

TOMADO DE BOZEMAN, BARRY. TODAS LAS ORGANIZACIONES SON PÚBLICA. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO. 1998

ORGANIZACIONES PÚBLICAS: NUEVO PARADIGMA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTUDIO INTRODUCTORIO

JUAN MIGUEL RAMIREZ ZOZAYA¹

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y LA GERENCIA PÚBLICA

Uno de los cambios más notables que han tenido lugar recientemente en la teoría de la administración pública es la fuerza que ha tomado la discusión en torno a las "organizaciones públicas". Sorprendentemente, desde hace poco más de 10 años un grupo considerable de académicos han puesto en un lugar privilegiado el concepto de organizaciones públicas en artículos de revistas, libros, seminarios y conferencias. Por supuesto, este concepto también se ha introducido de lleno en los mapas curriculares que forman administradores públicos en las escuelas de administración pública en los países desarrollados.

En algunos casos, el tratamiento de las organizaciones públicas como concepto "relevante" ha pasado desapercibido por diversos autores, lo que refleja que éstos han tomado dicho concepto más por la influencia de la moda, es decir, porque el término "organizaciones públicas" anda en "boca de todos", y no porque exista una reflexión crítica de por qué las organizaciones públicas irrumpen en el escenario.

Lo anterior nos llevaría a preguntarnos si el concepto de "organizaciones públicas" es sólo uno entre muchos más, o si ha venido a desplazar a algún otro que antes era "protagónico".²

Aunque esta interrogante es significativa, no ayuda a explicar el fenómeno en su conjunto. En mi opinión, la aparición del concepto de "organizaciones públicas" sólo es una parte del iceberg; es necesario ir más allá de discusiones que sólo se reducen al protagonismo de algunos conceptos. Debemos tener presente que también se ha registrado otro cambio nodal en la teoría de la administración pública moderna, el cual está vinculado a la presencia de una corriente que hoy ocupa el primer plano no sólo en la teoría sino también en la práctica que desarrollan los administradores públicos: la gerencia pública (Public Management).

A pesar de que una gran cantidad de autores se mueve en el terreno de la gerencia pública, pocos han considerado la necesidad de definirla. En general, esta corriente se entiende como la acción ejecutiva de alto nivel que se desarrolla en el gobierno. Otros autores han ido más allá, indicando que la gerencia pública es aquella actividad que se orienta por la estrategia más que por el proceso; que se ocupa de lo interorganizacional más que por lo intraorganizacional, y que busca combinar la gerencia con la política pública.³

En el contexto de este novedoso cambio, la gerencia pública y las organizaciones públicas son términos que generalmente se encuentran asociados. Algunos autores, como Barry Bozeman, han sostenido incluso que la

¹ Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Allan Lerner y John Wanat, Public Administration. A Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1992, pp. 1-2.

³ Barry Bozeman, Public Management. The State of the Art, Jossey-Bass, California, 1993, p. xiii.

gerencia pública es en realidad una teoría de las organizaciones públicas. De ahí se desprende, entonces, que las organizaciones públicas son el objeto de estudio de la gerencia pública.

Si esto es verdad, entonces estamos presenciando un cambio de paradigmas trascendental en el campo de la administración pública. Este cambio mostraría una aparente ruptura en cuanto al objeto de estudio de lo que se conoce como administración pública. Hasta hace poco tiempo la disciplina de la administración pública centraba su estudio en las "instituciones gubernamentales", es decir, en las entidades y dependencias cuya especificidad estaba dada por su carácter de autoridad oficial o gubernamental. Al parecer, con el predominio teórico de la gerencia pública, estaríamos presenciando un desafío intelectual consistente en la "redefinición" del objeto de estudio de la administración pública. Esta redefinición del objeto trasladaría el interés de la teoría de las instituciones gubernamentales a las organizaciones públicas.

De acuerdo con esto, la importancia del nuevo enfoque de la gerencia pública es más de fondo que de forma. No es sólo un cambio de nomenclatura. El término organizaciones públicas no es solamente una invención conceptual espontánea, responde a la necesidad de explicar la complicada morfología⁴ que han adquirido hoy en día las organizaciones gubernamentales, privadas y sociales, así como las relaciones que se establecen entre cada una de ellas, en el marco de una sociedad poscapitalista sellada por la turbulencia ambiental, el cambio rápido, el crecimiento de la complejidad y la incertidumbre y las constantes condiciones de crisis.⁵

El uso del término "organizaciones públicas" simboliza, para la gerencia pública, la necesidad de adaptarse a los cambios organizacionales y con textuales que están ocurriendo actualmente en los diversos órdenes de la vida. Estos cambios - en algunos casos drásticos- en el orden económico, político, social, cultural y hasta ecológico, se reconocen como factores constituyentes de un proceso de transición que ha asumido distintos adjetivos y extremos de referencia, los cuales van desde un modelo de sociedad capitalista hasta una sociedad poscapitalista, de una sociedad tradicional a una sociedad postradicional, de una sociedad moderna a una sociedad posmoderna, de una sociedad industrial a una sociedad postindustrial, de una sociedad segura a una sociedad de riesgo.

En su conjunto, estas diversas interpretaciones del cambio social manifiestan que, en el periodo más reciente y por un lapso muy breve, hemos testificado quizás el conjunto más dramático de contiguas transformaciones sociales en la historia del mundo.⁶

⁴ William Eddy, "Issues and Trends in Public Management", en Handbook of Organization Science, Marcel Dekker, Nueva York, 1987, p. 3.

⁵ Wolf Heydebrand, "New Organizational Forms", Works and Occupations, Sage Publications, 3, vol. 16, agosto de 1989, p. 323. La metáfora de la turbulencia ha sido usada, a partir de la década de los cincuenta, como una referencia ambiental para explicar el contexto social moderno de las organizaciones. En el campo de la administración pública fue Dwight Waldo quien la propuso inicialmente en su libro Public Administration in a Time of Turbulence, Chandler, San Francisco, 1971. Posteriormente, Peter Drucker retornó la idea desde la perspectiva de los negocios en Managing in Turbulence Times, Harper and Row, Nueva York, 1980. Una perspectiva más detallada de las manifestaciones de la turbulencia sobre las acciones de las organizaciones en general puede ser encontrada en el reconocido trabajo de John Naisbit y Patricia Aburdene, Megatrends 2000, Avon Books, Nueva York, 1990.

⁶ El concepto de transición está estrechamente vinculado con el concepto de modernidad; en palabras de Giddens, uno de los sociólogos contemporáneos

Este es el escenario que desafía hoy a las ciencias sociales, y en particular a la administración pública, para que superen la estrechez conceptual de algunos términos, como el de instituciones gubernamentales, que han quedado rebasados por la realidad social. En la actualidad, el concepto de organizaciones públicas intenta captar los cambios en las estructuras, los ambientes y los objetivos que envuelven a las organizaciones gubernamentales, sociales y privadas. Pero, ¿cuáles han sido esos cambios, en qué consisten y en qué se reflejan? Veamos.

Recientemente ha aparecido una especie de organizaciones *sui generis* que escapan a la tipología ortodoxa de lo gubernamental, lo privado y lo social. Este tipo de organizaciones son identificadas como organizaciones híbridas, cuasipúblicas, cuasigubernamentales, organizaciones no gubernamentales, por citar algunos términos. A veces se habla de ellas como el sector borroso, el tercer sector, el sector no lucrativo,⁷ etcétera.

A pesar de tan diversificada denominación, para algunos expertos las organizaciones híbridas combinan -o mezclan- orientaciones y objetivos de carácter público y privado. Este principio se aplica a los tres tipos de organizaciones: gubernamentales, privadas y sociales. En este sentido, además de realizar sus tradicionales funciones de interés colectivo, las organizaciones gubernamentales en ocasiones pueden participar en el mercado económico incluso bajo una lógica de rentabilidad o usura. La representación más típica de esta modalidad es cuando el Estado se vuelve claramente interventor, para lo cual amplía en exceso su sector público.⁸

Por otro lado, las empresas privadas, además de seguir inmersas en una lógica de ganancia, están asumiendo cada vez más funciones de bienestar social a través de un conjunto de políticas de beneficio colectivo hacia sus trabajadores. Una muestra de ello son las prestaciones sociales para vivienda y educación.

más connotados, "vivimos, como todo mundo sabe, los tiempos de los fines [...] Fin de siècle [fin de siglo] ha llegado a ser ampliamente identificado con sentimientos de desorientación y enfermedad. Estamos en un periodo de evidente transición, y el 'nosotros' se refiere aquí no sólo al mundo occidental sino al mundo como un todo". Anthony Giddens, "Living in Post-Traditional Society", pp. 56-109, cit. por Jeffrey Alexander, *Fin de Siècle Social Theory. Relativism, Reduction, and the Problem of Reason*, Verso, Londres, 1995, p. 43.

⁷ A este tipo de organizaciones Hood las ha denominado "organizaciones camaleón", porque son capaces de aparecer en una variedad de formas distintas, dependiendo del marco de referencia constitucional o conceptual que sea utilizado por el analista. Véase Christopher Hood, "The Hidden Public Sector: The 'Quangocratization' of the World", en Franz-Xaver Kaufmann (comp.), *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, Gruyter Publishers, 1989, p. 166. En Inglaterra, la investigación de las organizaciones cuasigubernamentales ha sido sintetizada con el término "quango" (quasi-non-government organization). Véase A. Barrer, *Quingos in Britain*, Mac millan, Londres, 1982; John Greenwood y David Wilson, *Public Administration in Britain*, George Allen y Unwin Publishers, Londres, 1986. Uno de los estudios pioneros que registraron la existencia de organizaciones cuasigubernamentales en los Estados Unidos fue el de Alan Pifer, *The Quasi Nongovernmental Organization*, Cengage, Nueva York, 1967.

⁸ Según Habermas, el Estado puede reemplazar al mercado dondequiera que crea para mejorar las condiciones de valorización del capital; véase Jürgen Habermas. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1986, p. 50.

Por último, las organizaciones sociales adquieren mayor importancia respecto a algunas funciones que por tradición se han asignado al gobierno en el ámbito de la asistencia social, principalmente. Sin embargo, dado que estas organizaciones han irrumpido en materias como la protección ambiental, los derechos humanos, los derechos sexuales, etc., ahora tienen un papel protagónico en la sociedad. El poder de convocatoria y la fuerte legitimidad que han adquirido entre la sociedad ha llevado a pensar a algunos que estas organizaciones han superado al propio Estado, ya que muchas de ellas poseen un carácter supranacional o extraterritorial.⁹

La invasión de competencias de una organización a otra no es un fenómeno aislado, también se aprecia un préstamo en las técnicas de administración que emplea cada una de ellas. En este proceso, destaca principalmente el hecho de que el gobierno ha recurrido en los últimos años al uso de técnicas de administración de la empresa privada; este caso se presenta cuando algunos gobiernos adoptan tecnologías administrativas como los círculos de calidad total, la planeación estratégica y la reingeniería de procesos, entre otras.¹⁰

En síntesis, quizá lo más importante de las organizaciones híbridas es que, al conjuntar organizaciones de los tres tipos arriba mencionados, éstas reúnen en sus procesos y estructuras objetivos de carácter público.¹¹ Ésta es la peculiaridad principal de las organizaciones híbridas.

Desde el punto de vista histórico, el origen y el auge de las organizaciones híbridas reflejan un momento fundamental en el desarrollo del Estado capitalista. Para algunos autores, la creciente expansión de las organizaciones no lucrativas se debe a que el Estado ha abandonado sus funciones de asistencia social. De acuerdo con Lipsky y Smith, las organizaciones no lucrativas en los Estados Unidos han venido a suplir el papel del Estado de bienestar debido a los recortes presupuestales que ha sufrido el gasto social, sobre todo durante los dos últimos periodos de gobierno. Las organizaciones no lucrativas se han convertido en una especie de organizaciones intermedias entre las políticas públicas y los servicios públicos distribuidos.¹²

Por otro lado, también muchas organizaciones privadas están asumiendo cada vez más funciones de protección social a través de formas vinculadas a la práctica de la beneficencia, la caridad y la filantropía. Para Richard Rose, la contribución "privada" a la mezcla de bienestar puede tomar dos formas distintas: "la primera se encuentra en el sector de mercado de la economía [...] la segunda gran fuente de bienestar fuera del Estado es la familia". De esta manera, se pueden distinguir tres fuentes de beneficencia en general: el Estado (o sector público), el mercado (sector privado) y la familia.¹³

⁹ Enrique Gil, "El estado del Estado. Colapso público, colusión privada", Claves de Razón Práctica, núm. 53, junio de 1995.

¹⁰ Aun cuando las organizaciones híbridas comparten los enfoques de administración, también es cierto que éstas resultan ser "mezclas extrañas de procesos y formas diversas que incorporan elementos premodernos, modernos y posmodernos"; véase William Bergquist, *The Posmodern Organization. Mastering the Art of Irreversible Change*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California, 1993, pp. 173-174; en particular, el capítulo 8: "The Hybrid Organization: Linking Diverse Forms and Dynamics".

¹¹ Robert Backoff y Paul Nutt, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations. A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California, 1992, p. 9.

¹² Véase Michael Lipsky y Steven Smith, *Non-Profits for Hire. 11ze Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

¹³ Richard Rose, "La beneficencia: la mezcla de privado y público", en Martin Rein (comp.), *Para definir la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México,

Desde el punto de vista marxista, las organizaciones públicas vendrían a expresar el resultado del cambio estructural de la esfera pública. Esa presencia de lo público reestructurado tomaría forma en dos procesos sociales recíprocos: en el primero de ellos, la participación cada vez mayor de organizaciones sociales y empresariales en ámbitos de bienestar social reflejaría lo que Habermas ha llamado la "socialización del Estado"; en el segundo proceso, la introducción de las instituciones del Estado (empresas paraestatales, por ejemplo) en los quehaceres tradicionalmente reclamados por los ciudadanos -el mercado, básicamente- expresaría a su vez la "estatalización de la sociedad".¹⁴

Una conclusión tentativa sería que la existencia de las organizaciones públicas es resultado de un desarrollo histórico propio de las sociedades capitalistas, en donde lo público está en un proceso de disputa y redefinición constante.¹⁵ Este proceso de redefinición afecta de manera directa la administración pública, tanto en la práctica como en la teoría. En el plano práctico se puede observar que los contenidos de las propuestas de reforma administrativa de muchos gobiernos destacan el sentido público que deben llevar implícitas las acciones del Estado; en el plano teórico, la administración pública modifica sus enfoques de conocimiento para explicar los cambios que tienen lugar en la realidad social, colocando en un lugar privilegiado - como ya habíamos mencionado- a lo "público", lo cual se observa en conceptos como la gerencia "pública" y las organizaciones "públicas".*

LO PÚBLICO Y LA GERENCIA PÚBLICA

Como ha dicho Giddens, vivimos una época de transiciones. En la disciplina de la administración pública también se aplica este principio, y se habla -a veces con notorio escepticismo- de que estamos en presencia de una especie de transición¹⁶ de la administración pública hacia la gerencia pública.¹⁷ Esta

1991, pp. 91-92. La introducción de las empresas privadas en el ámbito del bienestar social está empezando a generar una literatura importante, y prueba de ello es la inclusión de la sección "Social Enterprise" en la revista de la Universidad de Harvard; entre algunos interesantes artículos aparecidos en ella se cuentan: Peter Drucker, "What Business Can Learn", Harvard Business Review, julio-agosto de 1989, pp. 88-93; Craig Smith, "The New Corporate Philanthropy", Harvard Business Review, núm. 3, mayo-junio de 1994, pp. 105-116; Regina Hertzlinger, "Effective Oversight: A Guide for Nonprofit Director", Harvard Business Review, núm. 4, julio-agosto de 1994, pp. 52-60.

¹⁴ Jürgen Habermas, *11ze Structural Transformation of the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge, 1993, pp. 148-151.

¹⁵ Martin Heisler y Guy Peters, "Thinking About Public Sector Growth. Conceptual Operational Theoretical and Policy Considerations", en Charles Lewis Taylor (comp.), *Why Government Grow. Measuring Public Sector Size*, Sage Publications, Londres, 1983.

* El concepto de "lo público" es una traducción ya obsoleta del inglés "publicness", pero en este libro la hemos preferido antes que otros términos - "publicitación", "publicidad" o "publicación"- con que los teóricos de la administración pública han pretendido replantear lo irremplazable. (E.)

¹⁶ Para Zhiyong y Rosenbloom los términos "refundar", "reconstruir" y "reinventar" estigmatizan los principales enfoques de la reforma de la administración pública. Estos mismos términos pueden ser englobados en una perspectiva de transición de la administración pública orientada más hacia el mercado. Véase David Rosenbloom y Lan Zhiyong, "Public Administration in Transition?", *Public Administration Review*, núm. 6, noviembre-diciembre de 1992, pp. 535-536.

¹⁷ Para una revisión de los orígenes, las tendencias y los productos institucionales de esta corriente véase el trabajo de Hal Rainey, "Public

afirmación ha resultado polémica para muchos autores, en especial para aquellos que son considerados decanos en el estudio de la administración pública. Es conocido el reproche que ha extremado Wildavsky a los promotores de la gerencia pública cuando afirma que esta última "es sólo un vino viejo en una botella nueva".

Ciertamente, para muchos resulta difícil aceptar que existe algo nuevo, a nivel teórico y metodológico, con lo cual formar un campo de estudio como la gerencia pública. Wildavsky tiene razón en parte, porque los estudiosos de la gerencia pública han hecho del campo que cultivan un enfoque extremadamente prescriptivo. Sumado a esto, los estudios que se elaboran desde este enfoque han recurrido constantemente a una tendencia narrativa de los fenómenos administrativos, lo que ha propiciado una postura científica carente de instrumentos y recursos analíticos en el orden teórico y metodológico.

A pesar de todas las críticas lanzadas en su contra, es hasta hace poco tiempo cuando la gerencia pública empieza a tomar forma como enfoque de conocimiento. Debido a que se trata de un campo relativamente nuevo, es preciso no caer en la confusión de creer que la gerencia pública es algo distinto a la administración pública. Un punto de partida salomónico sería reconocer a la gerencia pública como parte de la administración pública. De acuerdo con esta concepción, la administración pública como un gran grupo familiar englobaría también a las ciencias de las políticas (policy sciences), a los estudios sobre implementación, a los estudios institucionales, a los estudios del comportamiento administrativo y a los estudios sobre la burocracia, entre otros.¹⁸

Como ya hemos anunciado líneas arriba, la gerencia pública surge a partir de la revaloración que se hace del concepto de lo público de las acciones de gobierno. De ahí que su objeto de estudio sean las organizaciones públicas. En este sentido, la gerencia pública intenta superar las deficiencias de la administración pública tradicional, las cuales ocasionaron el abandono de las necesidades sociales de grandes grupos de la población. La crisis de la administración pública consistió en una pérdida de sensibilidad de la autoridad hacia la ciudadanía. En otros años, la administración pública se convirtió en una organización ineficiente, debido, en parte, al desfasamiento de sus procesos y a la obsolescencia de sus estructuras administrativas.

Los orígenes de la gerencia pública, como han apuntado varios diagnósticos, se localizan en el desgaste de la política pública, que se orientó excesivamente al análisis cuantitativo y a la "metapolítica", con lo cual se perdió el objetivo primordial del proceso gubernamental: la ciudadanía. La gerencia pública surgió entonces como una solución a este modelo; orientada por los principios de la eficiencia, la ciudadanía y lo público, la gerencia pública buscó encontrar desde un principio la satisfacción de las demandas de la sociedad desde una perspectiva radicalmente práctica, orientada a los problemas específicos, bajo una actitud estratégica más que basada en el proceso burocrático ortodoxo.

Como enfoque analítico, la gerencia pública recurrió también a la teoría de la organización y a la política pública para construir el concepto de organización pública. De la primera tomó el concepto de organización y lo asimiló como un sistema social autorregulado que mantiene ciertas constantes esenciales o ciclos repetitivos de entrada, procesamiento, salida y renovación de entradas.¹⁹ En una

Management: Recent Developments and Current Prospects", en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990.

¹⁸ "Editorial Comment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, núm. 1, enero de 1994, p. 1

¹⁹ Daniel Katz y Robert Khan, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley, Nueva York, 1982, p. 13.

perspectiva organizacional, las organizaciones asemejan pequeñas sociedades en las cuales la gente crea para sí misma significados, símbolos, normas y esquemas cognoscitivos compartidos que les permiten crear y mantener interacciones significativas entre sí mismas y en relación con el mundo, más allá de su pequeña sociedad.²⁰

Sin embargo, debido a que la teoría de la organización había ignorado los problemas políticos que están presentes en las organizaciones públicas,²¹ la gerencia pública tuvo que recurrir al enfoque de la política pública para estudiar las implicaciones de lo público en los programas de gobierno. De esta forma, las ciencias de las políticas resultaban un poderoso instrumento analítico para ayudar a entender el significado de lo público, inmerso en las políticas, los programas y los objetivos del Estado. La contribución de este último enfoque se ha dado, al menos, desde dos ángulos. Primero, desde un aspecto técnico, las políticas públicas generan un nuevo enfoque para analizar la complejidad del decision-making. A partir de un esquema procesal de la política, que enfatizaba la importancia de la información, la racionalidad y la interdisciplina, la política pública contribuyó a la solución de los problemas y los asuntos públicos.

Desde un punto de vista más político, las políticas públicas destacaron el análisis en los pasos y componentes para el acceso a la agenda pública, así como el estudio del desempeño y la composición de los diversos actores en las arenas políticas; aportaron herramientas de análisis para entender los conflictos que generaban las políticas y orientaban a quienes toman las decisiones a encontrar mejores salidas por la vía de la negociación, la cooperación y el consenso.²²

Fue así como la gerencia pública se abrió paso en la gran esfera de la administración pública. Su primer esfuerzo se concentró en encontrar un objeto de estudio propio que la distinguiera de la imagen desgastada en que había caído la administración pública. Ese objeto de estudio lo encontró en las organizaciones públicas. En este concepto, lo más relevante es el carácter público de las organizaciones. De ahí parte la gerencia pública como enfoque de conocimiento, del reconocimiento de que lo público no necesariamente proviene de la exclusividad del gobierno. Lo público está presente ahora en todos los espacios de la vida social: en las labores altruistas de las empresas privadas, en las labores solidarias de las asociaciones de voluntarios o no gubernamentales y, por supuesto, en las acciones que el Estado emprende en su permanente interacción con la sociedad.

CREANDO NUEVOS PARADIGMAS PARA ENTENDER A LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Lo primero que debemos tener presente al introducimos en la obra de Barry Bozeman es que ésta se inscribe en el contexto de los trabajos que han desarrollado los teóricos de la gerencia pública norteamericana. Bozeman es

²⁰ Edgar Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, California, 1985, p. 22. Argyris y Schoon definen a una organización como un "organismo en el cual cada una de cuyas células contiene una particular imagen de sí misma en relación con el todo". Chlis Argyris, Donald Schoon, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1978, p. 16.

²¹ Richard Hall y Robert Quinn, "Is There a Connection Between Organizational Theory and public Policy?", en Richard Hall y Robert Quinn (comps.), *Organizational and Public Policy*, Sage Publications, Beverly Hills. California, 1983, p. 7.

²² Michael White, "Policy Analysis and Management Science", en Stuart Nagel, *Encyclopedia of Policy Studies*, Marcel Dekker, Nueva York, 1988, pp. 11-41.

uno de los pocos autores que se han preocupado por hacer un estudio verdaderamente serio y analítico de lo que hoy en los países en lengua española conocemos como gerencia pública o gestión pública.

Aunque esta corriente se ha venido cultivando en los Estados Unidos con mayor fuerza durante los últimos 20 años, son pocos los trabajos que han hecho aportaciones trascendentes y originales al estudio de la gerencia pública. A veces, por falta de rigor científico, se ha elaborado una definición "estrecha" de la gerencia pública.²³ De hecho, sólo dos trabajos se han ocupado de esta corriente en forma más o menos profunda: uno de ellos es el de David Garson y Sam Overman, *Public Management Research in the United States*,²⁴ y el otro - más reciente- es el de Laurence Lynn, *Public Management As Art, Science and Profession*.²⁵

El primero de ellos fue un levantamiento de información llevado a cabo a principios de la década de los ochenta en 250 escuelas de administración pública en los Estados Unidos, para conocer la influencia de la gerencia pública en el mapa curricular de estas escuelas, es decir, para saber de qué manera la influencia de la gerencia pública determinaba la formación de egresados de esta carrera. Algunas de las más importantes conclusiones señalaron que, en general, no existía una base de investigación en gerencia pública; la investigación existente se hallaba fragmentada de acuerdo con la fuente, la localización y disciplina del programa que se analizara. Aunque limitada en sus bases, la gerencia pública -se reconocía- era un campo de estudio claramente identificable. Finalmente, la investigación en gerencia pública no tenía el tipo POSCORB tradicional que hacía hincapié en las funciones administrativas, sino que incorporaba un interés actualizado sobre el Policy Analysis, la evaluación y la implementación, la productividad y la coordinación política e institucional.²⁶

En su caso, Laurence Lynn elabora un recuento del nuevo campo, desde sus orígenes hasta la época actual. Un aspecto plausible en esta investigación es que el autor planteó la viabilidad teórica y metodológica de la gerencia pública como un problema de "jurisdicción" disciplinaria entre dos comunidades científicas. Para Lynn, la existencia de dos comunidades de académicos - por un lado, los estudiosos que se cobijan en la Asociación para la Gerencia y el Análisis de la Política Pública y, por otro, los académicos reunidos alrededor de la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Asuntos Públicos- distorsiona el estudio de la gerencia pública.

Pese a estos problemas, Lynn piensa que la gerencia pública, como la función ejecutiva en el gobierno, sería más fuerte y tendría mayor identidad como un terreno de actividad profesional y de aprendizaje si sus contribuyentes y practicantes: a) establecieran bases intelectuales en aquellos campos y subcampos académicos que puedan iluminar el papel ejecutivo en el gobierno; b) desarrollaran hábitos de razonamiento crítico y un intercambio intelectual apropiado a un campo académico, y c) aplicaran adecuadamente sus habilidades intelectuales para contestar las interrogantes centrales de la gerencia pública.²⁷

²³ David Rosenbloom y Bernard Ross, "Administrative Theory, Political Power and Government Reform", en James Perry (comp.), *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*, Jossey-Bass, San Francisco, California, 1994, p. 161.

²⁴ David Garson y Sam Overman, *Public Management Research in the United States*, Praeger Publishers, Nueva York, 1983.

²⁵ Laurence Lynn, *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1996.

²⁶ Garson y Overman, op. cit., pp. 17-18.

²⁷ Lynn, ap. cit., p. 7.

Uno de los problemas centrales de la gerencia pública radica en que los estudios que se producen para el análisis de las organizaciones públicas sólo tocan aspectos empíricos, de modo que, en el mejor de los casos, se convierten en recetas de cómo dirigir mejor las agencias de gobierno. La importancia de estos estudios se ha concentrado sobre todo en los estudios de dirección,²⁸ que destacan particularmente las características de los gerentes públicos. Esto último ha hecho que los estudios de la gerencia pública se preocupen más por formar gerentes públicos de excelencia, en detrimento del contexto global en el cual tiene lugar la actividad del funcionario público de alto nivel.

La contribución de Bozeman va en sentido contrario, pues es un esfuerzo por construir categorías de análisis para entender el comportamiento de las organizaciones públicas. El trabajo de Bozeman no se distrae en la ya gastada discusión sobre cuál es el perfil ideal que el gerente público debe lograr para dirigir eficientemente una organización, sino que enfoca la lente en la necesidad de generar herramientas conceptuales para entender por qué varían las organizaciones públicas respecto de las privadas.

Aunque un número cada vez mayor de teóricos se refiere al concepto de "organizaciones públicas", Barry Bozeman es el teórico al que se le reconoce la invención del concepto de "teoría de las organizaciones públicas", el cual planteó en "Public Organization Theory: The Significance of Publicness" (Boston, Allyn and Bacon).²⁹

De cualquier manera, ahora la gerencia pública busca dejar en claro su relación con la administración pública. Primero, no está separada de la administración pública, es parte de ella. La gerencia pública es un campo disciplinario de gran riqueza porque en su construcción y desarrollo están participando "refugiados" de las escuelas de las ciencias de las políticas³⁰ y de la teoría de la organización. No es que la administración pública - la gran disciplina- se colapse, sino que en su matriz teórica experimenta reajustes, dando como resultado el predominio científico de la gerencia pública.

"PUBLICNESS": ENFOQUE PARA ANALIZAR LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El concepto de "publicness", sugerido por Bozeman - podríamos decir -, tiene el mismo significado que le asignan los latino-americanos al término "lo público". Con todos los problemas que representa su traducción, quizás lo más importante del concepto no es la envoltura sino el contenido. En este sentido, el contenido del libro es bastante nítido y una sola leyenda expresa el mensaje: "algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas".

Según Bozeman, hoy en día las sociedades son tan complejas que aun cuando existen organizaciones gubernamentales - que se ocupan de acciones de carácter público, de interés general o del bien común- la interacción tan complicada en que se hallan inmersos amplios sectores sociales hace que "lo

²⁸ Véanse, entre otros trabajos de este corte: Jamil Jreisat, *Managing Public Organizations. A Development Perspective an Theory and Practice*, Parangon House, Nueva York, 1992; Jobo Bryson y Barbara Crosby, *Leadership far the Camman Goad. Tackling Public Preamblems in a Shared Power World*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.

²⁹ Hal Rainey, "Public Organization Theory: The Rising Challenge", *Public Administration Review*, marzo-abril de 1983.

³⁰ Chester Newland, "Field of Strangers in Search of Discipline: Separatism of Public Management Research from Public Administration", *Public Administration Review*, núm. 5, septiembre-octubre de 1994, p. 486.

público" sea competencia de todos. Así, por ejemplo, el problema de la contaminación ambiental es tan grave en algunas ciudades que la "autoridad política" (el Estado) interviene en los procesos esenciales³¹ de las organizaciones (privadas) y las afecta en su que hacer global.

Por ello, la preocupación central del autor se halla en saber qué tanto tienen de público las organizaciones. Para enfrentar este problema, el autor plantea la necesidad de construir enfoques analíticos que nos permitan discernir el efecto de la autoridad política en los procesos organizacionales esenciales de las empresas y de las organizaciones no gubernamentales. El concepto de "publicness" intenta desarrollar esa función. Sin embargo, ésta no es una tarea fácil, ya que, según Bozeman, lo público presenta problemas de ambigüedad conceptual porque las organizaciones gubernamentales y privadas son muy parecidas en sus funciones, enfoques administrativos y su presencia pública. Esta confusión organizacional simula- ría una especie de "rompecabezas de lo público".³²

De ahí que el problema fundamental de la teoría de las organizaciones públicas sea generar una explicación de por qué las organizaciones públicas difieren de las organizaciones privadas.³³ Para avanzar en este propósito, Bozeman, indica que es necesario tomar en consideración dos premisas básicas: Primera, que existen dos fuentes de autoridad que son la base de prácticamente todas las organizaciones: la autoridad económica y la autoridad política. La autoridad, base de la organización, tiene un impacto significativo en el comportamiento de la organización. La autoridad económica responde a lo privado; es decir, las empresas denotan un corte más privado en sus acciones, y sus objetivos responden a un derecho de propiedad, mientras que la autoridad política simboliza el alcance que tiene el Estado como autoridad para influir en las acciones de las organizaciones privadas. Segunda, que ambos tipos de autoridad deben ser entendidos como dimensiones, por lo que una organización no es totalmente pública o privada, sino que en "mayor o menor grado" es una cosa u otra. Esto es, puede ser más pública en relación con algunas de sus actividades y más privada respecto de otras.

Una inferencia importante es que, independientemente de qué organización se trate - de gobierno, empresarial o mezclada -, ésta puede ser examinada en función de sus dimensiones de "lo público".

Bozeman reconoce que, para superar la confusión conceptual, hay que dejar de lado las diferencias tradicionales que identifican a las organizaciones públicas y privadas. Esas diferencias se reducen a comparar tres factores: los empleados y sistemas de personal; las tareas y contextos de trabajo, y la estructura de las organizaciones.

Por otra parte, cuatro obstáculos destacarían en la teoría de las organizaciones públicas: a) el obstáculo analítico, en donde lo público tiene múltiples significados, matices y connotaciones; b) el obstáculo metodológico, esto es, muchos problemas son analizados bajo una misma lente, incluyen aspectos

³¹ Los procesos esenciales en el comportamiento de una organización incluyen: 1) establecer y mantener la organización; 2) estructurarla; 3) obtener y administrar recursos, y 4) fijar y perseguir metas.

³² El concepto de "publicness", en la perspectiva de Bozeman, debe su rareza a la concepción que se tiene de este concepto como vinculado más con el estatus legal de las organizaciones y acciones del gobierno; véase Barry Bozeman y David Coursey, "Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of 'Publicness' ", *Public Administration Review*, núm. 5, septiembre-octubre de 1990, p. 525.

³³ Robert Denhardt, *Public Organizations Theory*, Wadsworth Publishing, Belmont, California, 1993, p. 19.

como "seleccionar la unidad de análisis adecuada, escoger el enfoque más significativo, diseñar una investigación capaz de captar las diferentes implicaciones de lo público"; c) el obstáculo causal, el cual representa la incapacidad del investigador para inferir por qué las organizaciones públicas y privadas deberían de comportarse de distinta manera, y d) el obstáculo sintético, que expresa la variación de las organizaciones en cuanto a su multiplicación, producto de los cambios en su función y carácter.

Estos son los obstáculos que reclaman una teoría dimensional de lo público que aborde la disolución sectorial, las organizaciones híbridas y los vínculos entre diversos tipos de organización. El modo en que lo público de una organización influye en su comportamiento es la clave de esta teoría.

Como enfoque para estudiar lo público, el "publicness" presenta distintos rostros -por eso se le puede representar con la metáfora del rompecabezas-, entre ellos los siguientes: a pesar de poseer poco potencial, los relatos profesionales tienen un papel importante en la composición del "publicness"; los estudios de caso aportan a la teoría de la organización pública; la investigación unisectorial ayuda a definir las características de las organizaciones públicas; la investigación sectorial comparativa es prometedora, y la investigación genérica, la más común de los estudios corporativos, no supone que las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas sean importantes.

La integración de estos recursos intelectuales para generar conocimiento útil a la administración pública bajo una perspectiva integradora es otra de las virtudes del trabajo de Bozeman.

Para él, existen tres tipos de autoridad política con diferentes implicaciones para lo público y el funcionamiento de las organizaciones. Una de ellas, la autoridad primaria, emana de los ciudadanos; la secundaria se refiere a la legitimidad y es ejercida por los funcionarios, y la tercera pertenece a las organizaciones no gubernamentales y a los particulares.

En la autoridad primaria se valoran la legitimidad del Estado, y el papel y el alcance del gobierno. Todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones. Esta es la base de una teoría de lo público, lo que implica que lo público concierne a los efectos de la autoridad política. Las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras, y todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras.

De lo anterior se deduce que una teoría multidimensional supone que las organizaciones modernas, independiente- mente del sector o tipo, están influidas tanto por la autoridad política como por la económica y ejercen simbólicamente ambas formas de actividad.

Las categorías diseñadas por el autor permiten identificar a lo público como una mezcla de lo público como autoridad. Una organización es pública, según el principio anterior, en la medida en que ejerce una autoridad política o es restringida por ella. En consecuencia, una organización es privada en la medida en que ejerce autoridad económica o se ve limitada por ella. Por lo tanto, el enfoque multidimensional de lo público ayuda a evitar la confusión sectorial y es un avance en la concepción tradicional de lo público como gobierno.

Otra de las ventajas de la perspectiva multidimensional de lo público es que funciona como indicador del grado de composición pública-privada de las organizaciones. Con esta desagregación se puede observar que las organizaciones individuales no son totalmente públicas o privadas, sino más o menos públicas de acuerdo con aspectos particulares de su actividad.

Para llevar adelante su empresa teórica, Bozeman destaca algunas virtudes del "publicness": el enfoque es aplicable a cualquier organización; ayuda a enfrentar los problemas del desvanecimiento sectorial, de privatización y organizaciones

híbridas, y explica por qué las organizaciones más públicas deberían diferir de las más privadas.

Las pretensiones intelectuales de Bozeman son llevar el concepto de "publicness" al campo de la investigación, la educación gerencial y la administración eficiente, e incluso considerarlo como un paradigma. A pesar de que la perspectiva multidimensional del "publicness" no logra definir cabalmente lo público, sí es una suerte de paradigma, según Bozeman, porque sugiere varios métodos de investigación y desarrolla tácticas y estrategias gerenciales que no ofrecen los enfoques genéricos o puramente públicos.

El desarrollo conceptual es una característica que hay que celebrar en la ya vasta, innovadora y propositiva obra académica de Barry Bozeman, quien no se ha limitado únicamente a los hallazgos empíricos no acumulativos y no generalizables. Sus constructos teóricos denotan una preocupación por la generación de la teoría del más alto nivel, y aun con ello su modestia es de admirar cuando reconoce que hay una abundante lista de pendientes por considerar en el ámbito conceptual, entre los que destacan: desarrollar medidas de "publicness" para diversas actividades y procesos organizacionales; desarrollar conceptos más cercanos al comportamiento real de la organización; implementar hipótesis de descomposición, y desarrollar conceptos que puedan aplicarse a una amplia variedad de organizaciones con diferentes misiones, tecnologías y culturas.

La propuesta teórica de Bozeman es un mensaje a la comunidad vinculada con el estudio de las organizaciones públicas, para que ésta no se limite a copiar conceptos, sino que los reelabore cuando se apliquen a la investigación empírica. Por eso, una teoría basada en la práctica avanza siempre y cuando los investigadores respondan al desafío de desarrollar mediciones eficaces para conceptos útiles.

Quizás la lección más importante del "publicness" sobre la formación de gerentes públicos es el manejo que éstos hagan de lo público. Entre otras habilidades, deben considerar el manejo de la interdependencia (en el contexto político) y los valores de la organización.

El consejo final del presente trabajo sería el siguiente: la misión de la investigación y la teoría consiste en explicar la práctica de la gerencia pública y en hallar formas de acumular y formalizar el conocimiento personal de los profesionales; una ruta del conocimiento es el rompecabezas de lo público.

BIBLIOGRAFÍA

Alexander, Jeffrey, *Fin de Siécle Social Theory. Relativism, Reduction, and the Problem of Reason*, Verso, Londres, 1995.

Argrys, Chris, y Donald Schoon, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Reading, Mass., Addison- Wesley, 1978.

Backoff, Robert, y Paul Nutt, *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations. A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California, 1992. Barker, A., *Quangos en Britain*, Macmillan, Londres, 1982.

Berguist, William, *The Postmodern Organization. Mastering the Art of Irreversible Change*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California, 1993.

Bozeman, Barry, *Public Management. The State of the Art*, Jossey-Bass, California, 1993.

-----Y David Coursey, "Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of 'Publicness'", *Public Administration Review*, núm. 5, septiembre-octubre de 1990, p. 525.

Bryson, John, y Barbara Crosby, *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared Power World*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.

Denhardt, Robert, *Public Organizations Theory*, Wadsworth Publishing, Belmont, California, 1993.

Drucker, Peter, *Managing in Turbulence Times*, Harper and Row, Nueva York, 1980.

-----"What Business Can Learn", *Harvard Business Review*, julio-agosto de 1989.

Eddy, William, "Issues and Trends in Public Management", en *Handbook of Organization Science*, Marcel Dekker, Nueva York, 1987.

"Editorial Comment", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, núm. 1, enero de 1994.

Garson, David, y Sam Ovennan, *Public Management Research in the United States*, Praeger Publishers, Nueva York, 1983.

Gil, Enrique, "El estado del Estado. Colapso público, colusión privada", *Claves de Razón Práctica*, núm. 53, junio de 1995.

Greenwood, John, y David Wilson, *Public Administration in Britain*, George Allen y Unwin Publishers, Londres, 1986.

Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1986.

----- *The Structural Transformation of the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge, 1993.

Hall, Richard, y Robert Quinn, "Is There a Connection Between Organizational Theory and Public Policy?", en Richard Hall y Robert Quinn (comps.), *Organizational Theory and Public Policy*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1983.

Heisler, Martin, y Guy Peters, "Thinking About Public Sector Growth. Conceptual Operational Theoretical and Policy Considerations", en Charles Lewis Taylor (comp.), *Why Government Grow. Measuring Public Sector Size*, Sage Publications, Londres, 1983.

Hertzlinger, Regina, "Effective Oversight: A Guide for Nonprofit Director", *Harvard Business Review*, núm. 4, julio-agosto de 1994.

Heydebrand, Wolf, "New Organizational Forms", *Works and Occupations*, Sage Publications, núm. 3, vol. 16, agosto de 1989.

Hood, Christopher, "The Hidden Public Sector: The 'Quango- cratization' of the World", en Franz-Xaver Kaufmann (comp.), *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*, Gruyter Publishers, 1989.

Jreisat, Jamil, *Managing Public Organizations. A Development Perspective on Theory and Practice*, Paragon House, Nueva York, 1992.

Katz, Daniel, y Robert Khan, *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley, Nueva York, 1982.

Lerner, Allan, y John Wanat, *Public Administration. A Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1992.

Lipsky, Michael, y Steven Smith, *Non-Profits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

Lynn, Laurence, *Public Management as Art, Science and Profession*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1996.

Naisbit, John, y Patricia Aburdene, *Megatrends 2000*, Avon Books, Nueva York, 1990.

Newland, Chester, "Field of Strangers in Search of Discipline: Separatism of Public Management Research from Public Administration", *Public Administration Review*, núm. 5, septiembre-octubre de 1994.

Pifer, Alan, *The Quasi Nongovernmental Organization*, Nueva York, Carnegie, 1967.

Rainey, Hal, "Public Management: Recent Developments and Current Prospects", en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, *Public Administration. The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, Nueva Jersey, 1990.

-----"Public Organization Theory: The Rising Challenge", Public Administration Review, marzo-abril de 1983.

Rose, Richard, "La beneficencia: la mezcla de privado y público", en Martin Rein (comp.), Para definir la privatización, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Rosenbloom, David, y Lan Zhiyong, "Public Administration in Transition?", Public Administration Review, núm. 6, noviembre-diciembre de 1992.

Rosenbloom, David, Lan Zhiyong y Bernard Ross, "Administrative Theory, Political Power, and Government Reform", en James Perry (comp.), New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service, Jossey-Bass, San Francisco, California, 1994.

Schein, Edgar, Organizational Culture and Leadership, Jossey-Bass, San Francisco, California, 1985.

Smith, Craig, "The New Corporate Philanthropy", Harvard Business Review, núm. 3, mayo-junio de 1994.

Waldo, Dwight, Public Administration in a Time of Turbulence, Chandler, San Francisco, 1971.

White, Michael, "Policy Analysis and Management Science", en Stuart Nagel, Encyclopedia of Policy Studies, Marcel Dekker, Nueva York, 1988.

TODAS LAS ORGANIZACIONES SON PÚBLICAS

Tendiendo un Puente entre las teorías corporativas privadas y públicas

PREFACIO

" Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas." Si hubiera que condensar las siguientes páginas a su mínima expresión, yo escogería esa frase. La premisa cardinal de este libro es que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización, no sólo en dependencias del gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones.

Consideremos antes que nada el significado de "lo público". El término público se ha empleado de maneras distintas y en muchos contextos diferentes. Uno de los usos más comunes identifica lo público con lo gubernamental. El párrafo anterior deja en claro que la acepción público = gobierno no es la que yo comparto. Como aquí se utiliza, lo público se refiere al grado en que la organización se ve afectada por la autoridad política. (De momento, demos por sentada la naturaleza de ésta.) Una primera implicación, quizá la más importante, es que prácticamente cualquier organización - del gobierno, empresarial o no lucrativa- tiene aspectos públicos significativos. Muchas organizaciones están tanto limitadas como facultadas por la autoridad política. Cualquiera que sea el estatuto legal o el contexto institucional de una organización, lo público deja en ella una marca indeleble y afecta su comportamiento de manera importante.

La idea de que todas las organizaciones son públicas a uno u otro nivel (y de que lo público es una cuestión de grado) me parece bastante clara. Pero la teoría corporativa tradicional ofrece amplia evidencia de que no hay un acuerdo unánime al respecto. La teoría de la organización genérica, de llegar a tratar lo público, lo entiende como sinónimo de gobierno. Del mismo modo, gran parte de la teoría de la administración pública, si bien otorga importancia a la distinción entre lo público y lo privado, identifica las organizaciones públicas con las dependencias oficiales. Considero que éste es un enfoque confuso y aun decepcionante de un mundo corporativo en que la "ambigüedad sectorial" se está volviendo más bien la regla que la excepción, y donde están surgiendo nuevas formas organizativas difíciles de clasificar con las etiquetas convencionales de gobierno-empresa.

La insatisfacción con respecto a buena parte de la teoría corporativa tradicional ha sido una de las motivaciones para la confección de este libro. Otro estímulo ha sido la decepción sobre el aspecto aplicado, prescriptivo, de la teoría de la organización pública: a la gerencia pública. Los especialistas en la materia suelen carecer de una orientación teórica. Los criterios convencionales, el análisis histórico y el conocimiento empírico dominan el pensamiento y la práctica de la gerencia pública. No tengo nada contra la experiencia personal o de la historiografía. Pero me desconcierta que los expertos acepten de manera acrítica el dictamen de Wallace Sayre de que la administración del gobierno y de los negocios es "semejante en todos los aspectos poco importantes". Hay, en verdad, buenas razones para distinguir la gerencia pública, pero también hay argumentos sólidos para enfocar de manera global muchos aspectos administrativos. No es algo que pueda deslindarse fácilmente.

RESUMEN TEMATICO

Una vez reveladas algunas pistas sobre mi motivación para escribir este libro, consideremos su contenido. Los capítulos individuales difieren

considerablemente en cuanto a contenido y propósito. Un breve resumen proporcionará una idea de la contribución de cada capítulo por separado a los temas centrales de la obra.

El objetivo del capítulo I es sencillo: enmarcar los problemas, presentar el "rompecabezas de lo público" y apoyar la afirmación encarnada en el título del libro. Esta sección sugiere por qué los especialistas, los directivos y los estudiantes deberían interesarse en lo público de las organizaciones. La influencia de lo público en el comportamiento de las organizaciones se ilustra con una serie de episodios ocurridos en la industria aeroespacial.

En el capítulo II se revisa gran parte de la literatura comparativa de las organizaciones públicas y privadas. Los estudios citados en esta sección tratan de las diferencias entre los sectores mencionados en cuanto a estructuras organizativas, coordinación y sistemas de personal y contexto de trabajo; en otras palabras, la casi totalidad de las diferencias, con excepción de las concernientes al ámbito del mercado o de la autoridad política y jurídica. La mayor parte de los estudios sobre investigación han abordado el ambiente interno por una razón comprensible: es más fácil concebir un buen diseño de investigación, para examinar, digamos, las diferencias en las tasas de ascenso entre las organizaciones públicas y privadas, que para estudiar temas más fundamentales de lo público como las variaciones en la percepción de la legitimidad del Estado y los consiguientes efectos sobre el grado de penetración gubernamental en la sociedad.

El capítulo III fue escrito para los teóricos corporativos y las personas dedicadas a investigar los efectos de lo público. El objetivo principal del capítulo es identificar algunos de los problemas que implica la investigación comparativa sobre las organizaciones públicas, así como las posibles estrategias para atenuarlos. Un propósito secundario es procurar un marco para clasificar los numerosos enfoques que pretenden explicar las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas.

Factores económicos y políticos más amplios, que constituyen las bases esenciales de lo público (y de lo privado), reciben atención en los dos siguientes apartados. En el capítulo IV se argumenta que la dotación de autoridad económica, en particular los derechos de propiedad privada, explica muchos aspectos de las organizaciones y de su administración. Existe un cuerpo teórico bien desarrollado en cuanto a la economía (denominado en forma general teoría de los derechos de propiedad) que examina las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas y que ofrece explicaciones plausibles sobre el porqué sus comportamientos deberían diferir. No hay una teoría de la autoridad política similar en cuanto a coherencia y buen desarrollo, por lo que el capítulo V reúne ideas discordes y presenta un modelo de los efectos de la autoridad política en las organizaciones.

El capítulo VI es, en ciertos aspectos, el más importante. Aquí las hipótesis del libro se conjuntan para ofrecer una perspectiva alternativa sobre lo público. En este apartado se argumenta que lo público se comprende mejor en términos del grado de restricción y habilitación política con que afecta a la organización. Asimismo, se desarrolla un concepto de lo público que se ajusta a cualquier tipo de organización; concepto capaz de enfrentar fenómenos tales como la ambigüedad sectorial y el surgimiento de formas híbridas y multiorganizacionales.

Algunos de los conceptos desarrollados en la sección anterior se aplican en el capítulo VII. Utilizando dos parámetros simples, uno para lo privado y otro para lo público, se clasifica un conjunto de instituciones de investigación y desarrollo y se evalúa su desempeño. Los resultados indican que "lo gubernamental" y "lo público" no son sinónimos y que, más a propósito, la politicidad (medida por los

recursos derivados de fuentes gubernativas) parece decir mucho sobre la eficiencia de una organización.

El capítulo final comienza por explorar las posibilidades de utilizar el rompecabezas de lo público como paradigma organizativo para el estudio de la administración pública, y posteriormente sugiere la aplicación de la teoría de lo público a la práctica del "manejo de lo público". El capítulo termina con una exposición sobre la pertinencia del mencionado rompecabezas para la educación en dirección pública.

¿QUIÉNES DEBERÍAN LEER ESTE LIBRO?

Espero que los administradores lean este libro. Tengo expectativas realistas: los estudios sobre el tiempo que los gerentes "eficientistas" dedican a la lectura de textos no relacionados directamente con su trabajo muestran que los autores enfrentamos una dura competencia. Aun así, creo que este ensayo merece su atención y su tiempo. La obra resultará especialmente útil para: 1) gerentes de empresas cuyas responsabilidades incluyen enfrentar restricciones del gobierno, procurar recursos del mismo o tratar de entender la responsabilidad política; 2) funcionarios del gobierno que tratan con empresas en calidad de reguladores, con socios de empresas de riesgo y con solicitantes o proveedores de recursos; 3) directores de organizaciones no lucrativas del "tercer sector"; 4) gerentes en organizaciones híbridas o mixtas, como empresas patrocinadas por el gobierno o instalaciones propiedad del mismo, pero administradas por contratistas.

¿Qué obtendrían del libro? No mucho en lo que respecta a prescripciones administrativas directas. En la gerencia pública existe manifiesta necesidad de pautas con fundamento teórico. Sin embargo, esta obra se ocupa más bien de ayudar a desarrollar las teorías sobre las que eventualmente podrían basarse dichas pautas. Aun así, contiene algunas lecciones. En particular, el libro tiene algo que decir sobre la asignación de recursos y responsabilidades entre organizaciones y sectores. Por regla general, tales decisiones políticas están englobadas en la teoría microeconómica y determinadas por la política temporal. El marco institucional y las cuestiones organizativas suelen recibir poca atención. Los resultados y discusiones que aquí presentamos sugieren que la gerencia pública y los problemas organizacionales demandan mayor atención al tomarse las decisiones de asignación. El lector puede hallar incluso algunas pistas sobre la forma en que los problemas de dirección pública influyen en el éxito de las políticas adoptadas.

El principal valor de este libro para los administradores no es, sin embargo, el de las "sugerencias útiles". Las ideas que aquí se exponen deberán ayudarlos a ordenar su pensamiento en torno de su trabajo, su organización y aquellas con las que interactúan. Muchos supuestos gerenciales de aceptación general y aun de vieja reputación están comenzando a resquebrajarse a causa de la edad. En un ámbito en el que algunas organizaciones empresariales reciben la mayoría de sus fondos del gobierno y tiemblan ante la perspectiva de entrar a mercados desprotegidos, el viejo estilo "gerencial de créditos y deudas" pierde significado. En un medio donde algunas organizaciones del gobierno buscan beneficios y contratan personal de mercadeo y publicidad para promover su imagen pública, las panaceas de la administración pública tradicional tienen menor relevancia. Este libro ayudará a los administradores a entender mejor una de las grandes fuentes de complejidad en los ambientes corporativos: la mezcla y constantemente cambiante de las fuerzas políticas y de mercado que moldean a las organizaciones.

Espero que los teóricos de la organización y los estudiosos de la administración pública lean este libro. Los primeros casi siempre sermonean a los conversos. Algunos sienten que una organización es una organización y que el contexto

público tiene poca importancia. No es de extrañar que la gente en las escuelas de comercio tienda a mantener esta opinión y lea libros que confirman el evangelio gerencial genérico. Sin embargo, algunos teóricos perciben que las organizaciones del gobierno tienen tan poco en común con otras organizaciones, que la teoría corporativa genérica resulta ingenua y poco valiosa para la gerencia pública. Tampoco debe sorprender que algunas personas de los programas de administración pública, políticas públicas y ciencias políticas tiendan a sostener esta visión y lean libros que confirman el evangelio de la singularidad del sector público. Mi libro no apoya ninguna de las dos opiniones.

Espero que los estudiantes lean este libro. Resulta adecuado para varios cursos de administración empresarial y pública, así como para algunos de ciencia política. La principal característica que atraerá a los estudiantes es su carácter provocativo. Dado que ya utilicé un borrador de esta obra como parte de los textos para mi curso de teoría de la organización pública en la Maxwell School, puedo señalar que su contenido ha generado acaloradas discusiones. Invariablemente, los estudiantes de administración pública han mostrado cierto interés en la naturaleza de lo público. Ésta es, después de todo, la cuestión neurálgica en la enseñanza de la administración pública. Acostumbro comenzar mi curso con una pregunta: ¿Por qué no está usted en una escuela comercial? La interrogación no solamente despierta chistes deliciosamente sarcásticos - "detesto el dinero" o "no podría vestirme como exige el reglamento"-, sino que también activa la discusión.

Asimismo, he utilizado dicho borrador como texto para un seminario sobre teoría corporativa en una escuela comercial. Si bien los alumnos son comprensiblemente menos introspectivos respecto a la naturaleza de lo público, el libro parece estimular discusiones productivas sobre el papel del gobierno en los negocios y sobre los objetivos de la teoría de la organización.

RECONOCIMIENTOS

Mis ideas sobre lo público y su papel en la teoría de la organización y administración han sido influidas por diversas personas. Stephen Loveless, de la Universidad Internacional de Florida, y Michael Crow, de la Universidad Estatal de Iowa, han escrito disertaciones donde han aplicado algunas de las ideas aquí desarrolladas. Su pensamiento ha sido tan central para mi trabajo que cada uno es coautor de un capítulo de este libro. Hal Rainey, de la Universidad Estatal de Florida, ha hecho gran cantidad de comentarios sobre el libro y ha ejercido gran influencia en mi opinión (y en la de todos los demás) sobre la naturaleza de las organizaciones públicas. Robert McGowan, de la Universidad de Denver, leyó un borrador del manuscrito e hizo muchas sugerencias de gran utilidad. Agradezco la guía de Jeffrey Straussman (Universidad de Syracuse), William Starbuck (Universidad de Nueva York), Richard Hall (Universidad Estatal de Nueva York en Albany), Howard Aldrich (Universidad de Carolina del Norte), Stuart Bretschneider (Universidad de Syracuse), Todd Holden (Universidad de Syracuse), Ralph Shangraw, Jr. (Universidad de Syracuse), Mark Emmert (Universidad de Colorado) y Gary Wamsley (Instituto Politécnico y Universidad Estatal de Virginia), todos ellos ofrecieron comentarios sobre uno o varios capítulos.

Asimismo, tuve la fortuna de contar con la asistencia de excepcionales estudiantes graduados de la Maxwell School, entre ellos Joe Dole, Marc Nicole y William Burke. Estoy en deuda con Eleanor Sheridan, quien mecanografió gran parte del manuscrito.

Finalmente, agradezco a mi esposa, Judith Bozeman, por sus provechosas críticas ("Todo me parece demasiado obvio"), Y a mis hijos, John y Brandyn, por

ayudarme a mantener mi trabajo en la perspectiva correcta ("¿Por qué no
escribes algunos libros para hacer mucho dinero?").
BARRY BOZEMAN Syracuse, Nueva York Enero de 1987

EL ROMPECABEZAS DE LO PÚBLICO: CÓMO EL CARÁCTER PÚBLICO DE LAS ORGANIZACIONES AFECTA SU COMPORTAMIENTO

¿EL Carácter público de las organizaciones influye significativamente en su comportamiento? Esta pregunta, en esencia, constituye el rompecabezas de lo público. Hay sin duda cierto mérito en el argumento de Warwick (1975, p. 204) de que "no basta con llenar un portafolios de conceptos y medidas desarrolladas en otros casos, descargarlos en una agencia pública y esperar a que abarquen toda la realidad importante a la que están expuestos". Pero, ¿qué tanto de la "realidad importante" del comportamiento organizativo puede explicarse en términos de conceptos y medidas de la teoría de la organización genérica? ¿En qué difieren las organizaciones públicas de las privadas? ¿Y cuáles son las implicaciones para la gerencia pública?

Muchos piensan que el componente público, de revestir alguna importancia, no es una influencia tan significativa en las organizaciones y su gerencia, como lo son muchos otros factores: el estilo de liderazgo, el tamaño de la organización y el nivel de recursos. La mayoría de los teóricos sobre organización se preocupan tanto por la generalización científica como por la eficiencia gerencial y, comprensiblemente, de- sean alguna prueba de que lo público represente una diferencia (véanse, por ejemplo, Mecer y Roan, 1977; Nystrom y Starbuck, 1981). Sin embargo, los especialistas y los profesionales de la gerencia pública - en busca de aumentar la eficiencia administrativa- están convencidos de que las organizaciones públicas son distintas a las privadas (por ejemplo, Allison, 1979; Lynn, 1981; Rainey, Backoff y Levine, 1976).

La investigación sobre gerencia pública, en su estado actual de subdesarrollo, aporta poco para convencer a los analistas corporativos de orientación teórica de que lo público merece su atención. La evidencia anecdótica parece decir que la gestión empresarial y la gubernativa difieren sustancialmente (véanse Blumenthal, 1983; Rumsfeld, 1979; Rayes, 1972; Califano, 1981); pero en las empresas privadas, la autoridad política está a la orden del día. Al reflexionar sobre sus experiencias en los negocios y en el gobierno, Donald Rumsfeld (1979, p. 90) observa: "Cuando me levanto en la mañana como empresario, pienso mucho más en el gobierno que en la competencia, porque el gobierno está igualmente involucrado: sea HEW, IRS, SFC, FIC, FDA.

LOS INTERESES

Tal y como están las cosas, pocas piezas del rompecabezas de lo público están en su lugar. Son escasas las evidencias para reforzar creencias firmes. El reducido progreso es en particular decepcionante en vista de la cantidad de temas puestos en la balanza. Veamos algunos ejemplos.

Desde tiempo atrás ha habido interés en transferir tecnologías entre sectores, incluyendo tecnologías de carácter directivo. La administración por objetivos, planeación presupuestal programada, dirección de personal de tiempo flexible, planeación presupuestal de base cero y sistemas computarizados de apoyo a decisiones son algunas de las tecnologías de carácter directivo que han sido transferidas del sector privado al sector público. El interés en los métodos directivos del sector privado ha crecido bajo la presidencia de Reagan (Palmer y Sawhill, 1982).

La transferencia y aplicación de tecnologías de carácter directivo avanzan de grado o por fuerza, o en el mejor de los casos, según las corazonadas de la gente involucrada. Mientras no aumente el número de piezas en el rompecabezas de lo público, la conjetura será la regla más que la excepción. ¿Bajo qué circunstancias las tecnologías sociales y administrativas son transferibles entre organizaciones públicas y privadas? (Roessner, 1977). Existen casos sustanciales en el sentido de que algunas transferencias

intersectoriales terminan en tristes fracasos y otros en éxitos resonantes; pero nuestro conocimiento de los factores de éxito o fracaso es limitado. Lo público bien podría atenuar la probabilidad de éxito en la transferencia de tecnologías, pero, ¿es más pertinente para algunas tecnologías que para otras?

La motivación en el empleo es otro ejemplo importante que puede elucidarse mediante un estudio más profundo del rompecabezas de lo público. Los investigadores han informado que los empleados públicos suelen tener menores niveles de satisfacción laboral y de compromiso institucional que sus contrapartes del sector privado (Buchanan, 1974; Rainey, 1983; Porte y Perry, 1979). ¿A qué se debe esta diferencia? ¿Es en gran medida una cuestión de patrones distintos de reclutamiento o de selección de carrera? ¿O hay algo en la naturaleza del trabajo en el sector público que produce este efecto? Buchanan (1974) argumenta que la escasa claridad de metas en las organizaciones públicas es muy explicativa. Sin embargo, Rainey (1983) señala que es poca la variación en cuanto a claridad de metas entre los administradores, sean públicos o privados. Otros estudios (Ponzer y Schmidt, 1982; Rhinehart et al., 1969) sugieren que la autoselección es factor de gran importancia; esto es, las personas que eligen un empleo en el sector público pueden diferir de las que lo hacen en el sector privado. La solución del rompecabezas de lo público podría ayudar a aclarar algunas de estas cuestiones. Hay muchas otras controversias que también pueden irse despejando al avanzar el armado del rompecabezas: ¿tienen el control y el papeleo burocráticos diferentes implicaciones para las organizaciones públicas que para las privadas? (Buchanan, 1975a; Bozeman y Loveless, de próxima aparición). ¿Son los organismos del gobierno realmente "inmortales"? (Kaufman, 1976). O ¿acaso tienen ciclos de vida muy semejantes a los de las organizaciones empresariales de tamaño similar? (Nystrom y Starbuck, 1981). Por lo general se argumenta que evaluar la eficiencia de las organizaciones públicas es más difícil porque no hay una "línea de fondo", pero, ¿qué cabría decir de las organizaciones empresariales que buscan objetivos múltiples, como provecho, crecimiento y estabilidad? (Cameron, 1980). Se dice que las organizaciones públicas tienen ambientes más turbulentos que las privadas (Whorton y Worthley, 1981), pero, ¿por qué deberíamos esperar diferencias en cuanto a turbulencia ambiental? Más aún, ¿en qué forma difieren los ambientes de las organizaciones públicas de aquéllos de las organizaciones privadas? (Segal, 1974; Wamsley y Zald, 1973; Whetten y Bozeman, de próxima publicación).

Quizá el problema más importante que podría aclararse a medida que avancemos en la solución del rompecabezas de lo público es la cuestión básica de la asignación de funciones y responsabilidades entre los sectores. La experiencia política reciente ha demostrado que los arreglos institucionales para el suministro de bienes y servicios no son fijos, y que casi cualquier función es susceptible, al menos potencialmente, de "privatización" (Savas 1982). Estos mismos cambios dramáticos en el lugar de la prestación del servicio rara vez han contado como impulsora con una teoría gerencial o corporativa. Las decisiones se toman, en cambio, con base en criterios económicos normativos (como la teoría de la opción pública o la economía de oferta), convicción ideológica o conveniencia política. La asignación de bienes y servicios rara vez se determina por la evidencia de que una función sea mejor administrada en un sector que en otro. Una mayor comprensión de los efectos de lo público en el comportamiento de las organizaciones podría introducir otro importante término en los criterios, complejos pero quizá incompletos, que sirven como base para tomar decisiones sobre la asignación de servicios. No hay una razón clara para que la ideología y la teoría económica debieran tener hegemonía en tales decisiones; los problemas administrativos y organizacionales pueden ser igual de importantes.

SUPUESTOS SOBRE LO PÚBLICO

Muchas de las barreras para el progreso en el estudio de las organizaciones públicas no son distintas a las que enfrentan los investigadores de la organización en general: en ambos casos hay problemas de muestreo, de error de medición y, con mayor frecuencia, de validez interna. Pero tres amplios problemas son especialmente inquietantes en la investigación sobre las organizaciones públicas. El primero radica en la conceptualización de lo público. Los investigadores y teóricos no siempre han sido claros con respecto a qué se quiere decir con organización "pública". ¿Es una oficina de gobierno o una organización en la que el público tiene un interés principal, o se trata del carácter económico de los bienes y servicios prestados?

En muchos aspectos, el problema de la ambigüedad conceptual es un síntoma de otro problema: lo indiferenciado de los sectores. Las organizaciones gubernamentales y las comerciales se están volviendo cada vez más semejantes en cuanto a sus funciones, enfoques administrativos y presencia pública (Musola y Seidman, 1980). Las organizaciones privadas son cada vez más permeables a las políticas del gobierno, mientras que las instituciones públicas se están viendo atraídas por enfoques casi mercantiles. Un elemento adicional de complejidad es el surgimiento de organizaciones híbridas (en parte del gobierno y en parte privadas) y de las no lucrativas del "tercer sector". La ambigüedad conceptual que abunda entre los teóricos es comprensible: el mundo corporativo real está cambiando con gran rapidez y nuestro desarrollo conceptual no ha mantenido el paso.

Acaso el problema más importante en la teoría de la organización pública sea la falta de una explicación fundamental de por qué las organizaciones públicas difieren de las privadas. Gran parte de la investigación comparativa de estos dos tipos de organización informa simplemente sobre las diferencias de comportamiento observadas (con una u otra conceptualización de lo público), sin ofrecer una explicación teórica de esas diferencias. A veces se presenta una interpretación ad hoc y de poco alcance, pero rara vez algo más que eso.

Este libro da respuesta a los problemas anteriormente mencionados, al presentar un marco conceptual que pretende adecuarse a la compleja ecología organizacional de nuestros días. La respuesta se basa en dos premisas centrales. En primer lugar, se establece la existencia de dos fuentes de autoridad, que son la base de prácticamente todas las organizaciones: la autoridad económica y la autoridad política. Es de suponerse, por razones que serán elaboradas más adelante, que la autoridad, base de la organización, tiene un impacto significativo y penetrante en el comportamiento de la organización. La segunda premisa es que es preferible representar ambos tipos de autoridad como dimensiones, por lo que una organización no es totalmente "pública" o "privada", sino que es una u otra en mayor o menor grado. Puede ser incluso más pública en relación con algunas de sus actividades y más privada respecto de otras. En resumen, cualquier organización, sea del gobierno, empresarial o mixta, puede ser vista en términos de las "dimensiones de lo público".

LA INFLUENCIA DE LO PÚBLICO

Con sólo una pequeña hipérbole, el título de este libro sintetiza muy bien su argumento central; y los capítulos V, VI Y VII desarrollan y defienden la idea de que todas las organizaciones son públicas. A estas alturas, sería útil ilustrar el componente público de las organizaciones y cómo la politicidad influye en su comportamiento. Pero, ¿por dónde comenzar? Casi cualquier aspecto del funcionamiento organizacional puede ser afectado por la autoridad política.

Como punto de partida, resultaría útil circunscribir la discusión a los procesos esenciales presentes en toda organización. Pero, ¿qué es un proceso esencial? Naturalmente, aquí cabe el desacuerdo. Cabría señalarse que un proceso esencial es aquél sin el cual una organización no existiría. En cierto sentido, éste es un diagnóstico característico para cualquier organismo. Por ejemplo, sin tejido celular, una planta no es una planta; sin una bolsa, un marsupial no es un marsupial. Pero, ¿cuáles son las características que definen a las organizaciones? ¿Cuál es el conjunto de atributos y actividades sin los cuales el concepto organización comienza a perder su significado?

Si logramos formular una definición satisfactoria de organización, se podrán inferir los procesos esenciales. Muchas de las definiciones más conocidas (Katz y Kahn, 1978; Hall, 1977; Etzioni, 1977; Blau y Scott, 1962) poseen elementos comunes. Tras una revisión de las más conocidas definiciones, así como de una selección de los elementos comunes queda lo siguiente: las organizaciones son entidades colectivas formalmente estructuradas y socialmente establecidas para alcanzar ciertas metas por la adquisición de recursos del medio ambiente y su encauzamiento hacia actividades que se corresponden con esas metas.

Esta definición nos ofrece una visión útil con respecto a organización, pero no necesariamente racional. Las metas pueden estar o no formalizadas, y pueden ser de interés público, colectivo o de uno o más individuos; los recursos pueden estar dirigidos hacia metas contrapuestas y aun excluyentes entre sí; la dirección de los recursos puede ser eficiente o no. Esta visión corporativa es base suficiente no sólo para comprender las organizaciones estilo weberiano, sino también las "anarquías organizadas". Lo que es más importante, abarca las organizaciones empresariales, del gobierno, no lucrativas, mixtas y aquéllas virtualmente inclasificables. De acuerdo con esta definición, los procesos esenciales (es decir, delimitados, irreductibles) en el comportamiento organizacional incluyen: 1) establecer y mantener la organización; 2) estructurarla; 3) obtener y administrar recursos, y 4) fijar y perseguir metas. Asimismo, los procesos esenciales de toda organización están sujetos a la influencia de la autoridad política.

En el capítulo VI se elaboran los efectos de lo público (un concepto de esto se desarrolla en los dos anteriores) en las dimensiones esenciales del comportamiento organizativo, y aborda algunas implicaciones gerenciales. Pero en este punto es útil destacar las inquietudes del libro mediante una serie de ejemplos. El tema fundamental acerca de que todas las organizaciones son públicas implica que nuestro interés se centre en entidades del gobierno, empresariales, no lucrativas, híbridas y otras: literalmente, en todo tipo de organizaciones. En apoyo de este tema, consideremos ahora algunos elementos públicos de las firmas privadas. La siguiente sección expone la influencia de lo público en la industria aeroespacial (véase también Bozeman, 1984).

EL COMPONENTE PÚBLICO EN LAS FIRMAS PRIVADAS: EJEMPLOS HISTÓRICOS DE LA INDUSTRIA AEROESPACIAL

Las principales compañías de la industria aeroespacial de los Estados Unidos son de propiedad privada y, bajo cualquier concepto convencional, son organizaciones empresariales privadas. No obstante, en muchos aspectos son públicas, y lo más importante, varían en su grado de lo público. Si definimos lo público en términos de la influencia de la autoridad política sobre el comportamiento de las organizaciones, la industria aeroespacial sirve como magnífico ejemplo del papel de lo público en las firmas privadas.

Los recursos públicos en la industria aeroespacial. Una característica fundamental de esta industria es su dependencia de la autoridad política para obtener recursos. De hecho, un observador (Steckler, 1965, p. 202) la describe

como "el virtual pupilo del gobierno", aunque en realidad hay mucha variación en cuanto a los recursos públicos entre las diversas compañías. Es esta variación la que hace que la industria aeroespacial sea un caso especialmente atractivo para el análisis de los efectos de lo público.

Siete compañías dan cuenta de más de 90% de la producción de aeronaves estadounidenses (si se mide por peso del fuselaje). Para demostrar las diferencias en los niveles de dependencia de cada firma en cuanto a su financiamiento gubernamental, podemos examinar el porcentaje de facturación derivado de las ventas a líneas comerciales y de los contratos con el gobierno, respectivamente (incluyendo las ventas al extranjero y al ejército, que están bajo el control del gobierno de los Estados Unidos). La gráfica 1.1 muestra los porcentajes de facturación para estas dos categorías y demuestra la considerable variación de las compañías en cuanto a la dependencia de los contratos del gobierno. Como se indica en la gráfica, todas las empresas aeroespaciales son públicas, pero unas lo son más que otras.

La dependencia de dichos contratos representa sólo un aspecto de lo público en el proceso de obtención de recursos para los fabricantes de aeronaves. De manera notable, las utilidades de las compañías por concepto de ventas están sujetas a limitaciones impuestas por la ley Vinson- Trammell, la cual estipula una revisión financiera oficial de las ganancias obtenidas por los contratos gubernamentales. y la conexión gobierno-aeroespacio no se reduce a las ventas. Las firmas dependen en gran medida del gobierno para conseguir fondos de investigación y desarrollo. Varias industrias cuentan con financiamiento o créditos impositivos para tal efecto, pero el grado de dependencia de la industria aeroespacial resulta excepcional. Más notable aún es la dependencia de la industria en cuanto a los recursos gubernamentales para financiar su capitalización. En muchos casos, las decisiones corporativas sobre la construcción de nuevas instalaciones son tomadas y financiadas de manera independiente. En la industria aeroespacial, sin embargo, el gobierno ha apoyado nuevas construcciones, y en algunos casos se ha reservado el derecho sobre las instalaciones arrendadas a compañías aeroespaciales. En síntesis, lo público invade casi cualquier aspecto de los procesos de obtención de recursos en esta industria.

Grafica pag 47

Lo público y ciclos de vida corporativa en la industria aeroespacial. El efecto más común de lo público en la industria aeroespacial es la intervención del gobierno para apoyar a las firmas que han sufrido traspies en el mercado. El rescate financiero de la Lockheed por parte del gobierno federal es un caso bien conocido y ampliamente documentado (Fowlkes, 1971). La mayoría de los observadores coinciden en que la garantía federal por 250 millones de dólares en préstamos bancarios evitó la bancarrota de la Lockheed, firma que solamente unos años antes había sido responsable de la desastrosa extralimitación del presupuesto en la producción del avión C-5A (Rice, 1971).

El papel de lo público fue también tan importante en la creación de la industria aeroespacial como lo ha sido en su mantenimiento. De todos es sabido que la industria de la aviación nació con la primera Guerra Mundial, pero son menos conocidos los extraordinarios esfuerzos (en especial para la época) del gobierno federal para lograr su alumbramiento. Los contratos del gobierno no sólo financiaron la industria, sino que también se instituyeron procedimientos de patente excepcionales, convenios de autorización recíproca sin precedentes y asistencia técnica. Como resultado, una industria que había atraído poco interés

de los inversionistas, cuando estaba sujeta a las vicisitudes normales del mercado, logró decuplicar las inversiones en un solo año. En fecha próxima, o sea en 1914, se produjeron solamente alrededor de 50 aviones; con los incentivos del gobierno; esa cifra se elevó a más de 14 mil unidades tan sólo cuatro años después (Si- monson, 1968). En las cinco décadas siguientes, el crecimiento de la industria estuvo relacionado en gran medida con una serie de iniciativas gubernamentales, incluyendo, por ejemplo, la Ley de Correo Aéreo de 1925, la Ley de Comercio Aéreo de 1926 y diversas medidas políticas con respecto al cuerpo aéreo del ejército y de la armada.

El caso de la Lockheed y los inicios de la industria subrayan el mismo punto: la comprensión de los ciclos de vida corporativa requiere de una visión global de lo público. En un ejemplo más reciente, un nuevo e importante segmento del mercado se creó en 1980, cuando la Federal Aviation Administration aumentó de 19 a 58 el número de asientos de abono autorizados en las aerolíneas. Esto cambió por completo el aspecto económico en el negocio a plazos, con lo que se desató una fiebre por entrar a ese mercado. Los ciclos de vida de las organizaciones gubernativas y empresariales están determinados a menudo en forma similar por regulaciones políticas externas.

Lo público y procesos estructurales en la industria aeroespacial. Lo público de la estructura y del diseño estructural se ilustra cabalmente en la industria aeroespacial. Un ejemplo es el efecto de los procedimientos oficiales de contratación y contabilidad en las estructuras financieras y en las prácticas administrativas de las compañías del ramo.

Hasta la década de 1960, los contratos de "costo más ganancias porcentuales" fueron la norma (Bluestone, Jordan y Sullivan, 1981). Con este arreglo, las ganancias corporativas se basaban en un porcentaje fijo de costo. Naturalmente, este arreglo tan poco convencional ofrecía un incentivo para que los contratistas mantuvieran los costos tan altos como fuera posible. El resultado fue en esencia un programa de bienestar para la industria. Este tipo de contratación fue reemplazado por una modalidad de "costo más honorarios fijos", procedimiento que le daba a la compañía una utilidad fija predeterminada y no ofrecía ningún incentivo -aunque tampoco ningún desincentivo- para aumentar los costos. Durante la gestión de Robert McNamara como secretario de Defensa, se introdujo el "concepto de procuración del paquete total", por el cual se exigía a los contratistas incorporar costos y beneficios en las licitaciones competitivas. Para una industria acostumbrada a utilidades garantizadas, el resultado fue un rebasamiento masivo de costos y, en algunos casos, casi la bancarrota. Para la industria aeroespacial, lo público había alterado en forma radical la operación tradicional del mercado.

Otro ejemplo de la influencia de lo público está en el manejo de las instalaciones. Durante la segunda Guerra Mundial, no menos de 92% de la expansión de instalaciones en la industria aeroespacial estuvo bajo el financiamiento del gobierno federal. En 1944, éste era el titular de 90% de la infraestructura para la fabricación de aviones (Cunningham, 1951). Esto planteaba un interesante problema al término de la guerra: cómo despachar miles de millones de dólares en equipo excedente sin dismantelar la industria. Debido a su componente público, la enajenación de excedentes no era un mero problema de mercado. Un informe de la época (Cleveland y Graham, 1946, p. 94) advertía: "ya que las líneas completas de montaje para la producción [de aeronaves civiles] constan de herramientas y equipo propiedad del gobierno, los fabricantes no pueden proseguir con la construcción hasta que no haya un traspaso de estas herramientas. Desde el punto de vista del gobierno, sin embargo, es necesario que la venta se lleve a cabo conforme a líneas democráticas; es decir, que todas las partes interesadas reciban oportunidades iguales para participar en la licitación de equipos del gobierno. Por ello, el problema de la enajenación de

excedentes, tanto de aviones como de instalaciones, es una cuestión compleja, que únicamente puede resolverse mediante el establecimiento y ejecución de una política amplia y de conjunto".

El problema de los excedentes de posguerra ilustra algunas de las ramificaciones de lo público en la estructura y las prácticas administrativas de las compañías. Si bien el ejemplo de la posguerra es extremo, la industria aeroespacial sigue dependiendo en gran medida de las instalaciones y el equipo del gobierno. Asimismo, esta industria no es la única susceptible a la influencia de lo público en cuanto a contratación, obtención, manejo de instalaciones, procedimientos contables y prácticas de personal.

Lo público y procesos de objetivos: metas compartidas en la industria aeroespacial. A partir de la segunda mitad de la década de 1950, hubo una fuerte declinación en la demanda de aeronaves militares, y la industria se enfrentó a una crisis compartida con los principales armadores de fuselajes (Simonson, 1968). Hubo tres respuestas características: reducir gradualmente la producción y cerrar instalaciones; diversificarse hacia áreas ajenas a la producción de fuselajes, y poner a la compañía a competir por los abundantes contratos de diseño y fabricación de misiles. La mayoría de las grandes firmas escogieron la tercera opción. Sin embargo, la competencia por estos contratos, al menos al principio, era muy distinta a la que se daba para obtener contratos de aeronaves. Desde la década de 1940, la producción de aviones había estado dominada por unas cuantas firmas, mientras que la experiencia, el equipo y la familiaridad de los vendedores había comenzado por ese entonces a servir como importante barrera al ingreso de nuevas compañías (Simonson, 1968). El panorama cambió abruptamente al entablarse la competencia por los contratos de misiles. Nadie tenía la experiencia para construirlos, no había "historiales" de ventas y, además, las plantas armadoras de aeronaves tendrían que readaptarse por completo. Los fabricantes de aviones podían reclamar a su favor pericia técnica, pero lo mismo podían hacer las firmas eléctricas, electrónicas y aun las automotrices. De hecho, apenas en 1956, menos de 30% de los contratos de misiles se habían adjudicado a los fabricantes de aeronaves (Lee, 1957). Las principales firmas del ramo aeronáutico se vieron vinculadas por una meta crucial: la necesidad de "vender" los aspectos ventajosos de la industria para la producción de misiles a fin de expandir la base industrial. Durante un periodo, los fabricantes de aeronaves cerraron filas contra las firmas electrónicas y otros vendedores potenciales de misiles; compartieron su capacidad técnica y desarrollaron estrategias promocionales comunes. Su éxito se reflejó en su capacidad de obtener la mayoría de los principales contratos para la construcción de misiles durante la década de 1960.

En algunos casos, las metas de las compañías aerospaciales se vieron afectadas por regulaciones del gobierno. A menudo resienten los costos de cumplir con dichas regulaciones, pero a veces éstas estimulan el negocio. Por ejemplo, como resultado de las nuevas y estrictas normas sobre emisiones y ruido dictadas en 1978 por la Agencia de Protección Ambiental, las aerolíneas se vieron obligadas a comprar nuevos aparatos o reajustar los viejos con una serie más moderna de motores más silenciosos y de mejor calidad de combustible. Esto produjo una ola de pedidos de aviones en 1979 (Bluestone, Jordan y Sullivan, 1981).

¿Es la industria aeroespacial un caso singular? Quizá esta industria parezca un blanco fácil. Sus nexos con la autoridad política son bien conocidos y muy publicitados. Pero si bien ésta representa un caso especial, hay también otros "casos especiales". ¿Qué podemos decir de las universidades? Muchas grandes universidades privadas que realizan investigación reciben un alto porcentaje de fondos gubernamentales (algunas mucho más que la típica universidad estatal) y están sujetas a un sinnúmero de políticas y procedimientos gubernamentales

similares a los que se aplican en instituciones de educación pública superior. Algunas universidades privadas incluso reciben, de acuerdo con fórmulas establecidas, una asignación estatal por estudiante. ¿Qué hay de los hospitales privados y los vínculos Medicare-Medicaid [programas de asistencia médica a los ancianos y a los pobres, respectivamente]? ¿Qué hay de la industria automotriz y de los préstamos del gobierno a la Chrysler Corporation? Más recientemente, ¿qué hay de los efectos publicitados y polémicos de la autoridad política en la industria agrícola? En algún aspecto, los "casos especiales" comienzan a sumarse a las generalizaciones.

RESUMEN

En este capítulo se ha presentado el rompecabezas de lo público y se ha argumentado que esto, entendido como una derivación de la autoridad política, influye prácticamente en cualquier organización. Para ilustrar la penetración de lo público, hemos examinado los procesos esenciales de las organizaciones a la luz de su componente público. Asimismo, se han sugerido implicaciones tanto teóricas como administrativas de lo público.

Los argumentos básicos del libro han quedado establecidos. Antes de darles mayor desarrollo a través de los capítulos III a VII inclusive, el siguiente capítulo explora investigaciones y teorías previas con fines comparativos entre las organizaciones públicas y privadas (por lo general definidas como gubernamentales y empresariales, respectivamente).

COMPARANDO LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS: PROBLEMAS CORPORATIVOS, DE PERSONAL Y DE CONTEXTO LABORAL

HACE más de 40 años, Paul Appleby, un brillante estudiante y gerente en el campo de la administración pública, observaba que la "gestión gubernamental difiere de cualquier otra actividad administrativa - de manera apenas perceptible desde el exterior, en virtud de su naturaleza pública- y por el modo en que está sujeta al escrutinio y clamor públicos" (Appleby, 1945, p. 7). Desde esa época, muchos ejecutivos públicos y empresariales se han dado a la tarea de sugerir diferencias entre las organizaciones públicas y privadas, así como en su administración. Al mismo tiempo, son numerosas las investigaciones y teorías desarrolladas por los especialistas interesados en identificar o en establecer diferencias entre ambos tipos de organización. Algunas supuestas distinciones son amplias y profundas, mientras que otras son de alcance limitado; ciertas aseveraciones se apoyan en evidencias resultado de investigaciones y otras en la fuerza de la lógica, la retórica o la experiencia individual. Pero la lista de presuntas diferencias es ya bastante larga.

El propósito de este capítulo es revisar algunos de los numerosos argumentos sobre las diferencias (y semejanzas) entre las organizaciones públicas y privadas. Si bien la discusión abarca un amplio registro, presenta ciertos énfasis y evidentes omisiones. En esta sección hacemos a un lado aquella literatura más prescriptiva que descriptiva; esto elimina la sofisticada teoría de la opción pública y los frecuentes reclamos para que el gobierno adopte un "perfil gerencial". Otra omisión la constituyen los estudios sobre la influencia directa de los entornos político y económico. Las comparaciones típicas entre lo público y lo privado siempre identifican como diferencias clave los incentivos mercantiles de las organizaciones privadas y las restricciones políticas de las organizaciones públicas. Los capítulos IV y V abordan la autoridad económica y la autoridad política, respectivamente.

Dentro de los límites autoimpuestos ya mencionados, la literatura comparativa de ambos tipos de organizaciones puede dividirse en tres categorías: 1) comparaciones de empleados y sistemas de personal; 2) comparaciones de tareas y de contexto de trabajo, y 3) comparaciones de organizaciones y de su estructura. La primera categoría contiene la preponderancia de la investigación empírica sobre las diferencias público - privado; la segunda se compone en gran medida de reportes informales y de estudios casuísticos, y la tercera es quizá más notable por su diversidad e indeterminación.

COMPARACIONES DE EMPLEADOS Y SISTEMAS DE PERSONAL

Las organizaciones públicas difieren supuestamente de las privadas en la actitud general de los empleados frente a su trabajo, así como en la distinta estructura de incentivos. Sin embargo, siempre resulta poco claro si dichas diferencias son atribuibles a los diversos sistemas de personal -y a las recompensas y sanciones concomitantes- o a que la gente que elige trabajar en el sector privado es, en conjunto, algo distinta a la que opta por el sector público.

Actitudes de los trabajadores. Las actitudes de mayor interés para los investigadores al comparar ambos sectores resultaron ser aquellas que se relacionan con la satisfacción laboral, el compromiso institucional, y de modo más general, la motivación. La tónica en gran parte de estas investigaciones fue establecida por los estudios de Bruce Buchanan (1974, 1975a, 1975b) sobre los gerentes empresariales y públicos. Según Buchanan, los primeros manifiestan actitudes más positivas y mayor identificación con sus organizaciones que los últimos.

En otro estudio comparativo sobre el mismo asunto, Rainey (1979) encontró que los directores de organismos gubernamentales percibían una relación más débil entre desempeño e incentivos como sueldo, ascensos y seguridad ocupacional. Asimismo, su puntuación era más baja en cuanto a satisfacción con sus colaboradores y con las oportunidades de ascenso, y pensaban que los procedimientos de personal eran en general menos flexibles en relación con los incentivos. En una encuesta posterior, realizada con 235 directores públicos y privados, Rainey (1983) constató que los primeros percibían una relación más débil entre desempeño y reconocimiento, y concluyó que las dudas de este sector en cuanto a que la eficiencia implica mejor remuneración y mayores oportunidades de ascenso explican en gran medida sus menores niveles de satisfacción ocupacional y de identificación institucional.

Debe subrayarse que la evidencia de niveles más bajos por parte de los directivos públicos en lo que corresponde a identificación con la empresa y en lo que respecta al empleo, así como las menores esperanzas acerca de la entrega de recompensas por un buen desempeño, se basa sólo en unos cuantos estudios y en algunos casos las muestras han sido tomadas de un pequeño número de organizaciones. Asimismo, los resultados con respecto a empleados estatales (Grupp y Richard, 1975) no parecen concordar con los de los empleados federales. Sin embargo, las deducciones son plausibles al punto de justificar cierta reflexión. Una explicación admisible de la relativa insatisfacción entre los directores públicos es que los sistemas de personal del gobierno (como el Sistema de Servicio Civil de los Estados Unidos) son una fuente de frustración. Los empleados públicos son a menudo menos vulnerables que los privados a decisiones de personal caprichosas; pero algunos observadores consideran que las mismas reglas y procedimientos que los protegen pueden impedir que los superiores castiguen un desempeño pobre o premien la eficiencia. De hecho, uno de los objetivos principales del Acta de Reforma del Servicio Civil de 1978 fue el de disminuir la probabilidad de que el gobierno federal fuese una sinecura para los incompetentes, mientras que los mejores empleados quedaran sin recompensa (Campbell, 1978). El éxito limitado de dicha acta (Pearce y Perry, 1983; Ring y Perry, 1983), consistente en una iniciativa tendiente a uniformar algunas políticas de personal del gobierno con las aplicadas en las empresas, es quizá un testimonio de las diferencias inherentes a la administración de personal pública y privada (Rosen, 1986). Hay cierta evidencia (Lovich, Shaffer, Hopkins y Yale, 1980) de que los empleados públicos, en contra de los estereotipos prevalecientes, no suelen guardar sentimientos negativos frente a las evaluaciones basadas en el mérito. Y los directores públicos pueden tener incluso una mayor orientación hacia los logros que los gerentes privados (Guyot, 1962), pero no deja de preocupar la aplicación de procedimientos particulares y subjetivos de evaluación de personal, en especial aquéllos que parecen politizar el servicio civil (Lynn y Vaden, 1980; Schmidt y Abramson, 1983).

Sistemas de personal, estructura y procedimiento. Otra posible explicación de la menor satisfacción entre los directores públicos se relaciona más con la rigidez de procedimientos que con la expectativa de recompensa. Estos funcionarios no sólo enfrentan sistemas de personal que limitan su discrecionalidad, sino que en general se sienten más restringidos de lo necesario por las normas y regulaciones. En un reciente sondeo entre más de 14 mil empleados federales, una clara mayoría de directores y ejecutivos manifiestan que su capacidad de dirección se ve limitada por reglas y regulaciones innecesarias (U. S. Office of Personnel Management, 1979). Resulta asaz interesante que más de 70% de este mismo grupo haya coincidido en que tenía un control adecuado sobre su trabajo. Lo que esto puede implicar es que las normas y regulaciones sustituyen el control directivo. Buchanan (1974) sostiene que la autoridad jerárquica está

severamente limitada en las agencias del gobierno, y que el formalismo burocrático es en parte una respuesta a la autoridad disminuida. Esta interpretación encuentra cierto eco en las conclusiones de Rainey (1983) en el sentido de que los directores públicos tienen una puntuación un tanto superior que los gerentes privados en escalas de formalización.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que muchas de las discrepancias entre la administración de personal pública y privada se localizan en los diferentes sistemas de empleo. Tanto en su estructura contemporánea como en sus orígenes, el Sistema de Servicio Civil de los Estados Unidos es distinto a cualquier sistema de personal privado. El servicio civil se puso en marcha en 1889 por el Acta Pendleton, y fue en gran medida una respuesta a los excesos por la premiación de servicios de partido con empleos públicos que había dominado por décadas las contrataciones y los ascensos en el gobierno (Cayer, 1977). Si bien el favoritismo, el nepotismo y el compadrazgo se dan en el sector privado, nada parecido al sistema de prebendas ha dominado las prácticas de personal en las empresas. Asimismo, el sistema de méritos que se desarrolló tras la creación del servicio civil difiere de la mayoría de los sistemas de personal privados. Ciertas prácticas, como la preferencia a veteranos y la "regla de tres", son diferencias obvias; pero aun el sistema de calificaciones, exámenes y salvaguardias sobre los derechos del empleado público y la seguridad en el empleo tiene poca semejanza con los sistemas de personal empresariales. Tal vez lo más importante sea la autoridad de personal de los directores de línea gubernamental y las funciones de administración de personal por parte de agencias diferentes de aquella a la que el empleado está adscrito. Considerando algunos factores como la desarticulación entre empleados públicos profesionales y políticos, la capacidad limitada de los empleados públicos para ir a la huelga, la heterogeneidad de sus sindicatos (muchos incluyen personal directivo) y la estandarización de sus planes de pago, los sistemas públicos de personal difieren considerablemente de los de las organizaciones privadas.

Autoselección. Parece razonable suponer que las personas que buscan hacer carrera en el gobierno comiencen con motivaciones y valores un poco distintos a los de quienes optan por el sector privado. Las políticas del gobierno, incluyendo las relativas al personal, pueden influir en la conducta, y los empleados públicos están condicionados por su ambiente de trabajo y por las expectativas de sus compañeros. Pero la "materia prima" puede ser algo distinta en cada uno de ambos sectores. Un estudio (Rawls, Ullrich y Nelson, 1975) sobre las actitudes y los valores de un grupo de estudiantes para ingresar en la universidad encontró importantes diferencias entre los que pretendían seguir una carrera empresarial y los que planeaban trabajar en organizaciones gubernamentales o no lucrativas. Los estudiantes orientados al sector público tuvieron mayor puntuación en cuanto a ascendente, búsqueda de prestigio social y flexibilidad; asimismo mostraron mayor interés en ser agentes de cambio y mayor habilidad en actividades relacionadas con dicho cambio, y menos interés en la riqueza o la ganancia pecuniaria personal. No hay razón alguna para creer que trabajar para el gobierno o para una empresa sea igual de atractivo para todos, por lo que cabe suponer ciertas diferencias en relación con la autoselección.

Los resultados con el grupo de estudiantes preuniversitarios se complementan con las tendencias observadas entre algunos empleados del gobierno. Un conocido estudio (Kilpatrick, Cummings y Jennings, 1964), quizás ahora un poco anticuado, encontró que, en comparación con los empleados públicos en general, los empleados federales se preocupan más por el deber y las metas sociales que por la remuneración económica. Más recientemente, Rainey (1983) concluyó que los directores públicos le atribuyen mayor importancia al servicio que a la retribución monetaria. Tal vez la "ética de servicio público" es algo más que un mito.

Por último, los efectos de la autoselección parecen operar no sólo con respecto a la elección de una carrera de servicio público, sino también en la decisión de mantenerse frente al cambio externo. Un estudio reciente (Lowery y Rusbult, 1986) sobre la reacción de los servidores públicos federales a la administración Reagan indicaba efectos sistemáticos en cuanto a la deslealtad y lealtad.

COMPARACIONES DE TAREAS Y CONTEXTOS DE TRABAJO

La investigación empírica sobre las diferencias en el contexto laboral entre organizaciones públicas y privadas no es común. Los argumentos sobre alcance y ritmo de trabajo, visibilidad y diferencias en el marco temporal no son fácilmente abordados por diseños de investigación rigurosos. Por un lado, no se requiere de una investigación para determinar que hay, por ejemplo, ciclos electorales que influyen en las organizaciones del sector público. Pero, por otro lado, se necesitarían diseños de investigación muy complejos (y costosos) para determinar, por ejemplo, con exactitud cómo la sucesión ejecutiva de base electoral en el sector público difiere en sus efectos de la sucesión ejecutiva en las organizaciones privadas. En pocas palabras, resulta predecible que el diálogo sobre las diferencias en el contexto laboral dependerá de anécdotas, analogías y relatos de experiencias personales.

Marco temporal y ritmo de trabajo. Bruce Adams (1979, p. 546) resume con gran precisión un aspecto que distingue a la administración pública de la privada y que se menciona con frecuencia: "En Washington, lo urgente desplaza a lo importante. Las demandas de corto plazo para los principales niveles decisorios son abrumadoras. En un sentido muy real, nuestros altos funcionarios públicos en el Congreso y en la rama ejecutiva se convierten en prisioneros de otros".

El ritmo de trabajo de estos elevados funcionarios llega a ser agobiante, pero, ¿por qué suponer que los altos ejecutivos corporativos son objeto de menor presión? Hay por lo menos un par de "aceleradores de ritmo" que los funcionarios públicos experimentan con mayor frecuencia que los privados. En primer lugar, el funcionario público está por lo general más expuesto al escrutinio de los medios de comunicación y de amplios grupos de presión que tienen algo que ganar o perder con las decisiones del mencionado empleado (Blumenthal, 1983; Lau, Newman y Broedling, 1980). Esta visibilidad (que trataremos con más detalle en una sección subsecuente) es uno de los factores que pueden influir en el ritmo de trabajo del sector público. Cuando la gente está mirando, en especial si se trata de millones de personas, resulta difícil meditar. El público y los medios pueden interpretar fácilmente la meditación como inacción; por eso con frecuencia parece mejor hacer algo -algo visible- que ponerse a reflexionar. En ocasiones, ese algo consiste tan sólo en nombrar una comisión de estudio o un grupo de especialistas: pensadores sustitutos; pero hacer nombramientos deja huella histórica, no así pensar (a menos que los pensamientos sean compartidos).

Quizá las diferencias más importantes en los marcos temporales de los directivos tanto del sector público como del privado estén relacionadas con los ciclos políticos de gobierno. El proceso de asignación presupuestal opera generalmente sobre una base anual. El Congreso se renueva cada dos años, y la Presidencia está sujeta a cambio cada cuatro. Existe una presión constante para alcanzar resultados rápidos, los que pueden ayudar a que la agencia reciba mayor cantidad en la siguiente ronda de asignaciones; resultados posibles siempre que los aliados congresionales permanezcan atrincherados, y que pueden influir en la reelección de un presidente. Las urnas electorales no son tan veloces como las evaluaciones de Neilsen, pero sí más seguras. Si nadie "sintoniza" con una política pública durante sus primeras fases, existe gran probabilidad de que ni la política ni su diseñador renueven su opción. A veces los

funcionarios electos y los directores públicos tratan de ganar tiempo para la realización

de sus programas. Tomemos como ejemplo la frecuente alusión del presidente Reagan a los "30 años de mala administración demócrata de la economía", claro pretexto para darle a su propio programa más tiempo para surtir efecto. Desde luego, tales intentos suelen resultar inútiles.

Con mucha frecuencia, los funcionarios públicos acortan las de por sí menguadas posibilidades al hacer demandas desorbitadas para sus programas (Califano, 1981). Esta es una respuesta "racional", al menos en el corto plazo. Los legisladores y los superiores ejecutivos deben ser convencidos del valor de los nuevos programas, y con tantos proyectos aparentemente importantes compitiendo por fondos escasos es raro el funcionario público que pueda resistir el impulso de hacer peticiones exageradas para un programa acariciado.

La organización del gobierno también crea presiones. Puesto que las agencias suelen estar organizadas conforme a una misión política y que las especializaciones en cada política tienen prioridad sobre las funciones directivas en general, la delegación de autoridad es más complicada y a menudo más difícil. Esta cuestión está muy bien planteada en un ensayo (Kogod y Caulfield, 1982, p. 983) que compara los roles de los sectores público y privado: "En el sector privado, una organización bien dirigida permite que las decisiones se tomen en el nivel donde está la información, delega la mayoría de las futuras decisiones operativas y reserva al ejecutivo las contadas decisiones estratégicas que conforman el futuro de la empresa. En el sector público, debido a la especialización y a los intereses políticos, más que a los intereses directivos u operativos, las decisiones tienden a elevarse varios niveles por encima de donde está la información; las decisiones de política a menudo se formulan en el nivel medio, dejando a los ejecutivos una aplastante carga de trabajo".

La separación de la autoridad en el diseño de políticas y la responsabilidad de implementarlas significa que los directores públicos reaccionan con mayor frecuencia a un cambio impuesto desde fuera que dirigiendo los cambios en cuya formulación han participado. Estos funcionarios suelen tener discrecionalidad en el diseño de políticas. Sin embargo, a menudo se encuentran reaccionando frente a políticas establecidas por otros, amén de que éstas cambian con gran rapidez. Un motivo de este cambio, como ya se mencionó, es la naturaleza cíclica del gobierno. Pero éste también parece estar más dominado -que las empresas privadas- por las crisis. Como lo expresa un funcionario federal: "No es posible establecer tu propio plan; puedes intentarlo, pero tienes que estar preparado para desecharlo y abordar cualquier tipo de crisis" (Adams, 1979, p. 550). Los directores públicos, al igual que sus contrapartes empresariales, a veces pueden prever las crisis; pero es más frecuente que dependan de la percepción que de ellas tengan otras. Es bien sabido que en Washington ocurre una crisis cuando el Congreso dice que ha ocurrido 1. una crisis (Lynn, 1981). Los núcleos decisorios (en el Congreso y en cualquier otra parte) deben movilizar primero el apoyo a las políticas si es que algo ha de lograrse. Una forma de lograrlo es aprovecharse de las crisis o incluso fabricarlas, haciendo así que su "causa" parezca más urgente que otras. Esto tiene dos resultados: primero, el diseño de políticas se desarrolla de manera perentoria (respondiendo a una crisis real o fabricada); pero, en segundo lugar, el diseño de políticas de crisis a menudo refleja prioridades persistentes que han estado latentes, aguardando solamente la llegada de una serie de acontecimientos que las anime (Desai y Crow, 1983; Smart y Vertinsky, 1977). Así pues, esto significa que una política está dominada por ciertas crisis; pero también que las políticas precipitadas por una crisis no siempre se forman tan apresuradamente como parece.

Visibilidad. Hay dos estereotipos de visibilidad del funcionario público, cada uno de los cuales tiene algo de cierto. Está el "burócrata invisible", enterrado en las oscuras entrañas de la burocracia y tomando decisiones igualmente anónimas. Pero también está el cliché que representa al funcionario público en una vitrina y cuyo menor movimiento está bajo la mirada vigilante de los medios de comunicación, los electores, los grupos de presión o los superiores políticos.

El primer estereotipo es aplicable a muchos directores públicos de nivel medio y bajo, en especial los que operan en agencias grandes y que suelen permanecer en el anonimato a menos que cometan errores crasos, actos ilegales o indiscreciones. Por otro lado, la mayor parte de lo que se ha escrito sobre el gerente público de elevada categoría y "siempre bajo la mirada pública" se ha enfocado correctamente sobre quienes se hallan en los niveles superiores. Aquí, la cuestión es el grado en que la visibilidad de estos funcionarios difiere de la de los ejecutivos empresariales. James Forrestal, ex secretario de Defensa, explica por qué el ejecutivo público siempre es noticia en los medios impresos y electrónicos: "La dificultad del trabajo gubernamental reside no únicamente en hacer- lo bien, sino en que el público a su vez se convenza de que está bien hecho" (Lynn, 1981, p. 119). Esta explicación, que desde luego tiene cierta validez, se basa en la necesidad de que los funcionarios "vendan" al público sus políticas Y sus programas.

Más importante aún es la necesidad de responsabilidad pública. Los medios masivos de comunicación tienen no tan sólo una función de "vigilantes", sino también la obligación de mantener informado al público sobre el curso de los acontecimientos de interés general. Nadie discute en realidad la importancia de esta función, pero hay una controversia incesante sobre los límites de lo que la gente necesita saber. Entre los temas más polémicos - que rara vez afectan a los ejecutivos privados- están: la cobertura de los medios sobre la vida familiar y personal de los funcionarios públicos (Black, 1982; Anderson, 1970), las fronteras entre la responsabilidad y la apertura del gobierno, por un lado, y la necesidad de mantener la seguridad nacional y el privilegio ejecutivo, por el otro (Levenson, 1978; Demac, 1984), así como la debida sincronización de la libertad de información y el uso de "filtros" (Cathcart, 1984). Estas son cuestiones complejas que rara vez limitan las actividades de los altos ejecutivos empresariales, pero que son cotidianas en el sector público. Otro grupo de problemas que involucran no sólo las relaciones con los medios sino también requerimientos legales tienen que ver con la divulgación de las finanzas personales de los funcionarios, lo que de nueva cuenta pocas veces afecta a los ejecutivos empresariales.

Los intereses. Las decisiones estratégicas de los ejecutivos privados a veces afectan las vidas de millones de ciudadanos, aunque por lo general sus impactos suelen ser modestos. En cambio las decisiones de políticas por parte del gobierno con frecuencia son de miras más amplias, pero lo más importante es que los intereses en juego son mayores. Cada año, cientos de organizaciones gubernamentales toman decisiones de manera rutinaria sobre salud, seguridad y garantías públicas. Si bien el común de la gente en ocasiones se ve afectada en gran medida por las decisiones de empresas privadas, 'el número de actores políticos y de decisiones de "elevados intereses" producidas por esos actores es mucho menor.

Aun aquellas decisiones del gobierno de escaso alcance es muy probable que tengan impactos significativos. Por ejemplo, ciertas resoluciones de cuerpos reguladores pueden estar dirigidas a una o varias partes que involucren a relativamente pocas personas; pero a menudo una decisión tiene tremendas consecuencias para aquéllos a quienes afecta (Durant, 1986; Wilson y Rachal, 1977).

COMPARACIONES DE ORGANIZACIONES Y ESTRUCTURAS

A primera vista, podría parecer que el foco de comparación más directo y sencillo entre las organizaciones públicas y privadas se centraría en sus respectivos atributos estructurales.

No es tal el caso. Los análisis comparativos estructurales entre ambas organizaciones son escasos, pero la investigación sobre la estructura en sí misma es abundante. Se han producido cientos de estudios sobre estructuras corporativas, la mayoría enfocados en organizaciones privadas, aunque los más críticos (Kimberly, 1976b; Dalton et al., 1980) han lamentado la inconsistencia y confusión que predomina en dichos estudios.

Para ilustrar la dificultad de comparar las estructuras orgánicas, consideremos la cuestión "poco complicada" del tamaño de las organizaciones. En un análisis de la literatura acerca del tema, Kimberly (1976b) examinó más de 80 estudios empíricos y observó que éstos abarcaban sólo una fracción de la existente. Una de las razones del aumento de esta literatura es evidente; el tamaño es, desde luego, un atributo compartido por todas las organizaciones y ha sido medido en forma conveniente. Pero con ello no queremos decir que los parámetros sean siempre consistentes o aun significativos. Los investigadores han medido el tamaño en términos del número absoluto de empleados, personal de tiempo completo, puestos autorizados, ingresos brutos, magnitud del presupuesto anual, número de clientes o parroquianos e índices que combinan estas variables y otras más. En ocasiones se utilizan medidas específicas, como el número de camas hospitalarias o de estudiantes; en otras, el análisis se lleva a cabo a través de las organizaciones o la época en que se han instituido, o con diseños de investigación que consideran ambos aspectos de manera simultánea. Sin embargo, los resultados no han ofrecido un panorama coherente. Los estudios que analizan la influencia del tamaño de una organización sobre su funcionamiento han concluido que: a) el tamaño no guarda relación con el desempeño (Mahoney, Frost, Crandall y Weitzel, 1972; Fiedler y Gillo, 1974); b) el tamaño está relacionado positivamente con el desempeño (Reimann y Neghandhi, 1976); c) el tamaño y el desempeño son curvilíneos (Herbst, 1957; Revans, 1958), y d) el tamaño se relaciona positivamente con algunos aspectos del desempeño y negativamente con otros (Pugh, Hickson, Hinings y Tumer, 1968). Obviamente, con ello se cubre la mayoría de las posibilidades.

Considerando que tantos investigadores han avanzado muy poco mediante el estudio de un atributo estructural básico como es el tamaño, la comparación de las estructuras corporativas públicas y privadas parece una tarea más formidable de lo que se podría suponer de primeras. No obstante, hay varios estudios que pueden darnos ciertos indicios sobre las diferencias estructurales entre los sectores público y privado.

Hood y Dunsire (1981) analizaron las características estructurales de 69 agencias del gobierno central británico; aunque no se examinaron datos comparables en lo que hace a organizaciones no gubernamentales, los autores consideraron cuidadosamente las diferencias entre sus resultados y los de otras investigaciones (Aldrich, 1972; Child, 1973; Pugh, Hickson y Hinings, 1969) sobre organizaciones del sector privado. Se analizaron variables estructurales tradicionales (como diferenciación, jerarquía, especialización, dispersión), al igual que otras menos comunes, como la "difracción" (el número de unidades marginales ligadas a una agencia), y una gama de factores de posición e influencia política, que van desde el número de proyectos de ley promovidos por una agencia hasta la cantidad de debates parlamentarios correspondientes a una agencia y sus actividades.

Una de las principales consideraciones de Hood y Dunsire fue determinar si las estructuras de las agencias podían predecirse en función de su tecnología, su

ambiente y, sobre todo, su tamaño. Algunos teóricos de la contingencia (Blau y Schoenherr, 1971) han tenido cierto éxito en predecir la estructura de organizaciones del sector privado, en tanto que Hood y Dunsire hallaron pautas que podrían interpretarse sobre una base similar. De particular relevancia para el rompecabezas de lo público fue la investigación de estos autores sobre el "efecto de parrilla"; concluyeron que el sistema de servicio civil y las fuerzas centralizadoras podrían reducir la variabilidad de la estructura de las agencias gubernamentales, y por lo tanto, que las variables de tamaño, tecnología y ambiente serían menos significativas como determinantes de la estructura. No se encontró apoyo alguno para el efecto de parrilla entre las agencias más grandes, las cuales mostraron variación estructural. Sin embargo, entre las agencias más pequeñas hubo una variación estructural mucho menor, y las variables de contingencia no resultaron útiles cuando se trató de predecir la estructura.

Los estudios de Meyer (1972, 1979) en torno a la estructura de las agencias financieras e interventoras estatales, locales y distritales ofrecen los hallazgos más detallados sobre la estructura de las dependencias del gobierno en los Estados Unidos. A partir de las entrevistas realizadas por Meyer en más de 200 agencias financieras, puede concluirse de manera general que el estereotipo weberiano de burocracia cerrada de agencia gubernamental es inadecuado y que "es posible que las agencias gubernamentales estén propiamente más abiertas a las presiones externas que lo que sugerirían las creencias populares" (Meyer, 1979, p. 14). Pero además de esta conclusión general, el autor presenta varios resultados más específicos sobre los efectos de la estructura en las agencias de gobierno. Meyer (1979) descubrió que el creciente tamaño organizacional conduce a la elaboración de una estructura más compleja, lo cual coincide con ciertos hallazgos en organizaciones del sector privado (Blau, Heydebrand y Stauffer, 1966). Sin embargo, su afirmación en el sentido de que la formalización burocrática (medida por la formalización de procedimientos de personal) conduce a la elaboración de la jerarquía, no concuerda con otros resultados que sugieren que la jerarquía conduce a la formalización (Hall, Haas y Johnson, 1967). Una conclusión particularmente importante en el estudio de Meyer es que la configuración estructural de las agencias del gobierno tiene poca relación independiente con la eficiencia organizativa (aunque hay relaciones espurias mediatas por tamaño y nivel de demanda). Este hecho implica que los intentos para lograr mayor eficiencia mediante la reorganización gubernamental y el diseño organizativo pueden tener poco éxito.

Un argumento habitual sobre las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas tiene que ver con la longevidad: se afirma que los organismos del gobierno tienen "ciclos de vida" más largos, porque, entre otras razones, están protegidos de las vicisitudes del mercado. El estudio más conocido sobre la longevidad de las organizaciones del gobierno fue realizado por Herbert Kaufman (1976) y tiene un título provocativo: *Are Government Organizations Immortal?* ["¿Las organizaciones del gobierno son inmortales?"]. Kaufman comienza por revisar los factores que favorecen la longevidad y los que amenazan la existencia de las agencias federales. Entre los primeros está su base legal. Las leyes no pueden cambiarse tan fácilmente como las decisiones administrativas, y si un acta del Congreso es necesaria para abolir una agencia, ésta se halla probablemente en terreno seguro. Procurarse patrocinadores en el Congreso, estrategia utilizada virtualmente por toda agencia, es otra ayuda para la longevidad. En la medida que las agencias cultiven relaciones de intercambio político con miembros poderosos del Congreso, tendrán mayores oportunidades de sobrevivencia, aun frente a la adversidad. El proceso presupuestal también obra en favor de la permanencia de las agencias. Pese a la retórica de la "base-cero" y otros mecanismos similares, el Congreso no tiene la capacidad de realizar una revisión a fondo de todas las agencias para cada

ciclo presupuestal. Hay importantes elementos de incrementalismo en el ejercicio presupuestal. El incrementalismo apoya el statu quo y, por lo tanto, la preservación de las agencias. Además, éstas cultivan asiduamente a la clientela, la contraparte en el sector público de los parroquianos, al brindarle apoyo político a sus actividades, y en ciertos casos atestiguan ante los comités de asignaciones que el buen funcionamiento de determinada agencia debe seguir siendo apoyado por el presupuesto federal.

Estas potentes fuerzas para asegurar la sobrevivencia no siempre bastan para salir adelante. Las agencias del gobierno sí son mortales. Los factores que suelen darles protección pueden amenazar a veces su existencia. Así como el protector caparazón de una tortuga puede convertirse en un estorbo mortal cuando el quelonio queda boca arriba, del mismo modo el sustento legal y las misiones prescritas de una agencia pueden resultar fatales. Una compañía que enfrenta una disminución en la demanda de su producto puede diversificarse, desarrollar nuevas líneas de surtido y seguir estrategias adaptativas similares. Si bien las agencias federales no siempre son incapaces de expandir sus funciones y desarrollar nueva clientela, suelen estar mucho más circunscritas que las firmas comerciales. Además, las agencias se hallan por lo general en un ambiente competitivo, pero con recursos limitados para competir. Este ambiente de competitividad se centra en lo político más que en lo mercantil; pero la competencia por partidas presupuestales, jurisdicción y clientela es crucial para la sobrevivencia de las agencias. Sin embargo, quizá lo más amenazante sea un cambio en los ciclos políticos. La agencia favorita de una administración es el chivo expiatorio de la siguiente.

El intento de Kaufman por determinar la longevidad de las agencias federales implicó examinar datos de 421 agencias nacionales durante un periodo de 50 años, entre 1923 y 1973. Aunque el estudio se vio obstaculizado por graves problemas de clasificación (cambios de nombre y de programa, reorganización), fue posible extraer varias pautas. Se encontró que el surgimiento de nuevas agencias no ocurrió conforme a un ritmo homogéneo, sino por hornadas. Resulta un tanto sorprendente que una base legal pareciera ofrecer pocas ventajas sobre otras formas institucionales. Una conclusión importante y polémica fue que el índice de mortalidad -si bien significativo- fue sustancialmente menor que en las empresas privadas. Nystrom y Starbuck (1981, p. 18) reinterpretaron los datos de Kaufman y argumentaron que éste "predispuso sus clasificaciones con la intención de demostrar estabilidad: hizo una clasificación de las agencias como si fueran descendientes en línea directa, aun cuando tuvieran nombres diferentes, desempeñaran funciones sustancialmente distintas, pertenecieran a departamentos diversos y no tuvieran personal en común con sus predecesores". Tras aplicar un marco analítico diferente a las agencias federales y corporaciones de tamaño similar, Nystrom y Starbuck (1981, p. 21) concluyen que la "semejanza (en tasas de sobrevivencia) entre agencias federales y corporaciones es asombrosa... unas y otras parecen casi igual de estables".

CONCLUSIÓN

Si bien los estudios aquí revisados ciertamente han comenzado a hacer embonar algunas de las piezas del rompecabezas de lo público, hay todavía más fichas en la caja que en el tablero. Como se verá en el siguiente capítulo, los investigadores se han topado con algunos obstáculos, no por falta de perspicacia o imaginación sino por enormes problemas relacionados con la disponibilidad, acceso y muestreo de datos, así como por la ausencia de apoyo financiero para la investigación sobre lo público. Pocos estudios van más allá de la simple comparación para ofrecer hipótesis causal es. Sólo unos cuantos utilizan un marco teórico integrado. En vista de estos obstáculos, quizá resulte

sorprendente que los resultados hayan mostrado cierta consistencia. El hecho de que la distinción entre lo público y lo privado tenga tanta importancia en estudios tan diversos en cuanto a diseño y propósito, indica que juega un papel crucial en el comportamiento organizativo.

BARRERAS AL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO SOBRE LO PÚBLICO DE LAS ORGANIZACIONES

MUCHOS de los problemas que dificultan todo intento por arreglar las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas son problemas generales que confrontan virtualmente cualquier esfuerzo por expandir el conocimiento de las organizaciones y su comportamiento. Hay cierta necesidad de repetir los problemas relacionados directamente con los últimos adelantos en la investigación corporativa (críticas "de uso general" tanto de la teoría como de la investigación organizacional pueden hallarse en Roberts, Hulin y Rousseau, 1978, y en Mohr, 1982). Este capítulo enfoca problemas específicos o particularmente agudos en la investigación de la organización pública. Por conveniencia, estos problemas se agrupan en cuatro amplias categorías.

CUATRO OBSTÁCULOS PARA ENTENDER LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Por regla general, la investigación y la teoría dirigidas al rompecabezas de lo público han utilizado conceptos ambiguos medidos en forma aleatoria, proporcionando explicaciones poco satisfactorias de fenómenos efímeros. Los cuatro obstáculos elementales que enfrenta la teoría de la organización pública pueden clasificarse de la siguiente manera: analíticos (conceptos ambiguos), metodológicos (que dan lugar a una medición fortuita), causales (explicación insatisfactoria) y sintéticos (fenómenos efímeros).

El problema analítico es fácil de identificar, pero no tan fácil de remediar. El término lo público tiene múltiples significados, matices y connotaciones. El problema metodológico consiste en que son muchos problemas con una sola etiqueta. Incluye cuestiones como seleccionar la unidad de análisis adecuada, escoger el enfoque más significativo de la agregación y desarrollar diseños de investigación capaces de separar los efectos independientes de lo público. El problema causal, en su nivel más básico, se relaciona con la incapacidad de muchos estudios de investigación para sugerir siquiera por qué las organizaciones públicas y privadas (cualquiera que sea su conceptualización) deberían comportarse de manera distinta. El problema sintético tiene que ver con la variabilidad de las propias organizaciones. La multiplicación de éstas, como resultado de cambios en su función y carácter, presenta problemas para el investigador. El número de organizaciones híbridas y de tipo mixto va en aumento, y el desvanecimiento de las fronteras sectoriales es ahora generalizado. Este fenómeno retroalimenta el problema analítico, planteando una dificultad adicional en la clasificación y medición de lo público de las organizaciones. Del lado positivo o por lo menos alentador, los problemas de la teoría de la organización pública son epidémicos, no pandémicos. Como se expone a continuación, los investigadores y teóricos han comenzado a lograr algunos avances.

El problema sintético: la confusión de sectores

Finney (1978, pp. 77-78) advierte que "hace tiempo ha dejado de existir -si es que alguna vez existió realmente- un mundo público-privado que separa el gobierno de las empresas lucrativas". Las fuerzas que promueven el desvanecimiento sectorial son bien conocidas y requieren de poca discusión. Las grandes corporaciones e incluso muchos pequeños negocios familiares dependen del gobierno al momento de nacer (para su registro legal, autorización de funcionamiento y ubicación), de morir (incluyendo leyes de bancarrota y políticas de fusión y antimonopólicas) y en puntos intermedios (políticas

tributarias y recursos provenientes de contratos y préstamos gubernamentales). La penetración del gobierno en las empresas privadas es honda y de gran significación (Committee for Economic Development, 1982).

Al mismo tiempo, muchas organizaciones del gobierno están comenzando a asumir características por lo general asociadas con las firmas comerciales. Una práctica de evidente corte empresarial es fijar tarifas al usuario (Straussman, 1981), pero también es un hecho que las agencias del gobierno se adentran cada vez más en la publicidad y el mercadeo (YalWood y Enis, 1982; Kotler y Sidney, 1969; Bozeman y Straussman, 1983), así como en enfoques "empresariales" de compensación (Smith, 1982; Wheat, 1982), negociación colectiva (Shaw y Clark, 1972) y gerencia financiera (Methe, Baesel y Schulman, 1983).

Un hecho relacionado con la convergencia de atributos y prácticas empresariales y gubernativas es el surgimiento de organizaciones híbridas en parte públicas y en parte privadas. La empresa gubernamental es la principal variedad de organización híbrida (Walsh, 1978). Aunque la estructura, el estatuto legal y las funciones de estas empresas muestran muchas variaciones, prácticamente en todos los casos se hacen aun más tenues las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado.

Las empresas patrocinadas por el gobierno (GSE) y las multiorganizacionales (MOE) son dos híbridos que han contribuido a la ambigüedad sectorial. Desde 1960, la proliferación de GSE ha sido extensiva, con no menos de 25 establecidas sólo por el Congreso de los Estados Unidos. Estas organizaciones son difíciles de clasificar, debido en parte a que una GSE puede tener cualquiera de los siguientes estatutos legales: 1) corporación privada con fines de lucro; 2) corporación privada con patrocinio del gobierno; 3) empresa totalmente en manos del gobierno; 4) corporación privada no lucrativa; 5) empresa multiorganizacional; 6) corporación pública; 7) institución independiente, y 8) agencia de los Estados Unidos. Esta multiplicidad de estatutos legales, junto a una serie de procedimientos operativos y fuentes de financiamiento, desafía la clasificación convencional. En algunos casos, las GSE compiten en el mercado; en otros, no permiten la competencia.

Mazzolini (1979) ha señalado que en Europa, donde las GSE son aun más prolíficas, estos tipos de organización poseen dos rasgos distintivos importantes. Primero, en la fase de adquisición de recursos, las GSE pueden obtener mayor financiamiento y asumir mayores riesgos que las no GSE que operan en el mismo sector empresarial. Además, las relaciones laborales en las GSE han mostrado ser un obstáculo para el logro de metas financieras.

La MOE es con frecuencia una respuesta estructural a las tareas o los problemas de gran escala y de carácter tecnológico (Horwitch, 1979). El desarrollo de estas empresas parece ocurrir en aquellas áreas donde una organización individual es técnica, financiera, política o gerencialmente incapaz de manejar todo un proyecto. Algunos ejemplos recientes incluyen: el Super Phoenix Breeder Project (Francia), el desarrollo de combustibles sintéticos en los Estados Unidos y el desarrollo espacial europeo y el de las SST. Horwitch y Prahalad (1981) han identificado cinco características principales generalmente exhibidas por las MOE: 1) orientación de funciones; 2) conglomeración de organizaciones con diversas culturas, motivaciones y metas organizacionales; 3) participación de organismos tanto públicos como privados; 4) las redes corporativas de los miembros de la MOE por lo general siguen conservando una identidad separada, y 5) las MOE casi siempre son organizacionales grandes y complejas que exigen recursos de todos los miembros. El uso extendido de estructuras multiorganizacionales para enfrentar nuevos problemas contribuye aún más a que se desvanezcan los límites tradicionales entre lo público y lo privado.

Si bien en muchos casos aún es posible identificar y comparar un conjunto de organizaciones de "esencia pública" y de "esencia privada", se necesita una teoría que aborde de frente la confusión de sectores, la penetración del gobierno en las organizaciones privadas, las características empresariales de las organizaciones gubernamentales y la ambigüedad en el estatuto legal de las organizaciones híbridas.

El problema analítico: conceptualizar las organizaciones "públicas"

Uno de los mayores obstáculos en la solución del rompecabezas de lo público es la ambigüedad de algunos términos como organización pública, servicio público o incluso gubernamental. Los teóricos e investigadores suelen emplear estos términos de una manera que no sólo es contradictoria con el uso que otros les dan, sino también entre ellos mismos. Esta ambigüedad no es el simple resultado de un descuido en la utilización de conceptos. Muchos aspectos en el comportamiento de las organizaciones públicas parecen demandar el modificativo "público" (Benn y Gaus, 1983). A continuación se exponen brevemente algunos de los usos más familiares del término.

Público como gobierno. El término organización pública se emplea a menudo para referirse a los organismos del gobierno; describe la posición legal formal de una organización. Ésta es una de las acepciones más significativas del término para el efecto de conducir una investigación, y muchos de los estudios comparativos entre lo público y lo privado (por ejemplo, Rainey, 1979; Buchanan, 1975a) lo emplean de esta manera. Uno de los problemas de esta conceptualización es que por lo regular no hace una distinción entre las organizaciones no gubernamentales, y por lo tanto omite las posibles diferencias entre, digamos, firmas comerciales y organizaciones no lucrativas. Asimismo, esta conceptualización es inadecuada para abordar organizaciones de tipo mixto, como las empresas gubernamentales o las formas multiorganizacionales.

A pesar de sus limitaciones, la conceptualización público como gobierno posee elementos que la hacen recomendable para investigadores y teóricos. Rainey, Backoff y Levine (1976) argumentan en forma convincente que la investigación comparativa de las organizaciones públicas y privadas puede avanzar al identificar "núcleos" de organizaciones del gobierno y compararlos con sus contrapartes empresariales, haciendo a un lado, al menos de momento, el tipo mixto, que es más complicado y difícil de clasificar. El apoyo de dicha conceptualización rebasa la simple conveniencia en cuanto a medición, y parece probable que mucha gente piense ya en estos términos. Entre los diseñadores de políticas, la discusión sobre los sectores público y privado suele implicar una connotación de "núcleo gubernamental" y "núcleo empresarial".

Público como carácter económico. Existe un sólido cuerpo de conceptos, extraídos de la economía, que aborda los aspectos públicos de las organizaciones. Aquí el énfasis no está en la posición legal de una organización, sino en cuestiones como si un bien o servicio prestado por ella es exclusionario (si es posible imponer tarifas al usuario), si hay un mercado para los bienes o servicios producidos, si el consumo individual de un bien afecta la cantidad disponible para otras personas, si hay externalidades o efectos de derrama significativos y si el bien o servicio es financiado de manera más eficiente por una cooperativa que por individuos. Cabe destacar la observación de algunos economistas en el sentido de que pocos productos y servicios de una organización son puramente públicos o puramente privados.

El concepto de público como carácter económico ha tenido gran influencia en el diseño de políticas y en ciertas ramas de la teoría organizacional (véase, por ejemplo, Breton y Winetrobe, 1982; Williamson, 1981b; Mitnick, 1979). Tiene asimismo varias ventajas, entre las que destaca el hecho de que lo público no es

visto como una variable separada, sino como una propiedad dimensional, de modo que las complicaciones : planteadas por la ambigüedad sectorial y por las formas corporativas de tipo mixto pueden abordarse con mayor facilidad. Sin embargo, hay ciertas limitaciones. En primer lugar, los conceptos de los teóricos de la opción pública se utilizan con más frecuencia (y se aplican con mayor facilidad) en el análisis normativo que en la descripción del comportamiento organizativo. Y en segundo lugar, centrarse en el carácter económico de los bienes y servicios de una organización (excluyendo otros aspectos importantes) resulta limitante.

Público como interés común. Hay mucha confusión en torno al concepto de interés público. Pero el hecho de que esta noción sea tan irremediamente ambigua no disminuye su importancia. Por lo general, las organizaciones públicas son vistas como aquéllas que trabajan en o para servir al interés público, y se ha argumentado que uno de sus rasgos distintivos frente a las organizaciones privadas es la conciencia y el "interés que el público tiene en sus actividades (Goodsell, 1983; Gusfield, 1981).

Al observar la ambigüedad en los diversos usos del término interés público, Shubert (1957) sugiere que el concepto ha sobrevivido a su utilidad y que debería ser abandonado. Pero a pesar de las ambigüedades que parecen inherentes, el concepto es utilizado ampliamente y conserva su importancia no sólo en los círculos académicos, sino también en las discusiones sobre políticas públicas. Las disposiciones legales ordenan que las agencias regulen en beneficio "del interés público", y algunas organizaciones empresariales y profesionales (como los consejos revisores médicos) reciben en ocasiones una posición y facultades de interés especial, pues se juzga que actúan en beneficio del interés público. Además, el ciudadano común parece tener diferentes expectativas respecto de las organizaciones (gubernamentales o no gubernamentales) que realizan actividades consideradas de interés público (Redford, 1965; Vogel, 1975). y si bien no es fácil descubrir los efectos de dichas expectativas, tampoco lo es desestimarlos.

Confusión normativa e ideológica. La discusión acerca de lo público se torna confusa, no sólo por falta de claridad conceptual, sino por la mezcla del uso normativo y valorativo con el descriptivo y denotativo. Aun el concepto de público como gobierno resulta a veces enturbiado por las diversas connotaciones del término. Al hablar de lo público, los puntos de vista ideológicos suelen enredarse con las descripciones.

Una de las cuestiones normativas que a veces han confundido los intentos por establecer las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas es el tema del "gobierno de perfil empresarial". Las raíces de esta discusión pueden rastrearse hasta los orígenes de la nación, pero el tema conserva su importancia en las deliberaciones contemporáneas. Parte de la confusión engendrada por los filtros ideológicos es que tienen distinto significado para diferentes personas. Pero si hay algún hilo conductor en las percepciones del gobierno de corte empresarial, es el acento en la eficiencia. De hecho, las reformas del gobierno, desde la Comisión Hoover hasta la Comisión Grace, desde los "chicos sabios" del Departamento de Defensa (DaD) de Robert McNamara hasta el grupo de expertos en negocios del presidente Reagan, se han orientado a promover su eficiencia -para muchos, el gobierno funciona más como una empresa cuando es eficiente, y, por lo mismo, menos cuando es "político". Con frecuencia, los intentos para dirigir el gobierno como si fuera una empresa j han conducido a reformar movimientos tendientes a disminuir la influencia de la política partidista y electoral o a separar la política de la administración (Kaufman, 1956). Puede parecer que la eficiencia económica es un asunto no ideológico que cualquiera estaría dispuesto a apoyar. Del mismo modo, podría semejar, en especial para los promotores del gobierno de perfil empresarial, que la eliminación de la

política en favor de mayor eficiencia económica es un paso al que sólo se opondrían las personas más irracionales o egoístas. Sin duda, la idea de que la política (al menos la electoral) es enemiga de la eficiencia resulta una verdad parcial. Si la eficiencia es la producción de una determinada unidad de fuerza útil con un mínimo de energía consumida, la política es a menudo su antítesis. Pero si la eficiencia es la minimización del desperdicio, entonces su relación con la política no es tan clara. La política es con menor frecuencia una fuente de dispendio que un conjunto adicional (esto es, no económico) de criterios asignativos (Fitch, 1974). Las demandas de equidad, redistribución de recursos y regulación de prácticas y productos peligrosos suelen entrar en pugna con los objetivos de eficiencia. El reclamo de eficiencia en el gobierno, y a veces el de un gobierno más práctico, por lo general se acompaña de supuestos desarticulados pero fuertemente ideológicos. En la medida que un gobierno de perfil empresarial significa inclinar los platillos de la balanza de la "eficiencia" política a la económica, este tipo de gobierno servirá a menudo a intereses elitistas (Schiesl, 1977). De igual manera, es más probable que un gobierno de esta índole (económicamente eficiente) tienda a ampliar el papel de los gerentes públicos profesionales y de los técnicos y a minar la influencia de los funcionarios electos (Dutton y Kraemer, 1977; Rose, 1977; Olsen, 1979).

El tema del gobierno "gerencial" es sólo un ejemplo de la intrusión de filtros normativos e ideológicos en los intentos por resolver las diferencias empíricas entre las organizaciones públicas y privadas. Por supuesto, esto no quiere decir que los problemas valorativos carezcan de importancia en la discusión del tema, sino simplemente que hay que tener cuidado de no confundir las nociones sobre cómo deberían comportarse las organizaciones con el análisis de su comportamiento real. Algunas perspectivas normativas, como la teoría de la opción pública, pueden ayudar a esclarecer la reflexión sobre las diferencias de comportamiento real entre las organizaciones, y pueden servir como fuente de hipótesis. Otras, contribuyen más a confundir que a aclarar. Por ejemplo, el acento normativo en el tema del gobierno "eficiente" a veces no es sino una cortina de humo para los teóricos de la organización; la controversia oscurece los problemas teóricos y aporta poco a su solución. Aun como problema empírico, dirigir el gobierno como una empresa es por lo general un eslogan o un símbolo político (a menudo importante). Pero, ¿qué significa exactamente dirigir al gobierno como a una empresa? Herbert Hoover buscó un gobierno de corte empresarial en la década de 1920, al igual que Ronald Reagan en la de 1980. Pero es probable que "empresarial" signifique hoy algo distinto de lo que significaba en tiempos de Hoover. Consideremos la importancia de algunas transformaciones, como el surgimiento de la corporación moderna y de la corporación multinacional, la separación de propiedad y su dirección, la "profesionalización" gerencial, el cambio hacia una economía dominada por los servicios, la regulación gubernamental de las empresas, el acceso a la información y la tecnología de las comunicaciones -factores, todos ellos, que han alterado las instituciones y las prácticas empresariales-. Incluso el significado y el papel de la ganancia han cambiado.

El problema metodológico: validez de medición y estructura

En vista de los múltiples significados de lo público y de los cambios en la composición real de organizaciones y sectores, no es de extrañar que los investigadores interesados en el rompecabezas de lo público hayan encontrado problemas para desarrollar métodos útiles de construcción, parámetros y mediciones. Revisemos algunos de los problemas más comunes.

Codificación. En ocasiones, una cuestión tan fundamental como desarrollar un esquema de codificación para las organizaciones públicas resulta una tarea casi

insuperable. Esto queda bien ilustrado en el trabajo de Hood y Dunsire (1981). Su intento por definir las características de las agencias del gobierno británico se vio casi frustrado desde el principio por las dificultades para determinar cuáles debían considerarse como unidades autónomas y cuáles otras como subunidades. A fin de elaborar una lista preliminar de las agencias autónomas, los autores consultaron varias fuentes autoritativas, incluyendo archivos de personal, documentos presupuestales, referencias de análisis temáticos en las deliberaciones del parlamento, estadísticas del servicio civil y discusiones con ministros y altos funcionarios públicos. Entre las 35 agencias del gobierno examinadas, más de la mitad fueron omitidas de por lo menos una lista de fuentes; no había consenso alguno, pues, sobre cuáles agencias eran entidades autónomas. Su conclusión: "Tal vez sea fútil discutir qué es lo que constituye un nivel significativo de organización en abstracto; la significación puede variar con el problema particular que se esté abordando en un momento dado" (Hood y Dunsire, 1981, p. 38).

Vale la pena observar que los problemas de clasificación no son exclusivos del análisis de las organizaciones públicas (McKelvey, 1982; Pinder y Moore, 1979). No siempre es sencillo determinar si las organizaciones empresariales se reconocen mejor como unidades autónomas o como subsidiarias. Sin embargo, los problemas son menos agudos al tratar con estas organizaciones, porque son menos las interdependencias formales, las reestructuraciones a escala general son menos comunes y no existe un equivalente directo de los cambios en los procesos presupuestales que afectan la posición y el carácter de las organizaciones del gobierno. Asimismo, como Kaufman (1976) advierte, es más difícil determinar las fechas de "nacimiento" y terminación de las organizaciones gubernamentales. ¿Una organización del gobierno nace al recibir autorización estatutaria (algunas agencias con esta autorización no reciben fondos, no contratan personal ni realizan actividad alguna), al autorizarse el presupuesto y el personal, al recibir sus fondos o cuando empieza a prestar servicios?

Nivel de análisis. En este renglón hay dos problemas diferentes que la investigación comparativa debe tomar en cuenta. Entre otras posibilidades, los estudios que comparan las organizaciones públicas y privadas (y sus respectivas prácticas gerenciales) pueden examinar el comportamiento de individuos, grupos de individuos, organizaciones enteras, conjuntos de organizaciones y sectores. No hay razón para pensar que la influencia de lo público sea la misma en cada nivel que haya diferencias entre los actores públicos y privados en cada estrato (Lerner, 1986). Así, un estudio centrado en las diferencias de comportamiento planificado entre directores públicos y privados (en el nivel de análisis individual) podría llegar a conclusiones muy distintas a las de otro que examine las diferencias en el comportamiento planificado de organizaciones completas (en el nivel organizacional de análisis). Esto parece obvio, pero la literatura que describe las presuntas diferencias entre organizaciones públicas y privadas suele prestar poca atención a esta distinción y procede a comparar estudios en diferentes niveles de análisis.

Hay otro problema de nivel de análisis que tiene consecuencias igualmente importantes para hallar sentido a las comparaciones entre organizaciones y directores públicos y privados: las investigaciones enfocan a los gerentes en diferentes niveles dentro de la jerarquía organizacional. Ello nos lleva a que no debamos sorprendernos de que los estudios centrados en los altos ejecutivos hayan encontrado más diferencias que semejanzas entre el gobierno y las empresas, mientras que aquellos enfocados hacia los mandos medios e inferiores hayan arrojado menos diferencias. Sin embargo, las reseñas literarias a veces no distinguen entre los estudios sobre alta dirección y los estudios sobre empleados de nivel medio y bajo, lo cual complica aún más nuestra comprensión de lo público.

Agregación. Los investigadores de la organización enfrentan una multitud de problemas de medición concernientes a la agregación (Freeman, 1978). Estos problemas son especialmente intrincados cuando se trata de establecer las diferencias entre organizaciones públicas y privadas. Con altos niveles de agregación, es más probable que surjan patrones generales y que en contraste con éstos puedan evaluarse las organizaciones particulares. Pero con bajos niveles de agregación (la organización individual tomada como el más bajo) las propiedades singulares de las organizaciones individuales se hacen más evidentes. No es de extrañar, entonces, que los investigadores abocados a casos particulares sean probablemente más sensibles a esos atributos singulares, mientras que aquéllos que agregan organizaciones sean más sensibles a los patrones generales. Sin embargo, hay análisis de literatura comparativa sobre organizaciones públicas y privadas que no alcanzan a distinguir de manera sistemática los trabajos realizados en diferentes niveles de agregación. Los estudios de casos particulares son considerados junto con los de cientos de organizaciones. Podría ponerse que los investigadores que trabajan con diferentes niveles de agregación llegasen a conclusiones distintas en cuanto a la importancia de lo público, y que esas conclusiones podrían deberse en gran parte a dichos niveles. Entre los estudios que han encontrado diferencias significativas en las organizaciones públicas, el análisis casuístico es una metodología común. Sin embargo, los estudios que hallan pocas diferencias sobre la base de lo público han tomado en consideración un gran número de organizaciones y han tendido a agregar sus comportamientos. En suma, si nos centramos en lo singular, encontraremos lo singular, y si nos enfocamos en los grupos, hallaremos patrones y comportamientos comunes.

Organizadores, organizar y organizaciones. Es importante mantener la distinción entre organizadores (la gente que trabaja en organizaciones), organizar (dirigir) y las propias organizaciones. De nuevo, esto parece una obviedad, pero las discusiones sobre las diferencias entre lo público y lo privado a menudo oscilan entre diferentes focos sin notar la variación. Decir que existen diferencias entre las organizaciones públicas y privadas no es lo mismo que decir que las hay entre gerentes o estilos gerenciales en ambos sectores. Esto no difiere mucho del argumento de Weick (1969) sobre la importancia de organizar para el estudio de las organizaciones.

El problema causal: la última barrera a la teoría de la organización pública

Aun resolviendo los otros grandes problemas, y aun desarrollando estructura y métodos adecuados, poco se puede avanzar en ausencia de alguna explicación útil sobre la forma en que lo público afecta el comportamiento de las organizaciones. No basta con determinar que las organizaciones públicas (por alguna concepción) difieren de las privadas en su comportamiento. Tal explicación es un requisito para que haya avances teóricos sustanciales. Actualmente, la investigación sobre las organizaciones públicas se apoya con demasiada frecuencia en un "empirismo de caja negra" (Bozeman, 1982) o en argumentos ad hoc.

La teoría dimensional de lo público (desarrollada en los capítulos IV, V Y VI) pretende ofrecer un avance conceptual en tanto que nos permite abordar la disolución sectorial, las organizaciones híbridas y las interrelaciones entre diversos tipos de organización. Pero el objetivo más ambicioso es presentar una explicación plausible sobre el modo en que lo público de una organización influye en su comportamiento. Se propone, en síntesis, esbozar la mecánica conductual de lo público. El enfoque aquí presentado se capta mucho mejor en relación con otras aproximaciones para comprender las diferencias entre las organizaciones

públicas y privadas. La siguiente sección presenta una tipología de los enfoques predominantes del rompecabezas de lo público.

ENFOQUES DEL ROMPECABEZAS

En los capítulos anteriores se han revisado los resultados empíricos y las teorías concernientes a lo público, sin caracterizar los enfoques en forma sistemática. Conviene clasificar brevemente las aproximaciones generales (aparte de los resultados sustantivos) al estudio de las organizaciones públicas. Hay una gran diversidad de enfoques en el análisis de lo público de las organizaciones (Rainey, Backoff y Levine, 1976; Bozeman, 1984). Pese a ello, es posible capturar gran parte de las perspectivas más comunes en unas cuantas categorías.

Los relatos de profesionales han jugado un papel prominente en el armado del rompecabezas de lo público. Resulta especialmente útil la contribución del "sector spanners" (personas que trabajan en posiciones de alto nivel tanto en el gobierno como en empresas), que aporta información sobre las diferencias observadas en las organizaciones y gerencias públicas y privadas. Los estudios clásicos de Wilson (1887) y Appleby (1945) siguen siendo muy valiosos, mientras que los más contemporáneos del sector spanners, como Blumenthal (1983) y Rumsfeld (1979), ofrecen sus impresiones sobre las semejanzas y diferencias entre ambos sectores. Si bien estos relatos resultan sugerentes y a menudo constituyen una valiosa fuente de hipótesis (véase, por ejemplo, Allison, 1979), su prominencia en las discusiones teóricas da testimonio de la escasez de investigación empírica sistemática en cuanto a comparación de ambos sectores.

Los estudios de casos particulares que comparan organizaciones públicas y privadas son raros, pero hay una extensa bibliografía centrada en organizaciones públicas individuales (por ejemplo, Selznick, 1966; Mosher, 1979). Muchas de estas investigaciones no pretenden abordar las diferencias entre los sectores público y privado; sin embargo, otras (como Warwick, 1975; Kaufman, 1981) utilizan su material de casos particulares para inferirlas. Es probable que un conjunto cuidadosamente ordenado de estudios casuísticos pueda arrojar bastante luz sobre el rompecabezas de lo público, aunque al parecer nadie ha emprendido una comparación tan sistemática de casos. Los estudios enfocados en organizaciones individuales, o asistemáticamente en varias organizaciones, pueden resultar útiles para la enseñanza, pero rara vez aportan algo importante a la teoría de la organización pública.

En la investigación unisectorial, el investigador examina una muestra de organizaciones públicas (o subunidades de ellas), determina las características empíricas de la organización y emplea esta información para especular sobre las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas. Un ejemplo familiar de este método es el trabajo de Meyer (1979) titulado *Change in Public Bureaucracies* ["Cambio en las burocracias públicas"]. Meyer expone sólidos argumentos sobre la necesidad de prestar atención a las diferencias intersectoriales y advierte contra la sobregeneralización en la teoría corporativa; pero no ofrece una comparación empírica. En el que quizá sea el intento más completo por definir las características de las organizaciones públicas, Hood y Dunsire (1981) han tomado la delantera en cuanto a ofrecer definiciones deducidas empíricamente. Pero, de nueva cuenta, la comparación con las organizaciones privadas es ora implícita, ora especulativa, ya que no hay una base de datos similar sobre éstas.

La investigación sectorial comparativa parece asaz prometedora como fundamento teórico de la organización pública. Por desgracia, si bien tales estudios comienzan a acumularse (por ejemplo, Buchanan, 1974, 1975a; Meyer,

Marshall y Williams, 1977; Rainey, 1983, 1979; Rushing, 1973; Bozeman y Loveless, de próxima publicación; Crow, 1985), en ocasiones se ven empañados por problemas como muestreo asistemático y otras limitaciones de información, modelos no especificados y validez de construcción limitada. Algunos de los estudios más rigurosos (por ejemplo, Rhinehart et al., 1969) se han basado en pruebas de laboratorio y han utilizado a estudiantes como sujetos. El alcance de generalización en tales estudios es cuestionable.

La investigación genérica es la más común en los estudios corporativos. En ella no se presume que las diferencias entre organizaciones públicas y privadas son significativas. Las organizaciones gubernamentales, no lucrativas y empresariales pueden estudiarse juntas, pero (al menos en términos de lo público) "una organización es una organización". En una variante, a la que podría llamársele investigación incidental de lo público, la posición sectorial es investigada, pero juega un papel menor en el análisis (véanse Rushing, 1976; Holdaway, Newberry, Hickson y Heron, 1975; Rowan, 1982; Tolbert y Zucker, 1983). En tales ejemplos, es típico que no se ofrezca una justificación teórica de las diferencias observadas entre las organizaciones públicas y privadas. Lo público se examina más o menos como una reflexión madura.

Finalmente, hay estudios que adoptan un enfoque similar al que aquí se utiliza; estudios que buscan desarrollar marcos teóricos para abordar el rompecabezas de lo público. Algunos de estos ensayos (como los de Fottler, 1981; Wamsley y Zald, 1973) abrevan en las tradiciones de la teoría corporativa, pero otros enfoques útiles están firmemente anclados en las disciplinas de la ciencia política (por ejemplo, Benn y Gaus, 1983) o la economía (Breton y Winetrobe, 1982). Muchos de los modelos conceptuales son una valiosa fuente de hipótesis comprobables, pero con la excepción del paradigma de derechos de propiedad de los economistas, estas "preteorías" han recibido poca atención de los investigadores. Quizá una razón de este descuido aparente sea que los modelos conceptuales tienden a ocuparse de las interacciones organización- ambiente, mientras que los investigadores interesados en el rompecabezas de lo público han examinado principalmente el papel de los individuos en las organizaciones.

UNA TIPOLOGÍA DE ENFOQUES

En resumen, hemos identificado siete enfoques de lo público razonablemente distintos: relatos de profesionales, estudios de casos, investigación unisectorial (comparaciones implícitas), investigación sectorial comparativa, investigación genérica, investigación incidental de lo público y marcos teóricos. A partir de estos enfoques puede desarrollarse una tipología elemental que los divida sobre la base de: 1) si buscan generalizaciones, y 2) si agregan o separan organizaciones públicas y privadas.

Enfoques ideográficos del rompecabezas de lo público. Los enfoques ideográficos pretenden explicar eventos singulares, a menudo en un contexto de transformación. Tales estudios ofrecen una explicación de tipos, pero se apoyan más en la capacidad interpretativa del analista que en inferencias extraídas sistemáticamente de datos. Graham (1971, p. 201) observa que los enfoques ideográficos pueden proporcionar un "boceto explicativo", pero advierte que "cada boceto puede trazarse de manera diferente si se pone el acento en los efectos de una variable en el contexto sobre otras [...] ¿cómo comparar explicaciones con textuales (aun las que adoptan la misma perspectiva) para juzgar si una es más exacta o válida que otra?" Los relatos de profesionales y los estudios de casos son ideográficos en su enfoque explicativo, y si bien resultan útiles en muchos aspectos, tienen poco potencial de generalización válida. De hecho, la información proporcionada por algunos profesionales a

veces puede despistar a quienes buscan explicaciones generales de las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas y su manejo respectivo. Los profesionales que escriben libros y artículos sobre las diferencias sectoriales son apenas un grupo fortuito. Los relatos de primera mano más conocidos son los que han sido escritos por funcionarios que trabajan para el gobierno y las empresas en las esferas más altas. Estos individuos no sólo están lejos de ser un grupo representativo de todos los puestos de dirección, sino que es improbable que representen a todos los gerentes de nivel superior. No hay razón para suponer que el sector spanners sea una muestra distribuida al azar de todos los directivos de máximo nivel.

No todos los estudios de casos son ateóricos; pero los que no se ocupan de generar hipótesis o de contrastar las organizaciones públicas y privadas sí lo son (al menos con respecto al tema de lo público). Los estudios que simplemente dan por sentado que ambos sectores son diferentes, y que proceden a investigar el comportamiento de una organización individual con base en tal supuesto, pueden calificarse como estudios ideográficos de casos sobre lo público.

Enfoques generalizadores del rompecabezas de lo público: agregado contra binario. La mayoría de los enfoques genéricos, incidentales de lo público, unisectoriales, de comparación sectorial y de marco teórico pueden clasificarse como teóricos en tanto que cada uno busca una explicación generalizable del comportamiento organizacional. Estos enfoques pueden subdividirse según agreguen o separen organizaciones públicas y privadas. El término binario describe el tratamiento de lo público en la mayoría de los estudios de comparación sectorial y unisectorial. Son binarios en el sentido de que las organizaciones son separadas en una o dos categorías (propiedad pública contra privada, sector público contra Privado, gobierno contra empresa, mercado contra no mercado). En el caso de los estudios unisectoriales, las distinciones no se basan en comparaciones empíricas, sino que están implícitas. Es decir, se presentan resultados para un conjunto (por ejemplo, el sector público) de organizaciones.

GRAFICA PAG 88

Los enfoques agregados no hacen tal distinción. En vez de ello, las organizaciones se estudian juntas sin considerar su componente público. Tanto el enfoque genérico como el de lo público incidental son agregados en el sentido de que "una organización es una organización" (al menos por lo que atañe a la posición público-privado).

La gráfica xxxxx presenta una tipología de los enfoques con base en su tipo de explicación (ideográfica y en pos de la generalización) y la manera en que abordan (u optan por no abordar) lo público.

Cualquiera de los dos enfoques - binario o agregado- puede resultar útil y adecuado, siempre que la premisa central sobre la relevancia (o irrelevancia) de lo público sea correcta. En aquellos casos en que lo público es vital para determinar el comportamiento de una organización, el enfoque binario es útil y eficiente. Cuando este supuesto no se sostiene, se pierde tiempo al partir de una premisa incorrecta. Del mismo modo, el enfoque agregado es eficaz cuando lo público tiene poca o ninguna importancia en la explicación del comportamiento, pero es menos efectivo cuando lo público es un factor determinante.

Algo fundamental para la teoría de la organización pública es minimizar los errores Tipo A (agregado) y Tipo B (binario); el primero es la probabilidad de suponer incorrectamente que lo público carece de importancia explicativa, y el segundo es la probabilidad de suponer incorrectamente que sí la tiene.

Desde luego, una cosa es sugerir que la reducción de los errores Tipo A y Tipo B es una tarea útil para la investigación corporativa, y otra muy distinta sugerir cómo debe llevarse a cabo esa tarea.