 1975; Rainey, 1979, 1983) dejan dudas sobre la adecuada representación de las dos categorías y sobre la aplicabilidad de estas categorías a los tipos mixtos o intermedios. Las comparaciones de formas análogas (Hickson et al., 1986; Holdaway et al., 1975; Pugh et al., 1969; Savas, 1982; Spann, 1977; Tolbert, 1985) proporcionan algunos de los hallazgos más convincentes al mostrar diferencias sectoriales incluso dentro de las categorías funcionales o de tareas análogas, donde uno podría, a priori, esperar la menor divergencia. Sin embargo, estos resultados no resuelven la cuestión de la generalización. Los puntos de similitud en la tarea pueden ser poco representativos de los dos sectores. Las diferencias entre las universidades públicas y privadas, por ejemplo, no pueden considerarse fácilmente como prueba de las diferencias entre los organismos públicos y las empresas privadas. La limitación más importante de la investigación empírica existente es que normalmente se ha relacionado de forma imprecisa con marcos teóricos del tipo descrito anteriormente en esta sección. La tendencia ha sido representar la distinción público-privado como una variable categórica de dos, o a veces varias, categorías. Por lo general, hay una discusión casi superficial de la justificación de las comparaciones, que a menudo cita a Downs (1967) o algún otro tratamiento ampliamente referenciado de la burocracia pública y explica que el punto es ver si las organizaciones públicas y privadas difieren en las formas frecuentemente afirmadas en esa literatura (por ejemplo, que las organizaciones públicas están sujetas a múltiples autoridades externas, tienen más burocracia interna, y tienen más restricciones en las decisiones del personal, etc.). No se han elaborado ni puesto a prueba las formulaciones teóricas para analizar cómo las instituciones políticas y económicas externas ejercen realmente estas influencias. Hasta la fecha, han sido frecuentes las observaciones sobre las diferencias entre las principales categorías

de organismos públicos y empresas privadas y las diferencias entre organizaciones con funciones análogas en ambos sectores. Estas observaciones han sido a menudo poco sistemáticas, aunque a veces se han basado en formulaciones teóricas de los economistas políticos. Mientras tanto, las implicaciones organizativas de la teoría disponible han permanecido subdesarrolladas. También ha habido un número cada vez mayor de indicaciones empíricas sobre las diferencias entre los organismos públicos y las empresas privadas y entre las versiones públicas y privadas del mismo tipo de organización. Estos estudios han sido muy diversos en cuanto a su diseño y variables focales, y a menudo han sido exploratorios y no han estado claramente relacionados con la teoría disponible. Las numerosas taxonomías, comparaciones de encuestas y otros enfoques no se han acumulado en una explicación aceptable de cómo y por qué las organizaciones públicas difieren de las privadas.

Estrategias para la investigación futura

La investigación sobre la distinción entre lo público y lo privado merece continuar, pero la investigación futura debe superar las limitaciones que hemos identificado. Debe desarrollarse un enfoque que pueda designar a las organizaciones con una claridad razonable y que incluya la investigación de cuestiones normativas e institucionales más amplias. Debe permitir la investigación dentro de las categorías públicas y privadas relativamente puras (es decir, las variaciones entre las oficinas gubernamentales y las empresas comerciales) y a través del continuo público-privado (por ejemplo, las corporaciones gubernamentales, los contratistas gubernamentales y las empresas fuertemente reguladas). Por lo tanto, los investigadores deben prestar más atención a las subdimensiones clave que implican las simples dicotomías público-privado utilizadas en la mayor parte de la investigación y la teoría positiva hasta la fecha, y deben mejorar los análisis teóricos y empíricos de por qué varían las organizaciones públicas y privadas, si es que lo hacen.

Ampliación de la definición de Wamsley y Zald

Estas necesidades pueden satisfacerse mejor elaborando la concepción de la distinción público-privado para incluir los mecanismos institucionales de control social de la actividad política y económica. El enfoque de Wamsley y Zald es útil como punto de partida porque la propiedad y la financiación son propiedades organizativas relativamente claras, para las que existen fundamentos teóricos significativos. Sin embargo, la propiedad y la financiación pueden adoptar múltiples formas y tener interrelaciones complicadas. Las estructuras y los procesos de control externos relacionados con la propiedad y la financiación también tienen una dimensión compleja, que incluye variaciones en las instituciones políticas y las estructuras de mercado. El progreso en el desarrollo de la teoría y la investigación empírica depende ahora de nuestra capacidad para analizar más a fondo estas variaciones en los controles medioambientales. Esto puede hacerse recurriendo a la literatura sobre el control social. Como se ha señalado anteriormente, Wamsley y Zald extrajeron una serie de puntos de la contribución de Dahl y Lindblom (véase el cuadro 1) a esta literatura: la distinción entre mercados y poliarquía, la observación de que estos dos métodos de control social se superponen y se mezclan en un continuo entre las dos formas extremas, y la afirmación de que las agencias y las empresas representan dos formas organizativas en los extremos del continuo. Lindblom (1977) también destacó que la distinción entre poliarquías y mercados se basa en una distinción más fundamental entre el control social por la autoridad gubernamental, por un lado, y por el intercambio de mercado, por otro. La autoridad gubernamental implica el control social a través de reglas y directivas emitidas por el gobierno, mientras que las organizaciones de mercado deben

inducir a los individuos a participar en intercambios de mercado con ellas (de ahí su referencia a la soberanía del consumidor como característica de los sistemas de mercado). Como implica su uso del término poliarquía, Lindblom consideraba que el ejercicio de la autoridad en las democracias occidentales implicaba un proceso político pluralista en el que múltiples autoridades gubernamentales, grupos de interés y otros actores políticos impugnaban la naturaleza y la aplicación de las normas. Estas entidades pueden entablar un intercambio, pero los intercambios implican esfuerzos intencionados para influir en las normas de autoridad (legislación, normas administrativas y decisiones políticas, etc.) a través de la movilización del apoyo político y la autoridad legal, en lugar de intercambios económicos de bienes y servicios entre clientes y proveedores relativamente desorganizados. Zald (1978) aplicó el enfoque de Dahl y Lindblom más directamente al análisis del control social externo de las organizaciones. Definió los contextos estructurales que las sociedades modernas establecen para el control de las organizaciones como "la organización de aquellas partes del entorno social que tienen el control directo o la capacidad de sancionar a los elementos objetivo" (p. 95), y distinguió tres formas ideales de contexto estructural según "el grado de dispersión de los recursos del entorno que necesitan los elementos objetivo" (p. 96). En un contexto de mercado, las organizaciones deben reaccionar ante las opciones de numerosos compradores y vendedores que no tienen ninguna intención organizada de controlar la organización. En un contexto jerárquico, un gobierno central dirige la asignación de recursos y hace cumplir las normas y procedimientos relativos a la producción de bienes y servicios. En un contexto poliárquico, existe la negociación y persuasión de grupos de organizaciones e individuos externos, que tienen cierto grado de control sobre la organización objetivo. Nuestro enfoque se adhiere a las dos categorías de Lindblom y no a las tres de Zald. Zald afirmó que su categoría jerárquica añadida es aplicable a los países socialistas y comunistas, y nosotros hacemos hincapié en las democracias industrializadas en nuestro análisis. También aceptamos el argumento de Moore (1981) de que hay diferencias significativas entre las jerarquías gubernamentales de los países comunistas y las de los países que permiten los derechos de propiedad privada. Sin embargo, al igual que en los enfoques de Lindblom y Zald, tratamos la distinción mercado-poliarquía como un complejo continuo de estructuras y procesos de control social. Proponemos que se añada esta dimensión adicional a la distinción público-privado para indicar hasta qué punto el control social externo de la organización se ejerce a través de la poliarquía en contraposición al intercambio de mercado. En términos comunes entre los teóricos de la organización, vemos esta dimensión como un atributo complejo del entorno de tareas de una organización que gobierna el establecimiento del dominio de una organización (Thompson, 1967) y el consenso del dominio. Por lo tanto, la dimensión del modo de control social se refiere a la medida en que los principales componentes del dominio de una organización están sujetos a controles externos relativamente mayores por parte de la poliarquía o los mercados.

Entre los componentes importantes del dominio de la organización que se ven influidos por los controles de mercado o poliarquía se encuentran: a) las normas de creación y cese de la organización; b) la misión y los objetivos; c) los bienes y servicios; d) el ámbito geográfico de las operaciones; e) los clientes; f) las principales tecnologías y procedimientos de funcionamiento (incluidos los sistemas de personal y los nombramientos de altos cargos, los sistemas de compra/adquisición y los sistemas presupuestarios/financieros); g) los cargos o precios de los productos y los niveles de dichos cargos (véase Bozeman, 1987, para un enfoque similar). Muchos de estos elementos del dominio son precisamente aquellos sobre los que se concede una mayor

autonomía a formas híbridas como las corporaciones públicas, incluso cuando se las somete más a los mercados para sus productos (Seidman y Gilmour, 1986; Walsh, 1978). Las disposiciones relativas a la autoridad sobre estos elementos suelen estar explícitas en la legislación, los estatutos o los contratos de funcionamiento de las organizaciones. Como se ha señalado anteriormente, el desempeño real de la autoridad gubernamental en las democracias occidentales implica un proceso político pluralista (Lindblom, 1977). Las organizaciones públicas estarán sujetas a un mayor número de autoridades gubernamentales diferentes con autoridad formal sobre un mayor número de elementos de dominio que las organizaciones privadas. Estarán sujetas a más intentos de influencia por parte de actores políticos no gubernamentales y grupos organizados cuya intención relativamente explícita es influir en las decisiones sobre los elementos del dominio a través de la persuasión o la presión más que del intercambio económico. De hecho, estas presiones se ejercerán a menudo de forma indirecta a través de funcionarios políticos (por ejemplo, grupos que presionan a los comisarios de la ciudad para que intervengan en una decisión de una oficina). En el extremo de mercado de este continuo de control social, las organizaciones tendrán más autonomía de la autoridad gubernamental formal. Su "control" externo será más bien el resultado de los intercambios económicos con compradores y vendedores que están relativamente desorganizados o que no buscan intencionadamente persuadir a la organización para que tome determinadas decisiones relativas a los elementos del dominio (Zald, 1978). Obviamente, esto es una cuestión relativa, y las organizaciones privadas basadas en el mercado estarán sujetas a la autoridad gubernamental (un marco de leyes, disposiciones estatutarias, reglamentos) y a presiones externas que podrían caracterizarse como políticas (por ejemplo, de asociaciones industriales, grupos de consumidores, asociaciones profesionales). Sin embargo, se afirma que estas influencias son menos importantes a la hora de configurar las principales decisiones de dominio que en el caso de las organizaciones públicas. Para dejar claro nuestro enfoque conceptual, tratamos estas variaciones como cuestiones de definición; no obstante, requieren ser validadas mediante la investigación empírica. De hecho, el objetivo es estimular precisamente ese tipo de investigación, que va más allá de las simples dicotomías público-privado para analizar las variaciones en el control social externo que implican crudamente. Hay una serie de cuestiones adicionales sobre la aplicación empírica de este enfoque, pero no son menos intratables que otras cuestiones relacionadas con el análisis del control externo de las organizaciones. Los investigadores ya han comenzado a analizar las variaciones en los controles gubernamentales externos, y nuestro enfoque simplemente propone un procedimiento más detallado y explícito que depende menos de las percepciones internas de los directivos que otros enfoques realizados hasta la fecha (Abney y Lauth, 1986; Chubb y Moe, 1985; Hickson et al., 1986).

Análisis de las variables asociadas a la dimensión público-privada

Nuestra crítica ha demostrado que la investigación empírica realizada hasta la fecha, mediante el uso de simples distinciones público-privadas, no ha prestado suficiente atención a las variaciones en los entornos políticos y económicos. Cada vez se reconoce más que ha habido una divergencia entre la teoría de la organización y la ciencia política y la economía, y hay mucha actividad dirigida a abordar esa brecha (Rainey, 1984). En lo que respecta a los entornos políticos externos, nuestra revisión ha mostrado que existe una gran cantidad de material relevante. Sin embargo, no hay muchos estudios que incluyan un amplio esfuerzo para concebir y medir las dimensiones políticas de los entornos externos de las organizaciones y relacionarlas con las propiedades organizativas

(Bozeman, 1987; Hood y Dunsire, 1981; Rainey, 1984; Ripley y Franklin, 1975). Asimismo, en el análisis de la influencia gubernamental sobre las organizaciones hay que incluir un conjunto creciente de trabajos sobre los instrumentos de la acción gubernamental (Hood, 1983; McGregor, 1981; Mitnick, 1980; Salamon, 1980). En cuanto a los factores económicos y de mercado, existe un inmenso cuerpo de investigación relevante. Sin embargo, históricamente ha habido tanto una divergencia entre la economía y la teoría de la organización como una falta de investigación empírica en economía de la organización (Barney y Ouchi, 1986). Esto complica una cuestión ya de por sí compleja, la de saber cuánto se puede extrapolar de la investigación económica sobre temas relevantes como el monopolio, la estructura del mercado, la competencia, la gobernanza corporativa, la regulación gubernamental y el estatus no lucrativo para la investigación sobre la distinción entre lo público y lo privado. Sin embargo, se recurre con frecuencia a la teoría de los costes de transacción y a la teoría de la agencia, que son especialmente relevantes porque hacen hincapié en las diferencias de niveles de jerarquía y autoridad y en la supervisión entre niveles. Se ha tendido a utilizar estos enfoques para el análisis de las empresas, pero no para el sector público (Barney y Ouchi, 1986). Los defensores de estos enfoques citan la necesidad de nuevas aplicaciones al sector público (Moe, 1984). Sin embargo, estas aplicaciones se están desarrollando, ya que los economistas y politólogos aplican los conceptos de agencia (Goldberg, 1976; Mitnick 1980), la supervisión entre niveles gubernamentales (Chubb, 1985), la auditoría gubernamental (Marks & Raman, 1986), las diferencias entre tipos de jerarquía gubernamental (Moore, 1981) y otros de los temas relevantes mencionados anteriormente (Fama & Jensen, 1986). Al igual que otros enfoques multidimensionales, como el de Bozeman (1987), son de especial interés porque avanzan en una de las cuestiones centrales de todo el debate: la interrelación entre los factores "políticos" y "económicos". Una implicación inmediata de estos ejemplos es que las revisiones integradoras de dicho material serán especialmente útiles para seguir desarrollando enfoques multidimensionales de la distinción público-privado, como el que hemos propuesto. El actual fermento en estas áreas de investigación crea de hecho un contexto apasionante para la elaboración de la distinción público-privado.

Especificación de subtipos a lo largo del continuo público-privado

Una de las formas en que este enfoque puede ayudar es proporcionando un conjunto variado, pero razonablemente parsimonioso, de categorías para guiar la selección de organizaciones para futuros estudios. Si los estudios van a proceder de forma deductiva, poniendo a prueba las diferencias derivadas de la teoría, es necesario tener una concepción a priori de las principales categorías que deben estar representadas en la muestra. Si un estudio va a proceder de forma inductiva, midiendo muchas propiedades organizativas y clasificando después las organizaciones en categorías, la adecuación del resultado seguirá dependiendo de si la muestra original contenía suficiente variedad. La mayoría de los estudios taxonómicos anteriores han subrepresentado la categoría pública (Pugh et al., 1969). El cuadro 2 presenta una tipología creada mediante la clasificación cruzada de las tres dimensiones descritas anteriormente: propiedad, financiación y modo de control social. Estas categorías proporcionan un medio sucinto para designar una serie de puntos que abarcan una dimensión general de control gubernamental frente a privado, desde las oficinas en un extremo hasta las empresas privadas en el otro. Además de las variaciones en la propiedad y la financiación públicas y privadas, habrá variaciones en la naturaleza del control social que acompañan a estos acuerdos. Obviamente, las tres dimensiones no son estrictamente dicotómicas.

Hemos explicado que la distinción poliarquía-mercado es en realidad un continuo, pero en la actualidad no hay mucha confirmación teórica o empírica de cómo se mezclan las poliarquías y los mercados en el caso de las formas híbridas. Afirmamos el predominio de una u otra para subrayar que diversas combinaciones de propiedad y financiación pueden asociarse a diferentes mezclas de las dos formas de control social. También basamos estas afirmaciones en la bibliografía existente, citada en el cuadro 2, que contiene descripciones de casos y observaciones sobre dichas categorías.

Cuadro 2

Tipología de organizaciones creada mediante la clasificación cruzada de la propiedad, la financiación y el modo de control social

	Propiedad	Financiación	Modo de control social	Estudios representativos
Oficina (por ejemplo, la Oficina de Estadísticas Laborales)	público	público	poliarquía	Meyer (1979)
Corporación gubernamental (por ejemplo, Pension Benefit Guaranty Corporation)	público	privado	poliarquía	Walsh (1978)
Empresa patrocinada por el gobierno (por ejemplo, la Corporación para la Difusión Pública)	privado	público	poliarquía	Musolf y Seidman (1980)
Empresas reguladas (por ejemplo, empresas privadas de electricidad)	privado	privado	poliarquía	Mitnick (1980)
Empresa gubernamental	público	público	mercado	
Empresa estatal (por ejemplo, Airbus)	público	privado	mercado	Vernon (1984) Zif (1981)
Contratista gubernamental (por ejemplo, Grumann)	privado	público	mercado	Sharkansky (1980)

Empresa privada (por ejemplo, IBM)	privado	privado	mercado	Williamson (1975)
--	---------	---------	---------	----------------------

Por ejemplo, el Servicio Postal, una corporación gubernamental, recibe su financiación a través de las tarifas de los usuarios y se espera que funcione como una organización financieramente autosuficiente. Sin embargo, está sujeto a una amplia supervisión e intervención política. Del mismo modo, la dicotomización de la propiedad y la financiación no es fácilmente aplicable a una forma híbrida común, la empresa de propiedad mixta. Sin embargo, la tipología obliga a preguntarse qué se entiende por propiedad mixta. Si el gobierno es el accionista mayoritario, tal organización puede ser equivalente a una empresa estatal. Si el gobierno es un accionista minoritario, la organización puede ser equivalente a una empresa fuertemente regulada. Además, la categoría que hemos llamado empresa gubernamental parece ser una categoría nula, pero es interesante considerar si existe o podría existir. (Un sistema de transporte público podría ser financiado en su totalidad por el gobierno, pero estrictamente en función del uso de los clientes). Esta categoría ilustra los límites teóricos de la combinación de las tres dimensiones. No es posible explicar más la tipología aquí. Sin embargo, las categorías que hemos elegido están respaldadas por varias fuentes, coinciden con investigaciones anteriores y emplean una nomenclatura común en esa literatura. Por lo tanto, la tipología de ocho categorías tiene una validez de construcción rudimentaria. No obstante, pretende ser un modelo formativo que puede guiar el desarrollo adicional de las tipologías existentes, como la de Wamsley y Zald. Como se ha señalado, dicha tipología puede emplearse en un diseño de muestreo para probar las hipótesis deductivas sobre las diferencias en las organizaciones sujetas a distintos grados de control gubernamental y privado, y los resultados confirmarán o desconfiarán las categorías. No existe un consenso generalizado sobre las categorías de las organizaciones híbridas, y las categorías (cuadro 2) se utilizan a veces de forma intercambiable (Walsh, 1978). Una razón importante para proponer esta tipología es fomentar una investigación más sistemática sobre las dimensiones a lo largo de las cuales varían las formas híbridas, investigación que aclarará dichas categorías. La tipología también puede servir de guía para construir una taxonomía empírica inductiva de las implicaciones organizativas de la distinción público-privado, siguiendo las directrices de Pinder y Moore (1979) y McKelvey (1982). Una taxonomía empírica multivariada sería útil para probar la validez de las tipologías a priori que emplean la distinción público-privado, aunque, por supuesto, la validación empírica puede no ser apropiada para ciertas tipologías a priori desarrolladas con fines heurísticos. Los clusters de organizaciones resultantes constituirían la base de la investigación utilizando teorías descriptivas y normativas adecuadas a cada cluster organizativo (Pinder & Moore, 1979). La investigación sobre estos conglomerados sería útil para desarrollar una teoría de rango medio sobre las organizaciones y para comprobar cualquier sobregeneralización atribuible a una sola clase de organizaciones (Meyer, 1982).

La tipología y otras variables independientes

La tipología puede cruzarse con otras variables independientes importantes. Hickson et al. (1986) desglosaron su muestra de organizaciones en función de las distinciones entre público y privado y entre fabricación y servicios, y demostraron que cada una de ellas influía en el proceso de decisión. Solomon (1986) utilizó un enfoque similar. La tipología puede utilizarse para elaborar más elaboraciones de este tipo de diseño. Por ejemplo, una complicación recurrente en la evaluación de

las implicaciones del continuo público-privado se debe a las funciones o tareas organizativas. Es evidente que las versiones públicas y privadas de las escuelas, las universidades, los servicios públicos y los hospitales tienen más en común con su homólogo funcional en el otro sector que con otros tipos funcionales del mismo sector. Esta es una de las razones por las que los estudios empíricos suelen utilizar uno de los dos enfoques. Algunos investigadores han comparado organizaciones públicas y privadas dentro de una categoría funcional concreta, como las universidades. A esto lo llamamos comparaciones dentro de la función. Otros investigadores han realizado comparaciones entre funciones de grupos de organizaciones que representan más ampliamente a los dos sectores. Ambos tipos de diseños tienen valor. Las conclusiones de los estudios intrafuncionales han mostrado coherencia con las conclusiones de los estudios interfuncionales (por ejemplo, Chubb y Moe, 1985). Esto subraya el valor de avanzar hacia proyectos de investigación más completos. La tipología propuesta podría cruzarse con una dimensión compuesta por una variedad de categorías funcionales, como los tipos de empresas privadas, oficinas gubernamentales, universidades y servicios públicos. Obviamente, la nomenclatura categórica de la tipología propuesta puede no aplicarse a todas las categorías funcionales. (No solemos hablar de hospitales o universidades como empresas gubernamentales o contratistas gubernamentales). Sin embargo, la tipología puede seguir aplicándose aunque no se utilice la nomenclatura.

El conjunto de variables dependientes: Cómo enfocar la investigación futura

La diversidad de variables dependientes focales en la investigación existente, que hemos señalado, es un resultado razonable de los variados intereses de los investigadores en las numerosas diferencias potenciales que se han afirmado en la literatura. Recopilaciones como la Tabla 1 pueden ayudar a los investigadores a interrelacionar sus esfuerzos con los trabajos anteriores y a centrarse en las áreas prometedoras. Anteriormente hemos señalado las áreas sustantivas en las que se han acumulado pruebas sobre la distinción entre público y privado. Independientemente de su frecuencia en los estudios empíricos anteriores, las frecuentes referencias de los profesionales y los teóricos positivos a la creación y el cese de la organización, el establecimiento de objetivos y la tecnología básica sugieren que estas cuestiones son de especial importancia estratégica tanto para los responsables políticos como para los teóricos y, por lo tanto, son focos importantes para la investigación comparativa público-privada.

Conclusión:

A pesar de señalar las limitaciones de la bibliografía existente, nuestra crítica ha demostrado que la distinción entre público y privado es un área importante de la investigación organizativa que necesita un mayor análisis. Debemos hacer más para analizar la dimensionalidad y la dinámica de las influencias públicas frente a las privadas en las organizaciones. Hemos sugerido estrategias para ampliar la investigación actual en concepciones y diseños elaborados para perseguir estas cuestiones con mayor eficacia. El énfasis de la investigación organizativa en los métodos cualitativos y longitudinales y en las influencias ambientales e institucionales ha hecho que se reconozca cada vez más la importancia de cuestiones como ésta (Barney & Ouchi, 1986; Hickson et al., 1986; March & Olsen, 1984; Meyer, 1979; Tolbert, 1985). Cada vez más, los economistas políticos y los investigadores de políticas públicas destacan la importancia de las relaciones entre las instituciones políticas y económicas, el proceso de las políticas públicas y las formas de organización. Los teóricos

de la organización y la gestión tienen mucho que aportar a este tema, y su desarrollo es una perspectiva apasionante para el campo.