

NUEVAS LECTURAS DE POLÍTICA Y GOBIERNO

TODAS LAS ORGANIZACIONES SON PÚBLICAS

**TENDIENDO UN PUENTE ENTRE LAS TEORÍAS
CORPORATIVAS PRIVADAS Y PÚBLICAS**

Estudio introductorio de Juan Miguel Ramírez Zozaya

BARRY BOZEMAN



Traducción de
PASTOR JESÚS COVIÁN ANDRADE

BARRY BOZEMAN

Todas las organizaciones son públicas

*Tendiendo un puente entre las teorías
corporativas privadas y públicas*

Estudio introductorio de
JUAN MIGUEL RAMÍREZ ZOZAYA



COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Primera edición en inglés, 1987
Primera edición en español, 1998

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Título original:
All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories
Traducción autorizada de la edición en inglés publicada por Jossey-Bass, Inc., Publishers
D. R. © 1987, Jossey-Bass, Inc., Publishers
ISBN 1-55542-036-2

D. R. © 1998, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227, 14200 México D. F.

ISBN 968-16-4962-1

Impreso en México

● ORGANIZACIONES PÚBLICAS: NUEVO ● PARADIGMA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA *Estudio introductorio*

JUAN MIGUEL RAMÍREZ 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

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.

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 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

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

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 contextuales 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 post-tradicional, 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

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 retomó 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.

lapso muy breve, hemos testificado quizás el conjunto más dramático de contiguas transformaciones sociales en la historia del mundo.⁶

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.

⁶ El concepto de transición está estrechamente vinculado con el concepto de modernidad; en palabras de Giddens, uno de los sociólogos contemporáneos 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. Barker, *Quangos in Britain*, Macmillan, 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*, Carnegie, Nueva York, 1967.

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.

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 presen-

⁸ Según Habermas, el Estado puede remplazar 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.

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

ta 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

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 Postmodern 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. The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

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

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

¹³ Richard Rose, "La beneficencia: la mezcla de privado y público", en Martin Rein (comp.), *Para definir la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México, 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 Directors", *Harvard Business Review*, núm. 4, julio-agosto de 1994, pp. 52-60.

¹⁴ Jürgen Habermas, *The 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.

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 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 externado 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

* 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 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.

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 princi-

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

pio 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 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

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

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". Chris 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.

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 introducirnos en la obra de Barry Bozeman es que ésta se inscribe en el contexto de los trabajos que han desarrollado los teóricos de la geren-

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

cia pública norteamericana. Bozeman es 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 actual-

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.

lizado 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

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

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

²⁷ Lynn, *op. cit.*, p. 7.

²⁸ Véanse, entre otros trabajos de este corte: Jamil Jreisat, *Managing Public Organizations. A Development Perspective on Theory and Practice*, Paragon House, Nueva York, 1992; John Bryson y Barbara Crosby, *Leadership for the Common Good. Tackling Public Problems in a Shared Power World*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.

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.

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.

"PUBLICNESS": ENFOQUE PARA ANALIZAR LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El concepto de "publicness", sugerido por Bozeman —podríamos decir—, tiene el mismo significado que le asignan los latinoamericanos 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 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 quehacer 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 simularía una especie de "rompecabezas de lo público".³²

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 supe-

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 con-

trar 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.

notaciones; b) el obstáculo metodológico, esto es, muchos problemas son analizados bajo una misma lente, incluyen aspectos 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. Ésta 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, independientemente 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 con-

siderarlo 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 Siècle 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.
- Bergquist, 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 Overman, *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 "Quangocratization" 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*, Parangon 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.

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 indelible 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 enfo-

que 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 TEMÁTICO

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 aquéllas 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

Syracusa, Nueva York
Enero de 1987

I. 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 del 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, desean alguna prueba de que lo público represente una diferencia (véanse, por ejemplo, Meyer y Rowan, 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; Hayes, 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 sen-

* Se prefirió dejar, a lo largo del libro, las siglas como vienen en la edición en inglés, de ahí que, cuando se pone completo el nombre de alguna institución, no concuerdan con la traducción al español.

tido de que algunas transferencias intersectoriales terminan en tristes fracasos y otras 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 ¿caso 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 (Musolf 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).

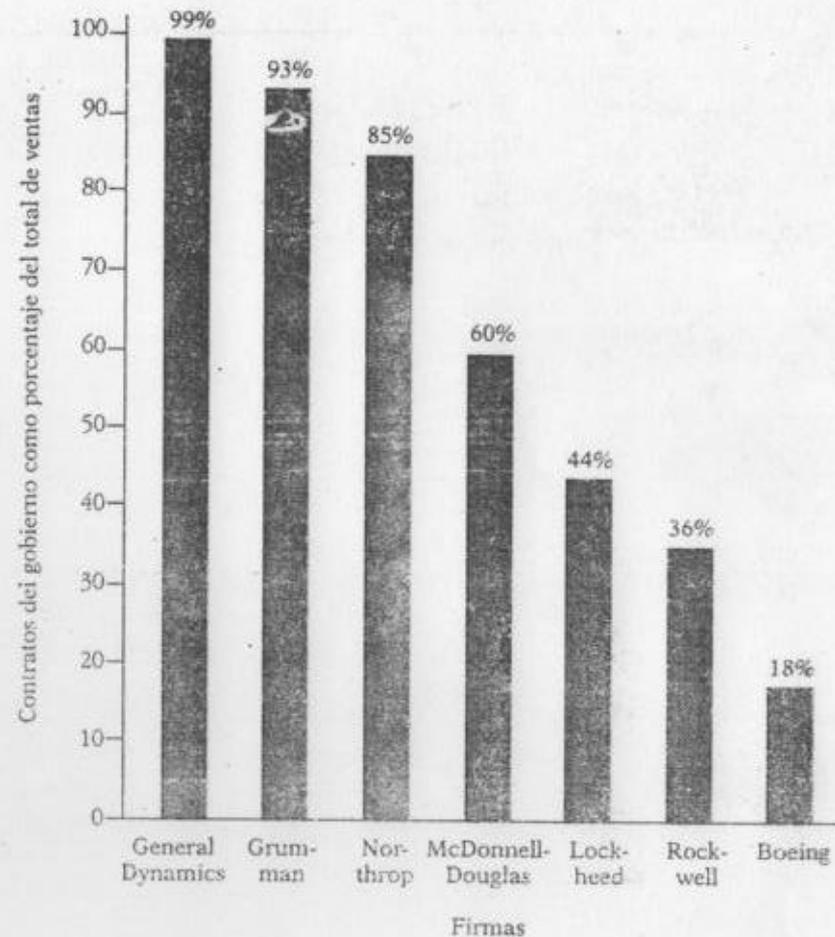
EL COMPONENTE PÚBLICO EN LAS FIRMAS PRIVADAS: EJEMPLOS HISTÓRICOS DE LA INDUSTRIA AEROESPACIAL

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 uti-



GRÁFICA 1.1. *Financiamiento público de firmas aeroespaciales*

lidades 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.

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 (Simonsen, 1968). En las cinco décadas siguientes, el creci-

miento 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 rebasa-

miento 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 desmantelar 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 aeroespaciales 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).

II. 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 ocupa-

cional. 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 quedarán 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 orga-

nizaciones 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 fu-

nizaciones 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 fu-

turas 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 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 hacerlo 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,

turas 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 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 hacerlo 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 Turner, 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 persona!) 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 causales. 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.

III. 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 (Yarwood 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 finan-

ciamiento 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 desvanescan 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 mismo. 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 Wine-trobe, 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 irremediabilmente 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 (DOD) 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 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 organiza-

ciones 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 o 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 debemos 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 suponerse 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 estructuras 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 resul-

tados 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 organi-

zación 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) ob-

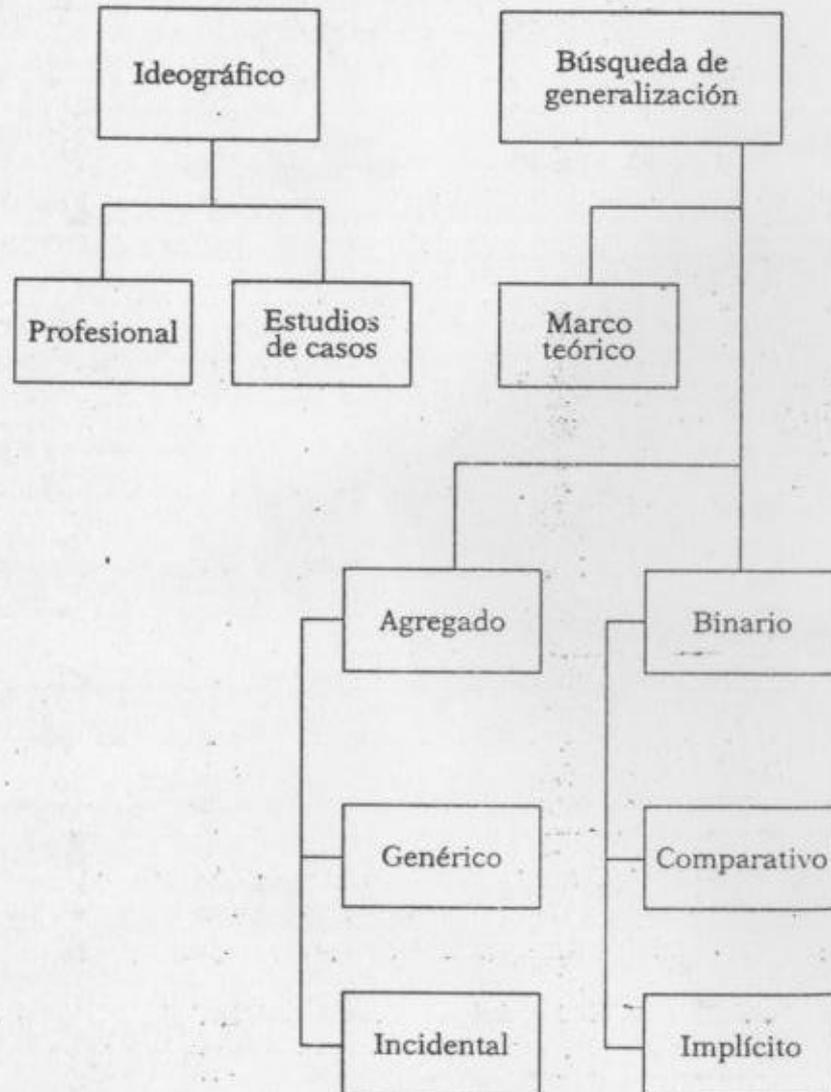
serva que los enfoques ideográficos pueden proporcionar un "boceto explicativo", pero advierte que "cada boceto puede trazarse de manera diferente si se pone el acento en los efectos de una variable en el contexto sobre otras [...] ¿cómo comparar explicaciones contextuales (aun las que adoptan la misma 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 trata-

GRÁFICA III.1. *Tipología de los enfoques de lo público en la investigación organizacional*



miento 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.

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 III.1 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.

IV. AUTORIDAD ECONÓMICA: COMPRENSIÓN DE LAS RAÍCES DE LO PRIVADO*

LA AUTORIDAD existe "cuando una, varias o muchas personas permiten explícita o tácitamente que alguien más tome decisiones por ellas para cierta clase de actos" (Lindblom, 1977, pp. 17-18). El corolario conductual de la autoridad es la obediencia, y el estudio de la autoridad en las organizaciones es, al menos en parte, una indagación de los motivos del acatamiento de directrices organizacionales formales.

La autoridad económica es una poderosa motivación en casi todo tipo de organizaciones. Los individuos cumplen con las directrices organizacionales en espera de una retribución pecuniaria, si bien no es éste el único medio de que dispone una organización. La obediencia también puede explicarse en función del compromiso con dogmas religiosos (autoridad religiosa y clerical), ideologías (autoridad de las ideas) o el carisma (autoridad de la personalidad). Pero la mayoría de las organizaciones modernas se nutren de autoridad económica y política, y este análisis se limita a esas dos amplias categorías. En este capítulo y en el siguiente nos centraremos en los usos e impactos de la autoridad organizacional en las transacciones ambientales. El lector interesado en explorar la dinámica de la autoridad política y económica en las organizaciones hallará varias explicaciones de utilidad en la bibliografía existente (véanse Breton y Winetrobe, 1982; Downs, 1967; Hoenack, 1983).

AUTORIDAD ECONÓMICA Y LO PÚBLICO

Las virtudes del egoísmo han sido reconocidas de tiempo atrás por los economistas. El interés económico individual es

* Este capítulo fue escrito con la colaboración de Stephen Loveless, y procede de Loveless (1985), y Bozeman y Loveless (de próxima publicación).

un motor de la economía capitalista y, lo que es más importante para el tema que nos ocupa, una piedra angular de la autoridad económica. El interés económico personal es un prerrequisito para inducir la conformidad en las organizaciones de carácter mercantil. Aun las interpretaciones más simplistas de las diferencias entre lo público y lo privado identifican con facilidad un importante factor: la presencia o ausencia de un móvil de lucro. Las explicaciones más sencillas se reducen a observar que en el gobierno no hay "línea de fondo". Pero aun los tratamientos sofisticados que reconocen la complejidad en cuanto al significado y el efecto de los móviles de ganancia, ofrecen la misma lección básica. Sin embargo, algunos economistas discrepan respecto de la importancia de dicha motivación como un elemento distintivo entre las organizaciones públicas y las privadas. Esto se debe, por un lado, al amplio reconocimiento de que son pocas las organizaciones, públicas o privadas, que se guían únicamente por razones de lucro, y por otro, a las opiniones divergentes sobre el papel del gobierno en una sociedad capitalista.

Una de las perspectivas sobre el rol del gobierno, un modelo "minimalista", es la de soporte para el mercado. Quizá el principal defensor de este modelo de acción gubernativa sea Milton Friedman (1984), quien argumenta que la esfera de actividad gubernamental debería limitarse a definir y reforzar la propiedad, especificar la conducta y las responsabilidades delictivas y quitar las barreras que obstruyen la competencia (como la legislación antimonopólica). Según este punto de vista, el papel del gobierno es mantener la competencia y, por lo tanto, la soberanía del consumidor.

Un rol gubernamental mucho más activo es planteado por algunos planificadores económicos, como Galbraith (1967), quien sostiene que el carácter de la tecnología industrial y la producción es tal que muchos proveedores no son deseables, debido a las economías de escala. El uso eficiente de la tecnología moderna requiere de gran capacidad para anticipar el cambio, y esto a su vez exige la mayor planificación posible en un ambiente de mercado sin trabas. Si bien la planificación en las corporaciones privadas asegura cierta capacidad de previsión, tal planificación resulta atomística y nada

ciertamente es impráctico. Los costos de transacción son tales que el mercado no sería eficiente.

El criterio de insuficiencia mercantil no es tan simple como podría parecer. Las imperfecciones del mercado casi siempre existen en cierta medida. La cuestión de fondo no es, por lo tanto, si hay una falla del mercado, sino si ella basta para justificar la intervención del gobierno. Asimismo, es un error comparar el suministro de bienes y servicios por parte de mercados ineficientes con el que haría una entidad del gobierno idealmente eficiente. Wolff (1979) ha expuesto en forma convincente que deben considerarse las posibilidades de una "ineficiencia no mercantil". Factores como las desigualdades de poder, el desplazamiento de objetivos públicos por metas privadas y la incapacidad de controlar los costos, pueden hacer fracasar el suministro no mercantil de bienes y servicios.

BIENES PÚBLICOS

Según algunos economistas teóricos, los bienes y los servicios deberían ser proporcionados por organizaciones del sector público cuando hay imperfecciones en el mercado o cuando pueden clasificarse como públicos. Hay varias definiciones de bien público. Algunos economistas se refieren a todos los productos y servicios proporcionados por el gobierno vía financiamiento indirecto (es decir, impuestos y asignaciones) como bienes públicos. Esta no es una definición particularmente útil, porque se centra en el modo de financiamiento más que en el carácter de los propios bienes. Herber (1971, p. 32) ofrece una definición más convencional, centrada en las características de exclusión y consumo colectivo de los bienes: "La principal característica del consumo colectivo es el hecho de que los bienes económicos 'consumidos en conjunto' son indivisibles, en el sentido de que algunos o todos sus beneficios no pueden cotizarse en el mercado. En el caso extremo de que todos sus beneficios sean indivisibles, el bien es normalmente llamado 'bien público puro'. Si éste es surtido en la economía, es consumido en igual cantidad por todos los consumidores. Nadie puede ser

democrática, por lo que un papel más amplio del gobierno es necesario para que haya una mayor participación en la antipación y el control del cambio.

Parece razonable sugerir que la perspectiva dominante de acción gubernativa es el modelo de insuficiencia del mercado. Este modelo identifica varios factores que impiden la operación eficiente del mercado (Samuelson, 1966). Pero mientras el modelo minimalista limita la actividad del gobierno a promover la competencia, el modelo de insuficiencia mercantil sugiere que ciertas actividades son mejor desempeñadas por el gobierno debido a los costos de exclusión, los costos de transacción o algunas características de la libre competencia en el suministro comercial de bienes o servicios. Este modelo de mercado apunta en gran medida el razonamiento de la teoría de los bienes públicos, la opción pública y el gasto público. Muchas de las premisas influyen en otro cuerpo de la teoría económica que tiene que ver con lo público: la teoría de los derechos de propiedad.

Las teorías de los derechos de propiedad y de la insuficiencia del mercado proporcionan la materia prima para interpretar las implicaciones de la autoridad económica para lo público. La primera es particularmente útil si se quieren entender las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas. Mientras que gran parte de la bibliografía sobre la insuficiencia del mercado es esencialmente normativa y trata de las pautas para asignar tareas entre los sectores, la teoría de los derechos de propiedad no sólo toma en cuenta los criterios asignativos, sino que también ofrece una explicación de las diferencias observadas en el comportamiento y la productividad de las organizaciones públicas y privadas.

El mercado puede fallar cuando existen monopolios u oligopolios. La acción gubernativa es la herramienta común para enfrentar los consecuentes colapsos en la competencia. Esta acción puede orientarse ya sea a la corrección del mercado o a suministrar bienes o servicios mediante agencias del gobierno. En ciertos casos, el mercado puede establecer los costos y facilitar el intercambio, pero los costos de transacción son excesivamente altos. Por ejemplo, es posible imponer tarifas directas a los peatones por el uso de aceras, pero

'excluido' de su consumo por una omisión voluntaria de pagar por él".

Si bien la naturaleza de los bienes públicos es un criterio establecido por muchos economistas para determinar la asignación de responsabilidades entre los sectores, pocos bienes y servicios se acreditan como puramente públicos. La defensa nacional es un ejemplo multicitado de bien público puro: está a disposición de pacifistas y de "halcones"; una vez proporcionado a uno, es proporcionado a todos; y el consumo de una persona no disminuye la cantidad disponible para otros. Pero la mayoría de los bienes y servicios suministrados por el gobierno cae en algún punto entre el carácter puramente privado (esto es, divisible, excluyente y cotizado convenientemente en el mercado) y el puramente público. Asimismo, un bien puede ser más público en algunos de sus aspectos y menos en otros. James Buchanan (1973) ha dado un amplio tratamiento teórico a los llamados bienes cuasi-públicos.

Para el efecto de ubicar una actividad en el sector público o en el privado, la conveniencia relativa con la que puede establecerse un precio para los bienes o servicios es por lo general una cuestión de gran importancia. Una consideración es la presencia y el grado de las externalidades. Éstas surgen cuando cierto valor (positivo o negativo) de un bien o servicio no se refleja en su precio o en los recursos utilizados. Algunos ejemplos de externalidades son la producción de contaminantes atmosféricos por parte de fabricantes y el valor de la educación social (en oposición a la individual) de carácter formal. A menudo los formuladores de políticas buscan controlar esas externalidades (por ejemplo, al imponer regulaciones a los productores de contaminación y al subsidiar la educación de los individuos).

El bien público puro es un caso extremo de externalidades, en tanto que toda la producción es considerada como no comerciable para los individuos, ya que todos los beneficios son externos. Así, un criterio para la ubicación de un bien o servicio en el sector público es la generación de externalidades positivas importantes. Del mismo modo, si todos los beneficios se acumulan para el individuo, es posible una estructura de mercado eficiente, pueden establecerse precios

significativos y la producción del bien o servicio debe ser teóricamente responsabilidad del sector privado. Sin embargo, este criterio no es tan claro como podría parecer, pues hay mucha variación en la calidad y el tipo de externalidades asociadas a bienes y servicios particulares. Así como hay pocos bienes puramente públicos, asimismo existen pocos para los que los beneficios son enteramente externos.

Las diversas interpretaciones sobre los bienes públicos no sólo han influido en el desarrollo de enfoques económicos de la teoría de la organización (véanse, por ejemplo, Breton y Winetrobe, 1982; Downs, 1967; Williamson, 1981a), sino que también han sido una guía para la toma de decisiones con respecto a políticas públicas. Sin embargo, en este capítulo no se hace hincapié en los enfoques de bienes públicos y de ineficiencia del mercado. Nuestra principal preocupación no es *dictar* las diferencias entre organizaciones públicas y privadas, sino *explicar* las diferencias de comportamiento y desempeño.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD COMO UNA TEORÍA DE LO PÚBLICO

Además de los criterios sobre bienes públicos e insuficiencia del mercado para distinguir a las organizaciones públicas de las privadas, así como sus actividades respectivas, los economistas han desarrollado argumentos que corresponden a los derechos de propiedad y a la propiedad misma (Alchian y Demsetz, 1972; Alchian, 1965; De Alessi, 1969, 1973, 1980; Demsetz, 1966, 1967). Según los teóricos de los derechos de propiedad, la distinción más importante entre las organizaciones privadas y gubernamentales radica en la incapacidad de transferir los derechos de propiedad en las organizaciones públicas de un individuo o grupo a otro. Dado que no existen acciones de un capital comercial del gobierno, el individuo no puede alterar su "cartera" de inversiones en programas estatales o intercambiar derechos de propiedad. Hay varias implicaciones económicas de importancia en esta incapacidad de transferencia. Se ha argumentado (Alchian, 1961; Peltzman, 1971) que la capacidad de intercambiar propiedad se

relaciona con la eficiencia económica. Los economistas consideran la propiedad como un insumo productivo que funciona para asumir riesgos y organizar la actividad gerencial (Peltzman, 1971). En las organizaciones públicas, el riesgo (al menos el de capital) es tan difuso que virtualmente deja de existir (Cheung, 1969). El hecho de que en el sector privado se considere el control gerencial como un insumo productivo implica que la capacidad tiende a ser valorada eficientemente en el mercado; en el sector público, la distribución de la capacidad directiva entre organizaciones tiene poca correspondencia con su valor como insumo productivo (Jensen y Meckling, 1976; Clarkson, 1980).

Recompensa e incentivos. Cuando los derechos de propiedad son transferibles existe una conexión clara entre decisión y recompensa. En ausencia de derechos de propiedad, hay una ineficiencia adicional relacionada con el hecho de que las regulaciones burocráticas y los mecanismos de vigilancia son promulgados como un sustituto inadecuado pero costoso de los sistemas de valoración y recompensa basados en esos mismos derechos (Alchian y Demsetz, 1973). Nepotismo, plazas o empleos, estructuras salariales, licitaciones selladas y partidas presupuestales se hallan bajo control (Davies, 1981), pero ninguno de estos controles es necesario cuando los propietarios tienen incentivos pecuniarios para esforzarse en ser eficientes.

Ante la falta de intereses financieros directos, la misión de la agencia pública es más fácilmente subvertida. Consideremos la observación de Bower (1977, p. 132) sobre la dilución de propósitos en el sector público: "¿Qué significa propósito en el sector público? Al igual que en el sector privado, el móvil de la administración es el interés propio; no así el motivo organizacional declarado [...] El administrador que encuentra un 'producto' para mantener viva la Administración de Electrificación Rural es calificado de burócrata recalcitrante, de preservar empleos innecesarios. Aunque puede motivar el éxito administrativo, el interés propio es venal. Además, el director general de una organización pública puede no tener derecho presuntivo alguno para establecer un propósito; éste puede ser dado por legislación".

Vigilancia propietario-empresario. Las organizaciones del gobierno no se benefician de los servicios de empresarios en busca de riqueza. Aun si los empresarios tuvieron éxito en iniciar o reestructurar organizaciones gubernamentales para una productividad óptima, no existe un mecanismo mediante el cual aquéllos se benefician más que otros contribuyentes, y no hay garantía de que los impuestos se reduzcan como resultado de una mayor eficiencia. Tampoco hay muchas expectativas para los contribuyentes individuales de verse recompensados por el tiempo empleado en vigilar la acción gubernativa y en buscar la eficiencia. El contribuyente activista no se beneficia más que otros. En las firmas privadas, los empresarios y los gerentes que comparten riqueza ejercen presión para la combinación de insumos económicos que lleven al máximo la productividad. En el gobierno, la actividad directiva se centra en los principios más diversos (Shelton, 1967; Clarkson, 1980), particularmente en recompensas secundarias relacionadas con el poder político, expansiones presupuestales e incrementos de personal (Downs, 1967; Niskanen, 1971). Como Davies (1981, p. 115) observa, en ausencia de constreñimientos como la presión para optimizar la riqueza de los propietarios, "un director público tendrá mayores oportunidades de aumentar su bienestar a expensas de los bienes de los titulares (es decir, los contribuyentes) que el gerente de un negocio particular, porque hacerlo es relativamente menos costoso".

Un punto relacionado con lo anterior es expuesto por Alchian y Demsetz (1972), quienes intentan explicar qué significa "eludir la carga". Las fuerzas del mercado tienden a la coordinación y a la valoración significativa del trabajo. En ausencia de esas fuerzas, el empleado público individual, quien no solamente valora la productividad, sino también el descanso y otros objetivos personales, se verá motivado a pasar la carga de trabajo a otros (eludir la carga). El costo de la productividad reducida de cualquier individuo recae en todo el grupo, mientras que la ganancia en el valor no productivo es individual.

Para combatir esta conducta elusiva, el grupo de trabajo debe ser vigilado muy de cerca. La importancia de los dere-

chos de propiedad privada en la compañía es ofrecer los medios y la motivación para vigilar la actividad. Bajo el control del propietario, el derecho a ganancias residuales y el derecho de transferir o vender su propiedad ofrecen el incentivo de llevar al máximo la productividad de la organización y el valor neto a largo plazo. Del mismo modo, el control del propietario proporciona los medios de vigilancia. El propietario tiene el derecho de observar y evaluar el trabajo, de contratar y despedir a los empleados y de fungir como la parte central en los contratos. Así pues, en opinión de Alchian y Demsetz (1972), el conjunto de derechos patronales en la compañía de libre empresa clásica ha evolucionado como el medio más efectivo para asegurar que la "elusividad" se mantenga al mínimo y que la eficiencia técnica sea óptima.

Vigilancia en las organizaciones del gobierno y en la corporación moderna. A medida que la propiedad se atenúa —diluida entre muchos titulares—, se diluyen también la motivación y los medios de control patronal directo. Esto es tan cierto en las grandes corporaciones modernas como en las organizaciones públicas. Pero las primeras disponen de medios más efectivos para combatir la pérdida de control de propiedad y sus consecuencias indeseables (De Alessi, 1973). La técnica más importante es la delegación de la vigilancia en un grupo más pequeño de gerentes o de propietarios-gerentes. Los gerentes son motivados para fungir como sustitutos del dueño en los casos en que el ingreso de éste se encuentre sujeto a la ganancia y al valor de capital de la organización. Asimismo, su puesto depende en parte del éxito de la compañía (según lo definan los accionistas propietarios).

Ambas condiciones son posibilitadas por la capacidad de transferir libremente acciones de propiedad. El intercambio abierto de acciones permite calcular con facilidad el valor de la empresas y, por consiguiente, evaluar los vínculos entre recompensa y desempeño gerenciales (Di Lorenzo y Robinson, 1982). Además el derecho de transferir acciones establece la posibilidad de que la organización ineficiente cambie de manos y de que el gerente sea reemplazado.

Las diferencias clave entre la organización pública típica y la corporación radican en la naturaleza no transferible de la

propiedad, la consiguiente incapacidad de los titulares públicos (los contribuyentes) de acumular intereses adicionales y las restricciones en la distribución de beneficios residuales.

La propiedad en la organización pública no es voluntaria. El titular puede librarse de ella sólo si se muda, pues no puede vender o transferir su parte. En consecuencia, su capacidad de recaudar los beneficios de la riqueza acumulada y el ingreso futuro de la organización es muy reducida, al igual que su incentivo de vigilancia. El potencial para que un nuevo grupo de propietarios tome el control queda efectivamente eliminado. Esto reduce la capacidad del propietario de vigilar a los gerentes públicos. Cualquier beneficio derivado de una mayor eficiencia se distribuye por igual entre todos los propietarios (los que vigilan y los que no vigilan), mientras que el costo de la vigilancia recae en el individuo.

En resumen, los teóricos señalan que las diferencias en los derechos de propiedad —en particular el de vender acciones— constituyen el principal rasgo distintivo entre las organizaciones públicas y privadas. El dueño de una organización privada tiene el derecho casi irrestricto de vender o transferir su propiedad. Esta transferibilidad, combinada con el derecho a la ganancia y al valor de capital, le da al propietario un incentivo para supervisar las operaciones y llevar al máximo la eficiencia técnica de la organización. El titular de la organización pública no puede vender o transferir acciones de su propiedad. En consecuencia, se pierden los incentivos y las ventajas de la transferibilidad. Proprietario y gerente tienen menos incentivos para vigilar las operaciones organizacionales, para llevar al máximo el desempeño presente y futuro, así como para optimizar la eficiencia técnica, minimizando la evasión de responsabilidades.

Pruebas empíricas de la teoría de los derechos de propiedad. Gran parte del trabajo en la tradición de los derechos de propiedad ha sido de carácter teórico. No obstante, se han realizado varias comparaciones empíricas de organizaciones públicas y privadas en el área de servicios públicos, como electricidad (Neuberg, 1977; Di Lorenzo y Robinson, 1982), hospitales (Lindsay, 1976), agua (Bruggink, 1982) y aerolíneas (Davies, 1977). La mayoría de estos estudios se han

limitado a comparar la eficiencia técnica y a apoyar las hipótesis relacionadas con esta eficiencia y con los derechos de propiedad.

Algunos de los estudios inscritos en la tradición de los derechos de propiedad han ido más allá de la simple comparación de eficiencia técnica. Davies (1981) sugiere que el argumento de los derechos de propiedad implica que los gerentes públicos son más adversos al riesgo. El director público no puede cosechar los beneficios del aumento a largo plazo en el valor neto de las organizaciones. En cambio, "al evitar errores por comisión en contraste con los errores por omisión, el gerente salva un 'desastre' visible y la tragedia personal de transferencia, degradación o franco despido, y asume para sí mismo un periodo más largo en su puesto, y por consiguiente un ingreso más alto de por vida" (Davies, 1981, p. 115). Asimismo, el autor afirma que el gerente de un banco público tiende a invertir en instrumentos financieros menos riesgosos. Si bien hay pocas comparaciones de este tipo que sirvan como una prueba en contra de los hallazgos de Davies, cabe observar que muchos estudios comparativos sobre el comportamiento de toma de riesgos en firmas de control gerencial frente a firmas de control patronal han arrojado resultados contradictorios (Bellante y Link, 1981; Capon, 1981).

Quizá el examen empírico más extenso del comportamiento organizacional, desde una perspectiva de los derechos de propiedad, sea el análisis de Clarkson (1972) sobre los hospitales públicos y privados. Este autor parte del argumento básico de Alchian (1959), de que los límites impuestos a los derechos de propiedad en las organizaciones públicas debilitan los controles sobre el gerente y reducen el costo que en él recae por actividades improductivas. Los propietarios, o sus representantes, que reconocen las dificultades de controlar al gerente público, tratan de afirmar dicho control estableciendo normas, regulaciones y procedimientos explícitos, formales. Según Clarkson (1972, p. 365), "los hospitales no privados establecerán distintos conjuntos de reglas para gerentes y empleados; reglamentos y objetivos organizacionales más específicos [...]; se programarán juntas de personal más a menudo; se observarán presupuestos y cuentas formales con

mayor frecuencia; los criterios de éxito serán más difíciles de discernir, y las decisiones asignativas en la compañía fomentarán con mayor frecuencia objetivos no privados".

Sin embargo, los controles formales resultan un pobre sustituto de los controles automáticos del mercado. Según Clarkson, el gerente de una organización no privada tenderá a quitarle énfasis a las tareas desagradables (como monitorear y supervisar a los subordinados) y a enfatizar las actividades agradables —aun cuando eludir las primeras tenga un efecto negativo en la productividad—. Finalmente, Clarkson argumenta que las reglas, los procedimientos de vigilancia y los gastos de insumos varían más entre las organizaciones no patronales, porque no hay ningún incentivo que impulse hacia la técnica de producción más eficiente.

En conjunto, las hipótesis de Clarkson tuvieron un fuerte apoyo. Este autor descubrió que los gerentes de hospitales no privados empleaban menos tiempo en actividades de supervisión, mientras que los hospitales privados eran menos propensos a utilizar presupuestos formales aprobados por el cuerpo regulador y tenían menos regulaciones escritas y menos reuniones de personal administrativo. Por otra parte, los salarios entre diferentes categorías laborales variaban más en los hospitales no privados, al igual que algunas medidas de eficiencia presupuestal.

Breve evaluación de la teoría de los derechos de propiedad. Una de las mayores limitaciones en la investigación de los derechos de propiedad es que pocos estudios van más allá de las comparaciones de costo o de eficiencia técnica. Al concentrarse estrictamente en la eficiencia técnica, utilizando los mismos parámetros simples para las organizaciones públicas y privadas, los estudios sobre derechos de propiedad ignoran la posibilidad de que las metas y el rendimiento en ambos tipos de organización son inconmensurables. Por ejemplo, cuando Davies (1971, 1977) compara la eficiencia de las aerolíneas públicas y privadas en Australia utilizando parámetros como el número de pasajeros por empleado, carga por empleado e ingresos por empleado, da a entender que estos criterios tienen igual validez e importancia en ambos sectores. En realidad, la aerolínea pública puede tener una va-

riedad de metas que va más allá de sus objetivos como propietario. Su propósito puede consistir en servir a comunidades aisladas, fomentar las oportunidades de empleo para minorías o subsidiar el turismo. Tal como lo reconoce la teoría de los bienes públicos, las actividades están con frecuencia destinadas al sector público, porque se reconocen externalidades importantes o porque un bien o servicio que no puede "traducirse en ganancia" produce, sin embargo, un valor social significativo. En el sector público, las metas de eficiencia de costos se ponderan frente a preocupaciones como igualdad de empleo, representatividad y equidad distributiva. Así pues, la comparación que sólo se basa en la eficiencia técnica y en criterios mercantiles es, en el mejor de los casos, limitada.

Quizá la limitación más importante en la investigación sobre los derechos de propiedad sea que la teoría casi nunca se somete a una prueba válida. En vez de esto, la teoría se presenta, se determinan las diferencias entre las organizaciones y se presupone que tales diferencias son resultado de los efectos especificados en la teoría. En general hay poco interés en hipótesis rivales y poca resistencia a dar saltos deductivos audaces. Descubrir que el costo de servicio de limpia privado es menor que el público no explica el porqué. Las pruebas de la teoría de los derechos de propiedad tan sólo han afirmado que el flujo causal hacia la menor eficiencia técnica comienza con las diferencias de esos derechos. Hay unos cuantos estudios (por ejemplo, Clarkson, 1972; Frech, 1980) que llegan al extremo de examinar los vínculos entre el comportamiento y la eficiencia técnica de la organización (en vez de simplemente tratar ésta, en el fondo, como una caja negra). Pero ninguno de los estudios aquí revisados hace algo más que aseverar simplemente que estas diferencias se deben a las disparidades en el nivel de preocupación gerencial por los intereses privados. Éstos, a su vez, están determinados por un vínculo entre los intereses particulares y gerenciales, producto de los derechos de propiedad otorgados a los propietarios. Los vínculos quedan sin comprobación.

La falta de una comprobación cabal de la teoría es importante, porque hay algunas dudas sobre la existencia de las

vinculaciones hipotéticas, al menos bajo la forma asumida en la teoría de los derechos de propiedad. Ya en la década de 1930, Berle y Means (1932) argumentaban que la propiedad y el control se han separado de manera eficaz en la moderna forma corporativa de organización. Los gerentes profesionales, aseveraban, toman las decisiones que fijan las metas y las operaciones organizacionales. Galbraith (1967) ha argumentado que los accionistas no ejercen más control sobre la corporación que los contribuyentes sobre la organización gubernamental. Otros estudios (véanse las reseñas de De Alessi, 1980; James y Soref, 1981), orientados a determinar empíricamente la influencia de los accionistas en comparación con la de los dueños de firmas con manejo patronal, no han arrojado resultados consistentes.

Otro problema de peso en la teoría de los derechos de propiedad —problema que viene especialmente al caso en nuestro análisis— es la tendencia a centrar la atención en organizaciones públicas estereotípicas. Como se ha señalado a lo largo de este libro, el mundo de las organizaciones no se divide en un cuadro de clasificación doble. Las empresas patrocinadas por el gobierno, las formas multiorganizacionales, las corporaciones públicas y otros modelos híbridos o mixtos desafían la simple clasificación.

¿Una teoría de "la privaticidad"? Pese a las importantes limitaciones de la teoría e investigación de los derechos de propiedad hay varias razones que explican el interés de los teóricos de la organización (Moe, 1984). En particular, esta teoría ofrece la explicación más detallada y mejor integrada en cuanto a la divergencia entre las organizaciones públicas y privadas.

La teoría de los derechos de propiedad es útil en el contexto de este libro porque parece admisible suponer (aunque los teóricos no lo hacen) que la autoridad económica asociada a los derechos de propiedad es una cuestión de grado, y de manera similar, que una amplia variedad de organizaciones, incluyendo administraciones públicas, pueden poseer tales derechos o su equivalente. Puede decirse que las agencias que imponen tarifas al usuario, las empresas patrocinadas por el gobierno y los concesionarios no lucrativos están imbuidos,

en cierta medida, de elementos de los derechos de propiedad.

Así como lo público tiene efectos penetrantes en los negocios, "lo privado" (medido en forma adecuada por contribuciones derivadas de la teoría de los derechos de propiedad) permea al gobierno y a otras organizaciones no lucrativas.

V. AUTORIDAD POLÍTICA: COMPRENSIÓN DE LAS RAÍCES DE LO PÚBLICO

"EL SOMETIMIENTO al orden está casi siempre determinado por una variedad de motivos", nos dice Weber (1947, p. 132). A veces el "sometimiento", que incluye la anuencia a las directrices organizacionales, se explica mejor por la influencia de la autoridad económica. La organización ofrece incentivos económicos a las personas dentro y fuera de ella. Si bien hay cierta disputa (como se ha demostrado en el capítulo anterior) sobre los mecanismos particulares de la autoridad económica y sus fundamentos, es fácil comprender el interés propio como la base para la acción. La obediencia política no se entiende con la misma facilidad. ¿Acaso los ciudadanos, incluyendo a los miembros y clientes de una organización, acatan la autoridad política por un sentimiento de temor? ¿Es una respuesta "racional" a la calidad del servicio [Merelman, 1966] o al poder coercitivo del Estado? (Rothschild, 1977). ¿Es el respeto al Estado y sus leyes y el reconocimiento de las consecuencias de la desobediencia? (Friedrich, 1963). ¿O es un sentido de lealtad profundamente arraigado en las tradiciones compartidas con la comunidad y las costumbres políticas? (Cochran, 1977). ¿Y qué lugar ocupa el poder de motivación de los símbolos políticos? (Edelman, 1964).

La teoría de los derechos de propiedad ofrece una interpretación útil y bien desarrollada del impacto de la autoridad económica en el comportamiento de la organización. No hay un marco teórico comparable para explicar el impacto de la autoridad política en las organizaciones, sino un popurrí de hipótesis y "grandes teorías", muchas de las cuales no abordan directamente el comportamiento organizacional.

Revisaremos brevemente algunas de las principales controversias en el estudio de la autoridad política, aunque la mayor parte de este capítulo está dedicada a desarrollar un modelo de autoridad política directamente aplicable al examen del

comportamiento organizacional. Lo llamaremos *modelo ternario de autoridad política*, porque describe tres tipos diferenciados por la respectiva fuente de autoridad de la que cada uno de ellos emana. Una tesis central de este libro es que una teoría de la organización pública, como algo distinto a una teoría de las organizaciones del gobierno, debe basarse en un concepto de lo público que considere su carácter dimensional, que pueda hacer frente a la dilución de sectores y que, en principio, sea aplicable a cualquier organización compleja moderna. Un concepto de lo público como el nivel de autoridad política emanada y limitante de la organización cumple con estos requisitos.

LEGITIMIDAD Y AUTORIDAD POLÍTICA

Los teóricos políticos que han abordado la naturaleza de la autoridad política han prestado poca atención al impacto de ésta en el comportamiento de las organizaciones. No obstante, vale la pena revisar, así sea brevemente, algunas de las principales controversias en torno a la legitimidad y la autoridad política para ubicar en su contexto el modelo ternario, el cual es aplicable a las organizaciones (aunque en otros aspectos sea menos ambicioso). Algunas cuestiones que han llamado la atención de los teóricos políticos tienen que ver con el comportamiento organizacional, aun cuando ellos mismos no hayan inferido la conexión. Por ejemplo, han tomado muy en cuenta el tema de la coerción política, tópico que se relaciona estrechamente con la dependencia y limitación organizacional. Del mismo modo, las cuestiones sobre legitimidad son aplicables a la interacción de las organizaciones con el público y se relacionan con el interés público con respecto a éstas.

Conceptos de legitimidad. A menudo se argumenta (véanse Schaar, 1970; Dahl, 1956; Runciman, 1963) que la autoridad política del Estado es única, y que esa unicidad puede encontrarse en la legitimidad de los actos realizados en nombre del propio Estado. Según algunas concepciones (Mainzer, 1973; Lowi, 1969), la piedra angular de la autoridad política es el monopolio del Estado sobre el uso legítimo de la coerción. La

autoridad política legítima se distingue por tener precedencia sobre cualquier otro tipo de potestad y sobre los reclamos de cualquier individuo o grupo. Pero puede aducirse que la legitimidad es ante todo psicológica (Edelman, 1964), que está encarnada en el individuo y que existe "sólo cuando alguien obedece por convicción" (Lindblom, 1977, p. 19).

No puede esperarse un consenso sobre el significado y las implicaciones de las abstracciones fundamentales de la teoría política. Por lo tanto, no es de extrañar que un concepto tan elemental como la legitimidad haya adquirido muchos significados y se utilice en provecho de diversos propósitos filosóficos e instrumentales. Tampoco sorprende que haya escaso acuerdo sobre cómo (e incluso si es posible) medir la legitimidad (véase, por ejemplo, Fraser, 1974). Pero a pesar del desacuerdo en torno del concepto, los ejes sobre los que gira son identificables. Uno de ellos es la relación entre legitimidad y consentimiento.

Para Carl Friedrich (1963, p. 234), el consentimiento no sólo es un prerrequisito de legitimidad, sino una cuestión de si "la mayoría de los hombres sujetos a un determinado régimen lo consideran fundado en un título auténtico". Si bien tales conceptos de orientación democrática son por lo general aceptados, no queda claro si ofrecen una base sólida para la acción gubernativa. Si la legitimidad depende del juicio coincidente de los individuos sobre la rectitud del gobierno, el concepto resulta necesariamente volátil. Y si se basa en un "título auténtico", debe darse una explicación de las cualidades del título para poder juzgar su autenticidad. La noción de legitimidad de Friedrich tiene similitudes esenciales con la idea de Locke del contrato social y plantea poco más o menos el mismo problema. ¿Cómo se resuelven las diferencias en la percepción que cada individuo tiene de la legitimidad?

Los críticos de la teoría del consentimiento (como McWilliams, 1971) han cuestionado sus premisas, en especial la noción de que el consentimiento puede inferirse. La anuencia no puede derivarse de beneficios proporcionados por el Estado, porque muchos de ellos son bienes colectivos que el ciudadano no puede "evitar". El voto, que es uno de los sustentos del sistema político, no puede interpretarse como consen-

timiento, a menos que corresponda a un referendo sobre el Estado mismo y no simplemente a una elección entre quiénes habrán de gobernar. Asumiendo que el consentimiento debe ser voluntario, también debe ser pedido; debe existir una oportunidad de afirmación libre (o de no afirmación) de tal consentimiento, y éste debe ser comunicado. Además, el consentimiento no puede ser una cuestión de disposición o actitud, sino que debe expresarse de manera directa. Estas condiciones no se cumplen fácilmente.

Aun si fuera posible satisfacer condiciones estrictas para que se dé el consentimiento, persiste el problema de las diferencias intersubjetivas en la percepción de la obligación. Una forma de abordar este problema es definir el otorgamiento de la anuencia individual en términos de un pacto social o de obligaciones con nuestros conciudadanos, más que en términos de un deber con el Estado (Rawls, 1971). Sin embargo, como advierte Tussman (1960), es difícil suponer que el contrato social acordado por una generación sea ratificado por la siguiente.

Algunos críticos (como Grafstein, 1981) señalan que el principal defecto en la mayoría de las concepciones de legitimidad, y particularmente en la teoría del consentimiento, es un enfoque de condiciones subjetivas supuestas, pero incognoscibles. Se arguye que considerar la legitimidad como una propiedad de las instituciones es un medio eficaz para evitar el subjetivismo (Martin, 1975). Para ciertos partidarios del positivismo jurídico como Hans Kelsen (1949), la legitimidad radica en la validez de las leyes del Estado conforme al sistema jurídico establecido. Peter Stillman (1974) lleva esta opinión un poco más adelante y define la legitimidad en términos de la compatibilidad de las acciones gubernativas y las pautas axiológicas del sistema político. Así pues, la legitimidad no es tan volátil como la opinión pública, pero tampoco está fija a una visión hobbesiana de prerrogativas del Estado virtualmente ilimitadas.

La mayoría de las concepciones positivistas del derecho ofrecen cierta conveniencia analítica al desestimar los componentes subjetivos de la legitimidad, soslayando así uno de los problemas teóricos más intrincados. Sin embargo, las

teorías que no llegan a enfrentar los elementos ritualistas y simbólicos del poder político son presa de acusaciones de irrealismo (Bennett, 1975; Cobb y Elder, 1973).

Hay quienes ven en las contradicciones de las teorías de legitimidad un indicio del carácter dialéctico de la legitimidad. Kann (1978, p. 388) resuelve las paradojas de la teoría del consentimiento en términos de la dialéctica por la que "el gobierno promueve la concientización y la razón de manera simultánea [y] maximiza el potencial para que los ciudadanos legitimen al gobierno". Kann opina que esta dialéctica es de tal naturaleza que "fomenta y tolera el mayor desafío a su propia autoridad". Morgan (1981) esboza una visión madisoniana de la autoridad política que comporta una dialéctica un poco diferente, al oponer el interés particular a las instituciones estables.

Legitimidad y teoría de la organización pública. Si bien la mayoría de los trabajos sobre la legitimación política se ocupan de la legitimidad del Estado en su conjunto, estas cuestiones también son importantes para la teoría de la organización pública al menos en dos aspectos. Primero, hay que considerar la naturaleza del Estado como una influencia ambiental que permea el comportamiento de organizaciones particulares (Frankel, 1972; Martin, 1975). Segundo, tiene sentido hablar de la legitimidad de las organizaciones particulares muy aparte de la del Estado (Hannigan y Kueneman, 1977; Merelman, 1966).

Una organización gubernamental creada por ley está imbuida de la autoridad política del Estado y, por consiguiente, la legitimidad de aquella está vinculada a la de éste. Para muchas organizaciones empresariales, el tema de la legitimidad política tiene relativamente poca importancia. Gran número de negocios son agentes privados que actúan de manera independiente con base en la autoridad económica, y la cuestión de la legitimidad política reviste una importancia sólo indirecta en cuanto a que influye en el ambiente legal de la empresa. Sin embargo, para muchas organizaciones privadas no lucrativas y para algunos negocios, dicha cuestión encierra apenas un interés pasajero. Gran parte de esas organizaciones están dotadas de autoridad política y por lo tanto

están influidas directamente por las percepciones de legitimidad no sólo del Estado, sino también de la organización. Por ejemplo, la American Bar Association [Colegio de Abogados de los Estados Unidos] es responsable de proporcionar servicios *pro bono publico* (para el bienestar público) a los abogados y de promulgar regulaciones que afectan directamente el funcionamiento del sistema de justicia gubernamental. De igual modo, los consejos de médicos tienen responsabilidades similares con la salud pública.

Los innumerables grupos de asesores del gobierno son otro caso de ciudadanos y de organizaciones privadas que actúan con carácter público. Por ejemplo, el National Science Board [Consejo Nacional de Ciencia], constituido por un grupo de particulares, tiene a su cargo importantes responsabilidades en cuanto al diseño de políticas en ciencia y tecnología. Las percepciones de legitimidad de tales organizaciones pueden afectar directamente su capacidad de realizar en forma eficiente sus funciones públicas. Así pues, las cuestiones clásicas sobre legitimidad resultan pertinentes para la autoridad política ejercida por organizaciones tanto privadas como del gobierno. ¿Es la legitimidad de un consejo médico revisor en gran medida una cuestión de designación legal, y por lo tanto está prescrita legalmente su responsabilidad pública? ¿O es su responsabilidad pública una cuestión de "título auténtico"? Si la legitimidad consiste en tolerar el desafío a la autoridad, entonces, ¿qué dice esto sobre el papel del profesionalismo y la pericia técnica en el área pública?

Si bien muchas de las preguntas clásicas de la teoría política son pertinentes para una teoría del comportamiento de la organización pública, no es posible dirigir simplemente las "respuestas" más amplias de la teoría política hacia las "preguntas" más estrechas del comportamiento de la organización. Esto se debe a que la teoría política ha sido más valiosa en cuanto a plantear las preguntas correctas que en cuanto a ofrecer respuestas. Muchas de las preguntas fundamentales sobre la autoridad política permanecen sin respuesta. Por ejemplo, ninguna de las justificaciones tradicionales de la coerción política legítima es completamente satisfactoria. La teoría del consentimiento contiene una apelación moral, pero

no puede traducirse fácilmente en términos conductuales. Tampoco resuelve el problema de la subjetividad. Es decir, si la autoridad política reside esencialmente en el individuo, entonces sigue siendo voluble. La teoría del pacto social no ofrece una resolución adecuada, porque es, cuando mucho, una compleja mezcla de consentimiento, tradición y costumbre. El positivismo jurídico no es totalmente satisfactorio, pues requiere un nivel de acuerdo sobre procedimientos que no siempre es fácilmente garantizado. Los argumentos sobre la supremacía de las instituciones al definir la legitimidad política tienen la ventaja de alejar el foco de atención de la subjetividad y la disposición de ánimo; pero, al hacerlo, niegan el papel del individuo fuera del marco institucional, y por lo tanto nos dejan con un fuerte caparazón vacío de contenido (Grady, 1976).

De este modo, la teoría política, a diferencia de la teoría de los derechos de propiedad, no proporciona un marco organizativo para interpretar los efectos de la autoridad en el comportamiento de la organización, pero sí ofrece un útil punto de partida. Si hay alguna lección que extraer de los diversos argumentos sobre la legitimidad y racionalización de la autoridad política, es que ésta se halla lejos de ser un concepto unitario. En la exposición subsecuente, se presupone que hay diversas fuentes y clases de autoridad política, cada una con diferentes implicaciones para lo público y el funcionamiento de las organizaciones.

TRES TIPOS DE DOTACIÓN DE AUTORIDAD POLÍTICA

La autoridad política puede caracterizarse de muchas maneras, pero resulta particularmente útil examinar la fuente de la que emana y las dotaciones (derechos, prerrogativas) consiguientes. Puede decirse que toda autoridad política dimana en esencia de cada ciudadano, pero aun si se adopta esa perspectiva es posible seguir hablando de la autoridad como algo influido por las instituciones (Lipset, 1963). El modelo ternario aborda tres tipos diferentes de autoridad política. Antes de articular el modelo, conviene describir cada uno de ellos.

La autoridad política primaria emana directamente de los ciudadanos individuales y constituye el fundamento de cualquier sistema político. La capacidad de los gobiernos de tomar decisiones obligatorias radica esencialmente en el otorgamiento de legitimidad por parte de los individuos y en el compromiso de éstos tanto con las instituciones como con sus políticas (Holmes, 1976). Pese a las dificultades inherentes a cualquier intento por medir o incluso delinear el flujo de la autoridad política primaria, las concepciones de ésta que sólo se basan en los garantes institucionales (véanse Kelsen, 1949; Stillman, 1974) son obviamente incompletas. Las instituciones son creadas por individuos, los compromisos son asumidos también por individuos y el consentimiento a la autoridad es un acto individual.

Como lo han observado algunos teóricos, la subjetividad de los juicios individuales sobre la legitimidad de los actos políticos añade un ingrediente de volatilidad a los asuntos públicos; pero dicho ingrediente resulta inevitable, y en muchos aspectos, deseable. Algunos análisis históricos de la revolución (Arendt, 1963) han demostrado que el otorgamiento de legitimidad por los individuos no es inmutable. Lo que es más, la resistencia de las masas a ciertas políticas públicas (como la oposición al reclutamiento durante la guerra de Vietnam o los movimientos de protesta contra los impuestos) es un recordatorio de dicha volatilidad.

Mientras que la autoridad política primaria se relaciona con la teoría del consentimiento, la *autoridad política secundaria* halla su complemento en las teorías positivistas de la legitimidad institucional. La necesidad de delegar el otorgamiento de autoridad al régimen es una cuestión de utilidad práctica así como de filosofía política. La magnitud del moderno Estado-nación indica que la democracia directa no es viable para muchas iniciativas de gobierno y ciertamente tampoco para el funcionamiento rutinario de una administración. La autoridad política secundaria es ejercida por funcionarios públicos, electos o no (incluyendo a burócratas y servidores públicos), encargados de actuar en nombre de la ciudadanía.

El otorgamiento de autoridad política secundaria no carece

de forma y sustancia. En los Estados Unidos la autoridad secundaria está obviamente restringida por la Constitución y por leyes acumuladas, pero no se fundamenta de manera exclusiva en políticas públicas formales. De hecho, es erróneo definirla sólo en términos de políticas. Existe otro elemento de vital importancia para desarrollar un concepto de lo público aplicable a las organizaciones: el término *estructura de gobierno*, que se emplea aquí en referencia a los patrones relativamente estables del sistema político que conforman la conducción de los asuntos públicos tanto en el sector público como en el privado. Este tema se desarrolla en una sección posterior.

Mientras que las autoridades primaria y secundaria radican en el ciudadano y en las instituciones oficiales del gobierno, respectivamente, la *autoridad política terciaria* pertenece a las organizaciones no gubernamentales y a los particulares. Se trata de una potestad delegada en segundo grado. Los funcionarios públicos son vistos como delegados de los ciudadanos particulares, y estos delegados a veces dotan a las organizaciones privadas (incluyendo las empresariales, no lucrativas y "mixtas") de autoridad política para actuar en nombre del público. La investidura de autoridad política en las organizaciones privadas difiere de la investidura mucho más común de intereses económicos (Roy, 1981). En este último caso, la agencia representa en forma activa (pero indirecta) el interés de organizaciones y grupos privados; en el primer caso, la parte privada de hecho está dotada de autoridad política formal, la cual es ejercida de manera directa.

Así pues, algunas organizaciones privadas están al mismo tiempo limitadas por la autoridad política secundaria (mediante regulaciones y reglamentos del gobierno, etc.) y dotadas de autoridad política terciaria. En situación similar se encuentra la mayoría de las organizaciones gubernamentales —dotadas de autoridad secundaria, pero a la vez sujetas a restricciones dictadas por instancias superiores—. Este paralelismo resulta útil para desarrollar una teoría de lo público basada no solamente en el estatuto legal de las organizaciones, sino en los efectos de la autoridad política. En el capítulo VI se explica la relación entre restricciones y facultades políticas.

AUTORIDAD POLÍTICA Y COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL

Cada uno de los tres tipos de autoridad política descritos tiene implicaciones para el comportamiento de las organizaciones individuales. Aun la autoridad política primaria, que parece muy alejada de los asuntos cotidianos de una organización, puede ser un factor determinante en las acciones y resultados de ésta. Por consiguiente, el modelo ternario ofrece una descripción del impacto de la autoridad política en el comportamiento organizacional. Pero consideremos primero la influencia de cada tipo de autoridad en dicha conducta.

Autoridad política primaria y comportamiento organizacional

En los Estados Unidos, la opinión de los ciudadanos sobre la legitimidad del Estado tiende a ser estable. Pero donde hay mayores diferencias entre los criterios de los ciudadanos con respecto a la legitimidad del Estado, las consecuencias son enormes, no sólo con respecto al comportamiento de las organizaciones, sino al malestar social en general. En tales casos, las organizaciones se ven afectadas por muchas de las mismas razones que lo son otras instituciones sociales y, por lo tanto, estos efectos no son de especial interés para la teoría corporativa, sino para la sociología. Sin embargo, la autoridad política primaria influye en el comportamiento organizacional de diversas maneras, no sólo como consecuencia de cambios sistémicos en la legitimidad del Estado.

Conviene observar que la autoridad política primaria tiene efectos de distinta magnitud o de diferentes "niveles" de influencia. En el nivel más general, dicha autoridad afecta el comportamiento de la organización como resultado de variaciones en el juicio de los ciudadanos sobre la legitimidad del Estado. En el nivel más específico, los juicios de los ciudadanos en lo individual de la política específica representa una influencia de autoridad política primaria.

Influencia de nivel I: valoración de la legitimidad del Estado.

Los otorgamientos individuales de legitimidad son selectivos, y por lo tanto los efectos de la autoridad política primaria raras veces son directos. Obviamente, uno no considera de manera consciente cada problema de política pública que surge y lo valora en términos del compromiso propio con la legitimidad del Estado. En muchas ocasiones, la autoridad política primaria de nivel I está en "piloto automático". Los individuos se ven motivados a revalorar el otorgamiento de legitimidad sólo de manera circunstancial (Kourvetaris y Dobratz, 1982). El sistema político de los Estados Unidos ha sido tan estable que el único ejemplo sobresaliente y claro de influencia de nivel I en los últimos 200 años ha sido la Guerra de Secesión. Los secesionistas, ya sea por su interés económico en preservar la esclavitud, por lealtad a sus tradiciones y regionalismo o por cualquier otra razón, estaban declarando nula la soberanía del gobierno estadounidense con el acto mismo de secesión.

Es axiomático que los grandes desafíos a la legitimidad tienen consecuencias dramáticas. Pero a pesar de la experiencia estadounidense, la influencia de la autoridad política de nivel I no es poco común ni necesariamente violenta. Tomemos como ejemplo el sistema político mexicano. En México, han sido frecuentes los cambios grandes en los sistemas políticos, y al menos en ciertos casos, no han sido violentos (Padgett, 1966). Desde luego, no todo golpe, violento o no, representa una influencia de la autoridad política de nivel I. Los cambios de gobierno basados en luchas personales por el poder no suelen acarrear mutaciones en el sistema político.

Influencia de nivel II: valoración del papel y alcance del gobierno. Los cambios en la valoración del alcance y papel adecuados de la actividad estatal son un poco más comunes que las variaciones en la percepción de la legitimidad del gobierno. El Nuevo Trato de Franklin Roosevelt y, quizá también, la presidencia de Ronald Reagan son ilustrativos de los cambios de nivel II. Sería una gran simplificación decir que ambos hechos pueden explicarse cabalmente en términos de mutaciones en la opinión ciudadana sobre la amplitud y el rol de la actividad del Estado. A veces, las respuestas públicas se explican mejor por la impresión sobre la efectividad personal

de un presidente que por preferencias ideológicas (Hibbs, 1982). Además, los mandatarios dinámicos crean sus propias agendas y, por supuesto, las políticas son formuladas por diversas instituciones. La suprema corte de Taft y la cámara de representantes presidida por Tip O'Neill muestran que esas instituciones formuladoras de políticas a menudo tienen fuertes discrepancias respecto al papel y alcance adecuados del gobierno. Sin embargo, las elecciones presidenciales en los Estados Unidos son lo más cercano a un referendo nacional, y quizá no exista un mejor indicador de los cambios en la opinión de los ciudadanos sobre el papel del Estado.

Los efectos de los cambios de nivel II son enormes. Políticas como el Nuevo Trato tienen consecuencias de gran magnitud en la multiplicación de organizaciones y en la ecología de toda clase de organizaciones. Kaufman (1976) ha observado que los motivos de nacimiento y declinación de agencias del gobierno federal se explican mejor por los cambios de época. De manera similar, los estudiosos de los ciclos de vida organizacional (Kimberly, Miles y asociados, 1980; Kaufman, 1985) llaman la atención sobre los cambios que surgen de tales efectos sistémicos. La autoridad política primaria influye en el comportamiento de una organización a través de su papel en la definición de la esfera de actividad estatal; de este modo, no sólo afecta el surgimiento y la caducidad de agencias federales, sino también el destino de organizaciones empresariales. Por ejemplo, el énfasis de la administración Reagan en la "privatización" no sólo ha reducido los programas y actividades de las agencias federales, sino que ha hecho virar la dirección de ciertas políticas hacia los gobiernos estatales y municipales (Palmer y Sawhill, 1982) y ha afectado la gama y el tipo de actividades desempeñadas por organizaciones empresariales (Levine, 1986).

Influencia de los niveles III y IV: valoración de políticas. En ciertos casos, la opinión pública se centra en clases generales de acciones políticas: "macropolíticas"; en otros, lo hace en estrategias específicas: "micropolíticas". Por ejemplo, las opiniones del público sobre seguridad y defensa nacionales a menudo se expresan en términos muy generales e imprecisos ("se gasta demasiado dinero en defensa"; "hay una brecha

armamentista"). Con menor frecuencia, la opinión pública se centra en alguna acción política específica (como la ayuda a los "contras" en Nicaragua). En ambos casos, la autoridad política primaria juega un papel en modelar el comportamiento de una organización. Un cambio significativo en la valoración de macropolíticas es, en este caso, un ejemplo de influencia de nivel III, mientras que la activación de la opinión pública con respecto a micropolíticas es un ejemplo de influencia de nivel IV. Adviértase que el uso de los términos *cambio* y *activación* denota una importante distinción. Las macropolíticas de nivel III son tan amplias que puede esperarse una opinión pública duradera, si bien variable. Estas últimas macropolíticas se extienden por un periodo prolongado. Por el contrario, no puede esperarse una opinión pública de largo plazo sobre las micropolíticas de nivel IV, no sólo porque los asuntos son más específicos, sino también porque son de más corto plazo.

En muchos casos, el ejercicio de la autoridad política primaria en los niveles III y IV influye de manera directa en organizaciones del gobierno e indirectamente en otras organizaciones. Si la convicción de que debe aumentarse el presupuesto militar prospera, las agencias del departamento de defensa (y los "perdedores" en otras categorías presupuestales) experimentan una influencia directa, pero los efectos indirectos para otras organizaciones son sustanciales, especialmente en regiones del país donde los contratistas y las instituciones de defensa tienen importancia económica.

En suma, la autoridad política primaria se ejerce de varias maneras, y en cada nivel de actividad hay importantes implicaciones para las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Esta autoridad, independientemente de su nivel, es única en el sentido de que se origina en los ciudadanos individuales y en sus percepciones del entorno político. Estas percepciones no se ven alteradas por instituciones como los medios de comunicación, el gobierno o los partidos políticos. Del mismo modo, las organizaciones e instituciones sociales desempeñan un papel crucial en traducir y canalizar la autoridad política primaria (Hess, 1963), así como en la participación política. Esto significa que es muy difícil rastrear los

efectos de la autoridad política primaria, porque se halla entretejida con otras influencias políticas (como las elecciones, la autoridad política secundaria, la actividad de grupos de presión o el cabildeo) y con las percepciones de actores políticos individuales y sus roles respectivos (Weissberg, 1972; Greenstein, 1960). Con todo, la autoridad política primaria es tan importante como difícil de sondear.

Autoridad política secundaria y comportamiento organizacional

Cuando se reflexiona sobre el impacto de lo público en el comportamiento de las organizaciones, los primeros ejemplos que vienen a la mente tienen que ver con el ejercicio de la autoridad política secundaria. Las organizaciones se ven afectadas por leyes, normas y regulaciones administrativas, órdenes ejecutivas y mandatos judiciales. En muchos casos, esos impactos son directos y fáciles de comprender: las cortes dividen American Telephone and Telegraph (AT&T); la Administración de Salud y Seguridad Ocupacional (OSHA) clausura un proyecto de construcción por reunir condiciones laborales peligrosas; una legislatura estatal aprueba un impuesto indirecto a las bebidas alcohólicas; cada una de estas restricciones es fácilmente comprensible como un ejemplo de la intervención pública en el comportamiento de las organizaciones. De igual modo, pueden verse como un ejemplo más del "gobierno galopando sobre la espalda de la industria". O para decirlo en otras palabras, la autoridad política secundaria no sólo influye en las organizaciones del gobierno, sino también en muchas otras.

Para recapitular, la fuente de autoridad política secundaria es, por definición, el conjunto de funcionarios públicos que trabajan dentro del marco de instituciones del gobierno formalmente designadas. Como en el caso de la autoridad política primaria, su fuente de poder es invariable, no así el tipo de resultado o influencia. Si bien hay muchas formas de clasificar los rendimientos de las organizaciones del gobierno, para entender los efectos de la autoridad política debe distin-

guirse entre *restricciones y beneficios políticos, concesiones y estructuras de gobierno*. De modo general, estas influencias en el comportamiento organizacional pueden considerarse, respectivamente, como resultado de políticas públicas, delegaciones de autoridad política y características estructurales de procesos de planeación. Además, el ejercicio de la autoridad política secundaria puede dar por resultado influencias de cada tipo. Consideremos como ejemplo la adjudicación de un contrato de defensa. Es una concesión porque, por definición, le permite al contratista privado realizar una actividad en nombre del gobierno. Por lo tanto, amplía la autoridad del concesionario. También es una restricción porque el contrato especifica obligaciones del contratista e impone requisitos de funcionamiento. El tema de las estructuras de gobierno es menos claro.

Las estructuras de gobierno se definen como los patrones relativamente estables del desarrollo político, que configuran la conducción de los asuntos públicos. Para expresarlo en términos más simples, los efectos de lo público en el comportamiento organizacional se originan con igual frecuencia en el desarrollo que en la sustancia de una política. Ampliando el ejemplo del concesionario del Departamento de Defensa (DOD), el comportamiento de la organización focal (el contratista) se ve influido no sólo por las restricciones y concesiones de autoridad específicas incluidas en la relación DOD-contratista, sino también por los procesos que inevitablemente se derivan de la interacción con un agente de política pública, como es dicho departamento. Amén de cualquier requisito específico estipulado en el contrato, el contratista se ve inexorablemente afectado por los procedimientos de contratación y adquisiciones del gobierno, la acción afirmativa y los requisitos de contratación de Oportunidad Equitativa de Empleo (EEO), las disposiciones de libertad de información y otras características rutinarias de los procesos públicos. Dado que las estructuras de gobierno tienen una importancia vital para comprender el impacto de la autoridad política en las organizaciones, es necesaria cierta elaboración conceptual.

Estructuras de gobierno: lo público del proceso. Enfocar las estructuras de gobierno es particularmente apropiado en

cualquier intento por construir una teoría de la organización pública. Mientras que las concesiones de autoridad y las restricciones que emanan de la autoridad política secundaria son en gran medida idiosincráticas y en ocasiones difíciles de clasificar, los efectos del proceso político son más estables, más fáciles de clasificar y más predecibles. Conviene distinguir dos tipos de estructura de gobierno. Las discusiones populares sobre la sujeción determinada por la intervención del gobierno conciernen a menudo a dichas estructuras. Llamaremos *rutinas políticas* a esos vínculos. Además de éstas, hay otra categoría de estructuras gubernamentales más fundamental y estable, como el sistema federal, la separación de poderes y otras estructuras básicas a las que nos referiremos como *elementos del sistema político*. Las rutinas políticas y los elementos del sistema político guardan con frecuencia una relación tan estrecha que muchas de dichas rutinas están moldeadas por los mencionados elementos. Por ejemplo, las estipulaciones minutarias para las auditorías de la Oficina de Contaduría General (GAO) pueden entenderse, al menos en parte, como manifestaciones del principio constitucional de separación de poderes. En efecto, la Constitución de los Estados Unidos es quizá el factor más determinante de la influencia del proceso en el comportamiento organizacional.

Elementos del sistema político y la Constitución. Peter Woll (1977, p. 64) describe atinadamente la influencia constitucional en la burocracia pública estadounidense: "El efecto de la Constitución es fragmentar la burocracia. Las líneas de control son borrosas, los patrones organizativos varían y en general la unidad está ausente. La Constitución ha fragmentado nuestro sistema político de manera generalizada y la burocracia no es una excepción". La interpretación de Woll del impacto de la Constitución sobre la burocracia pública suele ser aceptada, pero resulta muy limitativa. La Constitución no sólo afecta a las burocracias públicas, sino a la de todo tipo de organizaciones. No sólo limita directamente el alcance de la acción política permisible, sino que también funciona como un poderoso símbolo político (Baas, 1979). Al conformar las estructuras gubernativas en general, y definir los fundamentos del sistema político en particular, la carta

magna establece el marco para las políticas y para el impacto de lo público en las organizaciones.

La fragmentación del gobierno por la Constitución se manifiesta en varias formas. Tomemos como ejemplo el principio constitucional de separación de poderes. Sus efectos son especialmente pronunciados en el caso de las agencias del gobierno. Éstas son dirigidas por altos funcionarios ejecutivos, dependientes de los legisladores para obtener recursos y sujetos a las reglas, interpretaciones y órdenes de la rama judicial. Al profundizar en las restricciones impuestas por agencias de la burocracia pública —las cuales tienen autoridad central en asuntos como política fiscal y presupuestaria (por ejemplo, la Oficina de Control y Presupuesto), procuración y gerencia de instalaciones (la Administración de Servicios Generales) y procedimientos y políticas de personal (la Oficina de Gerencia de Personal)—, se hace evidente que una agencia del gobierno sirve a muchos amos.

Si bien la fragmentación encarnada en la Constitución es uno de los principales factores que conforman el funcionamiento de las agencias públicas, hay otros aspectos importantes en cuanto a la influencia constitucional en las organizaciones gubernamentales. Según Wilson (1975), cuestiones tan diversas como el surgimiento del clientelismo en las agencias regulativas o la inercia burocrática pueden comprenderse en términos de factores constitucionales.

Por tradición, las organizaciones no gubernamentales están menos sujetas a las diversas autoridades externas. Sin embargo, el comportamiento de éstas puede verse afectado por los elementos del sistema político creados bajo la Constitución y por las rutinas políticas que reflejan principios como la separación de poderes. Consideremos el caso de una corporación gigante, que entre sus muchas actividades produzca sistemas de armamento para el Departamento de Defensa (DOD). En muchos de sus quehaceres, al menos en aquéllos de los que es propietario y que proceden con base en la demanda mercantil, la corporación mantendrá un alto grado de autonomía al fijar y perseguir sus metas, administrar sus recursos y determinar sus procedimientos de personal. No obstante, el contrato de DOD lleva implícita la huella de las estructuras guber-

nativas del gobierno federal. La fragmentación intragubernamental resultante del principio constitucional de separación de poderes tendrá efectos directos e inmediatos en la corporación. Al menos respecto de las actividades bajo el contrato del DOD, la corporación no sólo adquiere obligaciones con funcionarios de este departamento, sino quizá también con los auditores de la GAO, las normas de adquisiciones de la Administración de Servicios Generales (GSA) y las regulaciones de la Oficina de Control y Presupuesto (OMB) sobre contratos y procedimientos de información. Además, puede convertirse en objeto de atención de los "guardianes" del congreso y ser llamada a declarar en actuaciones congresionales o del presupuesto ejecutivo. La fragmentación del gobierno federal fracciona a su vez la autoridad de la corporación.

Estructuras de gobierno y rutinas políticas. Algunas rutinas políticas pueden considerarse como resultados directos de los elementos del sistema político. Por ejemplo, la fragmentación intragubernamental que surge del principio constitucional del federalismo da forma a las rutinas políticas concernientes al sistema tributario, y a su vez influye en el comportamiento de todas las organizaciones que pagan impuestos. Otras rutinas se han desarrollado en forma más o menos independiente. Sharkansky (1970, p. 29) define las rutinas como "procedimientos, hábitos y conductas aprendidas evidentes en los procesos de decisión de individuos, grupos sociales y organizaciones formales". Por lo general, las rutinas surgen como mecanismos simplificadores o estabilizadores, pero una vez institucionalizadas cobran un impulso que rebasa cualquier justificación inicial (Tolbert y Zucker, 1983).

Como ejemplo del impacto que tienen las rutinas en el comportamiento organizacional, consideremos las numerosas rutinas que intervienen en el proceso presupuestal federal. Mientras que las organizaciones que operan por entero con base en la autoridad económica son libres de gastar recursos a discreción, adquirirlos de cualquier fuente y desarrollar sus propios registros contables y presupuestales, las organizaciones sujetas a las rutinas del presupuesto federal se ven afectadas por factores como los ciclos presupuestales, la periodicidad anual de la mayoría de los procesos de asig-

nación, el lapso entre autorización y asignación y la naturaleza incremental del ejercicio presupuestario. Estas rutinas no sólo influyen en las agencias del gobierno, sino también en las organizaciones empresariales dependientes de asignaciones, subsidios y contratos del gobierno. En el caso de las universidades privadas cuyas investigaciones dependen de recursos del gobierno estatal y de concesiones federales, las rutinas políticas influyen en los presupuestos universitarios y políticas contables, en el manejo estratégico de los recursos y procedimientos de planificación. Un fuerte "sabor" de lo público se siente en cualquier organización vinculada a las rutinas políticas del presupuesto gubernamental.

Autoridad política terciaria y comportamiento organizacional

La autoridad política terciaria es similar a los otorgamientos suministrados por la autoridad secundaria. Pero mientras que ésta permite que la organización focal emprenda ciertas actividades específicas (por ejemplo, construir un nuevo jet de combate, utilizar un satélite de la NASA para transmitir señales, recibir un crédito para gastos en investigación y desarrollo), la autoridad terciaria le confiere a la organización el poder de diseñar políticas. Por lo tanto, es un otorgamiento de autoridad peculiar. Con la autoridad política terciaria, la organización se convierte en un actor político. Los efectos de esta autoridad son profundos, porque el comportamiento de la organización no se ve simplemente afectado por lo público: su comportamiento es público. Con este peculiar otorgamiento de autoridad, la organización focal está facultada para ejercer autoridad secundaria.

En la gran mayoría de los casos, la autoridad política terciaria se limita a agencias del gobierno. Esto puede parecer trivial, ya que el otorgamiento de autoridad terciaria equivale, en muchos aspectos, a otorgar categoría gubernamental. Pero esta equivalencia aparentemente obvia amerita un examen más detenido. En primer lugar, hay entidades privadas dotadas de autoridad para actuar con pleno respaldo del go-

bierno y con la fuerza de la ley, conservando al mismo tiempo su carácter privado. Sólo unos cuantos ejemplos vienen a la mente, en particular de organizaciones profesionales como consejos de revisión médicos, consejos de autorización del colegio de abogados, etc. El ejemplo más importante, o al menos el de mayor penetración, de organizaciones privadas que reciben autoridad terciaria es el de las entidades multior- ganizacionales, que incluyen algunas subunidades que conser- van un carácter puramente privado y otras con autoridad gubernamental para diseñar políticas. Unas cuantas organiza- ciones totalmente privadas (en oposición a entidades cuasi- privadas, como la Tennessee Valley Authority) han sido insta- uradas con el apoyo e iniciativa del gobierno. Un ejemplo es Comsat (Musolf, 1983), organización erigida como un mono- polio legítimo en comunicaciones. Otro caso de autoridad ter- ciaria que fluye hacia un actor corporativo privado es el de los laboratorios del Departamento de Energía, propiedad del go- bierno y operados por contratistas. Si bien la autoridad políti- ca del concesionario se limita al manejo de la entidad del go- bierno bajo su disposición legal, esta estrecha responsabilidad es, sin embargo, un ejemplo de autoridad política terciaria.

Amén de aquellos casos en que se delega formalmente autoridad política legítima a organizaciones privadas, tam- bién se ha sugerido que la mayoría de las corporaciones son, por su misma naturaleza, minigobiernos (Eells, 1962; Blum- berg, 1971). Vogel (1975) argumenta que el desarrollo de la gran corporación ha transitado de su concesión de legitimidad original y limitada hacia operaciones públicas para las que no cuenta con una dotación de autoridad formal. Este autor observa que los ciudadanos: 1) realizan demandas directa- mente a las corporaciones; 2) su conducta hacia éstas es simi- lar a la que ostentan al interactuar con el Estado, y 3) aplican a las corporaciones una norma de responsabilidad semejante a la que emplean frente al gobierno. Al considerar estos hechos junto con el creciente interés de las corporaciones por las fuerzas sociales —sostiene Vogel—, resulta más claro explicar a la corporación como una organización pública.

La autoridad política terciaria es una cuestión interesante en la teoría de la organización, debido al surgimiento de

nuevas formas organizativas y al replanteamiento de la asig- nación de autoridad política. Sin embargo, la autoridad ter- ciaria sigue siendo mucho más común para las agencias gubernamentales que para otras formas organizativas, y su comprensión requiere un examen de los procesos por los cua- les dichas agencias son creadas por otras agencias guberna- mentales.

MODELO TERNARIO DE AUTORIDAD POLÍTICA

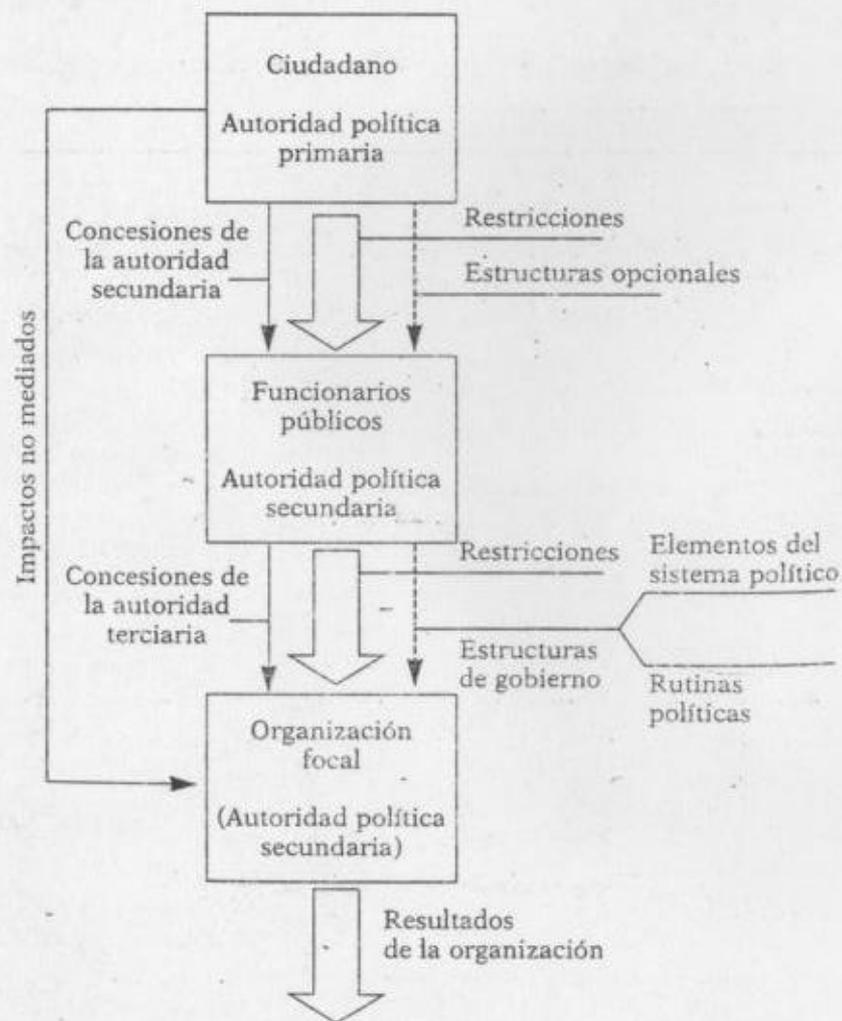
La teoría que se presenta en este libro busca ofrecer una visión alternativa de lo público, pertinente para la explicación del comportamiento organizacional. Lo público no es visto como una cualidad absoluta, sino como una dimensión. Ésta se define por la mezcla de autoridad económica y política en la organización como base de su actividad. En el capítulo IV se argumenta que la teoría convencional de los derechos de propiedad ofrece una explicación aceptable, aunque no ideal, de los efectos de la autoridad económica en el compor- tamiento organizacional. La teoría de los derechos de propiedad está, en algunos aspectos, hecha a la medida para una teoría de la organización pública. No ocurre así con la autoridad política; la naturaleza de ésta no siempre es clara, y hay poco acuerdo sobre los procesos causales por los que este tipo de autoridad influye en el comportamiento de las organizaciones.

Este capítulo ha presentado una visión en la que tres tipos de autoridad política dimanar de diversas fuentes, con in- fluencias tanto directas como indirectas, comportando una serie de impactos que, de manera alternada, amplían, restrin- gen y legitiman las acciones de la organización focal. Los efectos de la autoridad política sobre el comportamiento organizacional no son fáciles de determinar ni de conceptua- lizar. Esta dificultad conceptual responde a varios factores. El más importante es la complejidad de tales efectos, la cual surge en este caso de la amplitud del impacto, la influencia simultánea de las diversas fuentes de autoridad política y la dificultad de separar los efectos de esta política (dada su am- plitud) de otros factores ambientales, en especial los de ori- gen económico, que operan sobre el comportamiento de las

organizaciones. No obstante, es necesario buscar alguna representación de dichos impactos, y la gráfica V.1 representa un intento inicial de ordenación a través de la complejidad.

El modelo ternario presupone la utilidad de distinguir entre los efectos de tres tipos distintos de autoridad política. Como se ilustra en la gráfica V.1, el modelo sugiere que: 1) los

GRÁFICA V.1. Modelo triádico de los efectos de la autoridad política en el comportamiento de la organización

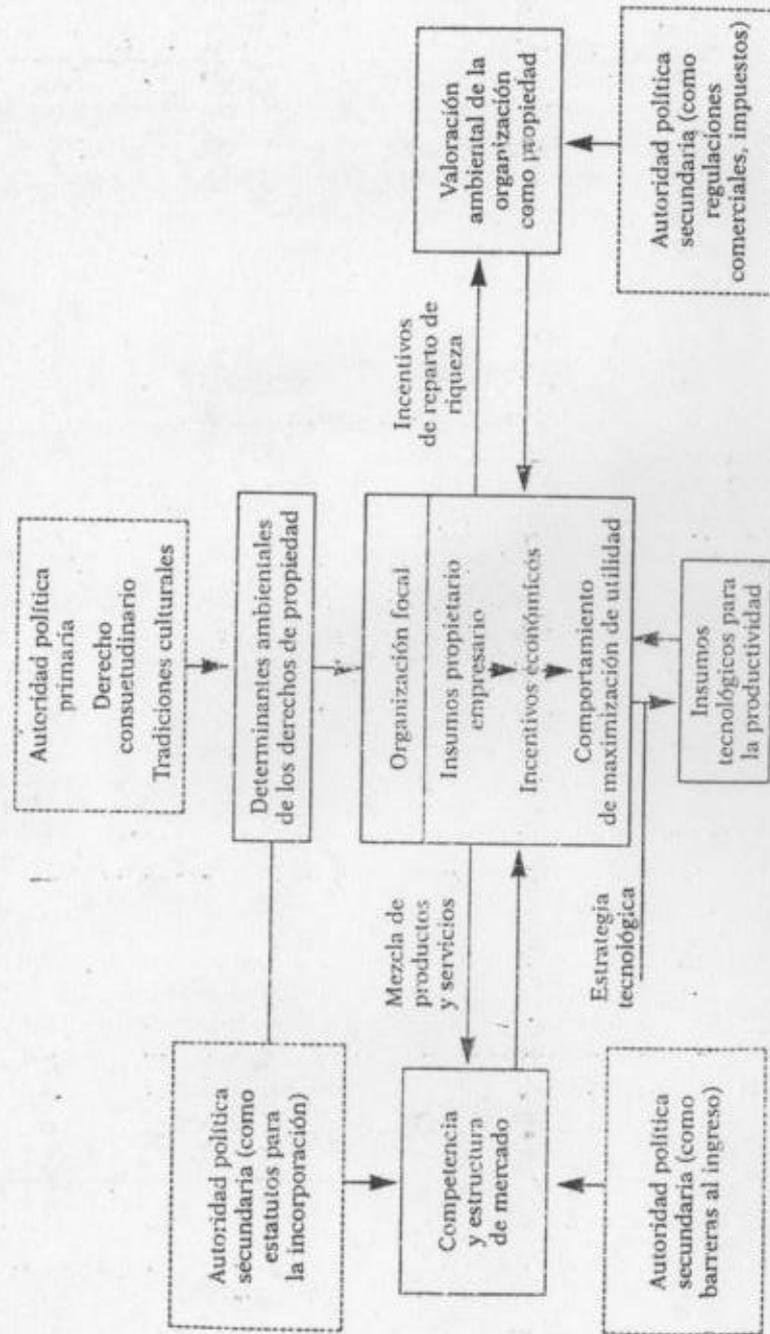


individuos, al actuar sobre los otorgamientos de autoridad primaria, delegan el poder decisorio a los funcionarios públicos; 2) éstos formulan leyes y dan forma a estructuras gubernativas que influyen en las organizaciones; 3) el comportamiento de las organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se ve afectado por las facultades y restricciones que surgen de la autoridad secundaria y, en ciertos casos, de la primaria; 4) el comportamiento de las organizaciones también es afectado por las estructuras gubernativas que determinan los canales de distribución de autoridad, así como un protocolo aceptable para el consentimiento; y 5) a algunas organizaciones la autoridad terciaria les confiere la capacidad de desempeñarse como un actor público con legitimidad gubernamental.

El modelo ternario está muy simplificado, y no pretende explicar los factores determinantes de autoridad; tampoco especifica la gama o cualidad de los valores correspondientes a sus términos. Los objetivos de este modelo abreviado son: 1) distinguir tres tipos de autoridad política; 2) demostrar el flujo de dichos tipos de autoridad, y 3) señalar de un modo muy general que el comportamiento organizacional se ve influido por los otorgamientos de autoridad política terciaria, las limitaciones de la autoridad política secundaria y primaria y los efectos canalizadores de las estructuras gubernativas.

Al considerar el modelo ternario en conexión con la teoría dimensional de lo público desarrollada en el siguiente capítulo, cabe subrayar dos puntos. Primero, el modelo ternario sugiere que la influencia de la autoridad política es independiente del sector. Si bien podría esperarse que las organizaciones del gobierno fuesen típicamente objeto de una gama más amplia de influencias provenientes de la autoridad política que las organizaciones privadas, y que dichas influencias podrían ser más fuertes en comparación con otros factores ambientales, el modelo es tan aplicable a los negocios, al tercer sector, a las empresas gubernamentales y a las formas mixtas de organización como lo es a las agencias del gobierno tradicionales. La teoría de los derechos de propiedad es un modelo de autoridad económica que puede aplicarse a cualquier forma organizativa, y para el efecto de lograr una

GRÁFICA V.2. Efectos de la autoridad política sobre la autoridad económica



simetría es necesario que el modelo de autoridad política aquí desarrollado sea igualmente aplicable a cualquier tipo de organización.

Un segundo punto está quizá implícito en el modelo. Conforme la teoría dimensional se desarrolla en el siguiente capítulo, es necesario presuponer que los impactos de la autoridad política y económica son distintos y separables. Si bien este supuesto se adecua al estado actual del conocimiento sobre las organizaciones públicas y las influencias ambientales en su comportamiento, resulta sin embargo una simplificación. La gráfica V.2 indica que la autoridad política y la autoridad económica se interrelacionan de manera importante.

En el nivel más profundo, las piedras angulares políticas y económicas de una sociedad se erigen sobre un terreno cultural común. Por esta razón, si no por otra, podría esperarse una influencia mutua significativa entre ambos tipos de autoridad. Cuando nos detenemos a pensar que gran parte de las políticas públicas —quizá la mayor parte de las políticas internas— se racionaliza en términos de objetivos económicos, podemos ver lo difícil que es separar un instrumento social de otro.

La autoridad política influye en el comportamiento de cualquier organización sujeta a las reglas de una forma de gobierno. En algunos casos, esas influencias provienen de fuentes distantes (como la opinión pública); en otros, los impactos son próximos y directos (por ejemplo, la intervención de cuentas en los contratos del gobierno). Algunas veces, los impactos emanan de las características de los procesos políticos, mientras que otras veces se originan en las políticas mismas.

La teoría de lo público que se presenta en el siguiente capítulo propone que la clave para el rompecabezas de lo público es la mezcla de autoridad política y económica de la organización. Una organización es "más pública" a medida que aumenta su proporción de autoridad política. Ésta implica diversos límites, prerrogativas y aun símbolos (Goodsell, 1977; Pool, 1952). Como resultado, la organización sujeta a la autoridad política puede volverse más o menos poderosa, más o menos eficiente o más o menos adaptable, pero es seguro que cambiará.

VI. POR QUÉ TODAS LAS ORGANIZACIONES SON PÚBLICAS: VISIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LO PÚBLICO

ROMPAMOS el suspenso: todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones. Este simple alegato contiene la simiente de una teoría de lo público. Implica que: 1) lo *público* concierne a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras.

Este capítulo se fundamenta en los dos anteriores y presenta los elementos y supuestos básicos de una visión multidimensional de lo público, perspectiva aplicable al amplio espectro de las organizaciones modernas. ¿Por qué multidimensional? Porque lo público no es una cualidad separada que esté presente en su totalidad o por completo ausente. El universo organizacional tampoco consiste en dos mundos solamente —el de las organizaciones públicas y el de las organizaciones privadas—, sin relación o comunicación interplanetaria. La teoría multidimensional supone que las organizaciones modernas, independientemente del sector o tipo, están influenciadas tanto por la autoridad política como por la económica, y ejercen de manera simbólica ambas formas de autoridad.

El esbozo de una perspectiva multidimensional de lo público comienza con el enunciado de tres axiomas básicos, y a continuación se desplaza hacia una exposición sobre la dinámica de la teoría, para derivar, finalmente, hacia una descripción del impacto de lo público sobre los procesos esenciales de las organizaciones.

TEORÍA MULTIDIMENSIONAL: TRES AXIOMAS

El concepto de lo público aquí presentado podría calificarse de *mezcla de lo público-como-autoridad*. Una organización (cualquier organización, sin importar sector o morfología) es pública en la medida que ejerce autoridad política o es restringida por ella. Una organización es privada en la medida que ejerce autoridad económica o se ve limitada por ella. Hay varias implicaciones en éste y en otros supuestos axiomáticos presentados más adelante. Quizá la más importante, sin embargo, es que una visión multidimensional de lo público ofrece un medio para abordar la confusión sectorial y las organizaciones híbridas, y al menos en este aspecto, representa una mejoría sobre el concepto de público-como-gobierno.

El supuesto multidimensional

Axioma 1: Lo público no es una cualidad separada, sino una propiedad multidimensional. Una organización es pública en la medida que ejerce autoridad política o es limitada por ella.

El supuesto multidimensional es la piedra angular de la teoría aquí expuesta. Si bien tal concepto de lo público no está exento de problemas (¿cómo se mide lo público?, ¿cuáles son las consecuencias conductuales de distintos grados de lo público?), concuerda sin embargo con realidades organizacionales contemporáneas: muchas firmas "privadas" reciben fuertes subsidios de agencias gubernamentales; algunas organizaciones "públicas" dependen cada vez más del mercado, y gran número de organizaciones no pueden clasificarse fácilmente como públicas o privadas.

En este espacio nos ocupamos de la teoría de la organización pública, pero esto no significa que se desatienda o ignore el tema de lo privado. En la mayoría de los casos, el término *lo público* se emplea como signo taquigráfico para ubicar la organización en una dimensión que comprende lo público y lo privado. De hecho, el corolario 1 hace explícita la importancia de lo privado:

Corolario 1: Una organización es privada en la medida que ejerce autoridad económica o es limitada por ella.

Pocas, si alguna, organizaciones complejas son puramente públicas o privadas. En cambio, hay cierta mezcla de autoridad pública y privada que influye en el comportamiento de las organizaciones. El aspecto principal, entonces, consiste en determinar la combinación de autoridades dentro de la organización, así como el impacto de configuraciones particulares de autoridad sobre su comportamiento. Así, el corolario 2 es crucial en el desarrollo consecuente de parámetros empíricos para la teoría multidimensional:

Corolario 2: Dado que las organizaciones pueden considerarse más o menos públicas, a la vez que más o menos privadas (en términos de la influencia de autoridad), cualquiera de ellas puede ser considerada en términos de su mezcla de autoridad. Ésta consiste en las proporciones de poder económico y político que influyen en la organización.

Si lo público es multidimensional en vez de separado, y si lo público y lo privado de una organización puede verse en términos de mezcla de autoridad, es evidente que la igualdad convencional de lo público (y lo privado) únicamente con el estatuto legal formal es inadecuada:

Corolario 3: Lo público es independiente del estatuto legal formal de la organización. Algunas organizaciones del gobierno son más públicas que otras; algunas organizaciones empresariales son más públicas que otras; algunas organizaciones empresariales son más públicas, en ciertos aspectos [véase axioma 2], que algunas organizaciones del gobierno.

El supuesto de descomposición: lo público desagregado

Axioma 2: Una organización dada puede estar más influida por la autoridad política en algunos de sus procesos y comportamientos que en otros, y por lo tanto puede decirse que

es más pública en algunos de sus procesos y comportamientos y menos en otros.

Al emplear el concepto multidimensional de lo público es posible desarrollar indicadores del grado de composición pública-privada de las organizaciones. Pero tales indicadores son necesariamente medidas agregadas o parciales, porque bajo el supuesto de descomposición se argumenta que cualquier organización dada puede ser más pública con respecto a algunas de sus actividades y menos en relación con otras. Es decir, una organización puede ejercer más autoridad política en conexión, digamos, con el establecimiento de metas. Así pues, el supuesto de descomposición sostiene que las organizaciones individuales no son totalmente públicas o privadas, sino más o menos públicas en relación con aspectos particulares de su actividad.

Este supuesto añade complejidad a las tareas de medición y clasificación teóricas de la organización, pero esa complejidad es compensada con una medida extra de realismo en la descripción de las organizaciones y sus procesos.

La presunción de equivalencia

Axioma 3: Con el propósito de juzgar el impacto de lo público en el comportamiento organizacional, se puede asumir que la restricción política es equivalente a la asignación política. Es innecesario distinguir los motivos subyacentes a la influencia de la autoridad política.

Una importante presunción de la teoría es que la imposición externa de autoridad política (esto es, restricciones políticas) y la dotación externa de la misma pueden considerarse, para efectos de la teoría, casi equivalentes. Esto equivale a decir que el comportamiento de la organización es más público en ambos casos, o sea cuando es limitado por la autoridad política y cuando es dotado de ella. (Lo mismo es cierto, desde luego, en relación con la autoridad económica.)

Si bien es poco convencional, en el mejor de los casos, suponer que la limitación y la asignación de autoridad son equivalentes, la presunción parece menos singular cuando se

considera el objeto de la teoría. El propósito no es describir la influencia, la eficacia o la solidez de la organización, ni tampoco se trata de dar razón de la gama completa de determinantes del comportamiento organizacional. En vez de ello, la intención es comprender la significación de lo público como una influencia en dicho comportamiento. Desde esa perspectiva más limitada, importa poco si la organización actúa como resultado de una concesión o una restricción. La fuente de lo público (o de lo privado) no es lo que importa, sino su impacto. Esta presunción de equivalencia entre autoridad interna y externa posee diversas ventajas. Elimina la necesidad de identificar los papeles y calibrar los propósitos de los actores particulares.

Consideremos un ejemplo que ilustra las ventajas de la presunción de equivalencia. Una legislatura estatal aprueba una ley para que todas las juntas de educación exijan a los maestros de escuela pública que se sometan a un examen de competencia cada cinco años. A pesar de las protestas de los sindicatos magisteriales y de los profesores en lo individual, el presidente de la junta educativa local cumple con el mandato. Una comprensión del impacto de lo público en este episodio de comportamiento organizacional no requiere una explicación de los procesos mentales del presidente de la junta. Si éste ejecutó el mandato contra su voluntad o consideró que dicha ley aumentaría la autoridad política de la junta y con gusto aprovechó la oportunidad, el resultado es el mismo: el ejercicio del poder coercitivo legítimo del Estado, a la vez que la consecuencia concomitante de autoridad política (como las estructuras gubernativas que especifican los canales de apelación).

DINÁMICA DE UNA TEORÍA MULTIDIMENSIONAL DE LO PÚBLICO

El quid del argumento presentado hasta ahora puede resumirse fácilmente: la autoridad política influye en el comportamiento de las organizaciones porque su ejercicio se acompaña invariablemente de ciertos constreñimientos legales, políticos, culturales y psicológicos. Aun las organizaciones

empresariales que operan en el mercado se ven afectadas de manera inexorable por delegaciones de autoridad política o por el acatamiento a ésta. De igual modo, la autoridad económica tiene efectos penetrantes. Pero tanto las organizaciones del gobierno como las empresariales varían en cuanto al grado en que ejercen autoridad económica y son influidas por la misma autoridad, ejercida sobre ellas por agentes externos. Una teoría multidimensional interpreta el comportamiento de la organización en términos de la mezcla de autoridad económica y política que registra.

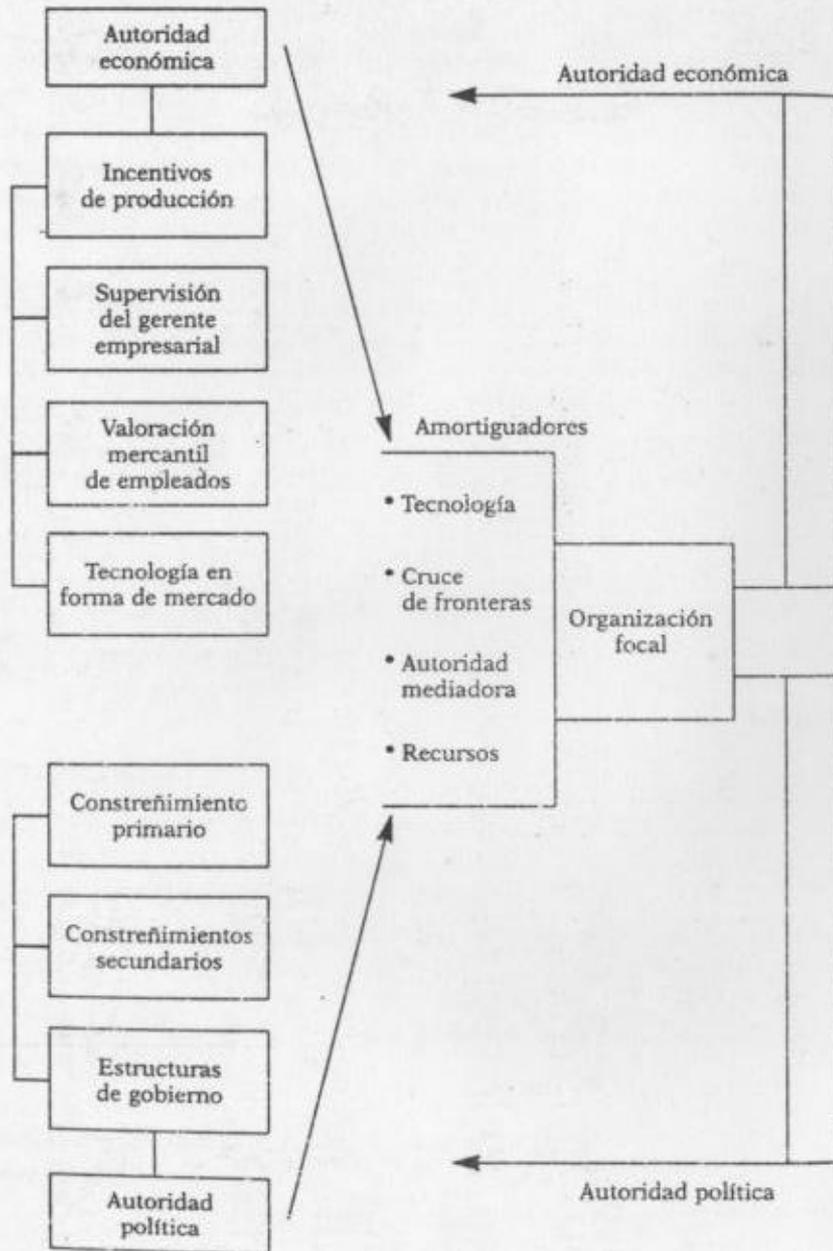
La teoría multidimensional de lo público —representada en la gráfica VI.1— retoma los argumentos teóricos de los capítulos IV y V, los cuales se ocupan respectivamente de los efectos de la autoridad económica y política sobre el comportamiento organizacional. La fusión de ambos tipos de autoridad está implícita en la representación de la teoría que muestra la gráfica VI.1 (y es deducible de la hipótesis definitoria expuesta anteriormente). Un determinado actor externo puede ejercer cierta combinación de autoridad económica y política, y del mismo modo, la organización focal puede ejercer esa cierta combinación sobre el ambiente exterior.

Cabe esperar que el impacto de la autoridad económica sea más estable y predecible que el del poder político, porque éste se define en términos de las particularidades de la autoridad política primaria (por lo general indirecta y difícil de ubicar) y de la secundaria (tan estable o inestable como las políticas promulgadas por funcionarios públicos). Los impactos más estables y predecibles de la autoridad política son los que emanan de las estructuras gubernativas.

La gráfica VI.1 muestra los impactos de la autoridad en las organizaciones, pero indica que los efectos son moderados por algunas características de la organización. Esta presunción da lugar a las hipótesis que siguen.

Supuesto de mediación: papel de los amortiguadores. Las organizaciones no son uniformes en su respuesta a la autoridad política. Obviamente, los actos políticos a veces están confeccionados para organizaciones particulares o individuales. Pero gran parte de la variación en las consecuencias organizacionales resultante de esos actos políticos se relaciona

GRÁFICA VI.1. Teoría multidimensional del impacto de lo público en el comportamiento organizacional



con la capacidad de "amortiguamiento" de las organizaciones. Éstas idean numerosos mecanismos para enfrentar el cambio inducido ambientalmente. Sin embargo, algunos de estos mecanismos revisten particular importancia con respecto al cambio ambiental que resulta de la autoridad política. Uno de los amortiguadores más importantes es la autoridad misma.

Hipótesis de mediación 1: Las organizaciones emplean las asignaciones de autoridad política existentes (autoridad mediadora) para moderar el impacto de la nueva autoridad política impuesta desde el exterior.

Si bien puede darse el caso de que la organización no desee rechazar (y de hecho podría cultivar) la autoridad política impuesta desde fuera, a menudo tiene la opción de utilizar las asignaciones de autoridad política existentes como un amortiguador. Empleada de este modo, la autoridad política se convierte en autoridad mediadora. En ciertos casos, ésta emana directamente de la autoridad política de la organización focal, que puede ejercer por actores externos. En otros, la autoridad mediadora resulta de los vínculos con aliados políticos influyentes. Así, una organización que recibe la orden de una agencia del gobierno superior para que ejecute un determinado acto, podría iniciar un recurso externo utilizando su influencia con un legislador, ya sea para revocar o para modificar el mandato.

Hipótesis de mediación 2: La imposición externa de autoridad política suele tener mayor impacto en las organizaciones con base limitada de poder alternativo (económico). Las organizaciones buscan sustituir tipos de autoridad para ejercer control sobre su ambiente.

Los tipos de autoridad no son sustituibles de manera directa. Sin embargo, una organización que cuenta con recursos económicos considerables se encuentra a menudo en una posición diferente, respecto de la autoridad política externa, a la de una organización con poca autoridad económica para negociar. De igual modo, una organización con amplia autoridad política puede emplearla en ocasiones para amortiguar los cambios económicos. Así por ejemplo, una organización focal puede utilizar su autoridad política para per-

suadir a un aliado de que prohíba a rivales económicos emplear prácticas supuestamente no competitivas.

Hipótesis de mediación 3: Los recursos propios de la organización actúan para amortiguar la autoridad política externa.

Aunque penetrante, la autoridad no es la única dimensión mediante la cual las organizaciones varían. Cualquiera de sus diversos recursos propios puede afectar las respuestas de las organizaciones a la autoridad política impuesta desde fuera (Provan, Beyer, y Kruybosch, 1980; Whetten y Bozeman, de próxima publicación). Algunos de éstos incluyen: competencia general y habilidades particulares para la gerencia, nivel y flexibilidad de recursos financieros, composición de la fuerza laboral, reputación y percepción pública general, así como provisión de recursos naturales e insumos destinados a la producción.

Hipótesis de mediación 4: La tecnología organizacional amortigua los efectos de la autoridad política externa.

Es frecuente que los efectos de la autoridad política se distribuyan de acuerdo con la tecnología y el tipo de producto de la organización (Emery y Trist, 1965; Downs, 1967). Las organizaciones poseen diversos medios de proteger su tecnología esencial (Thompson, 1967) del entorno, incluyendo interacciones asociadas con la autoridad política externa.

Hipótesis de mediación 5: Las actividades de cruce de fronteras mitigan los efectos de la autoridad política externa.

Miles (1980, p. 316) observa que "las organizaciones no escudriñan sus ambientes para interpretar lo que ven y traducir y comunicar los hallazgos a quienes toman las decisiones [...] los círculos decisorios cuentan con gente que ocupa roles especiales para desempeñar estos cruces de fronteras y mantener las funciones en nombre de sus organizaciones". Dado que ninguna organización existe en un vacío, la actividad de cruce de fronteras es omnipresente. Pero las organizaciones varían sustancialmente en el nivel y formalidad de la actividad de cruce de fronteras (Aldrich, 1979; Aldrich y Herker, 1977). Tales actividades ayudan a determinar la cantidad, oportunidad y calidad de la información sobre el ambiente y, lo que es quizá más importante, a veces permiten que la organización regule su ambiente establecido. Así pues, el cruce de

fronteras es una contingencia crítica en la capacidad de la organización para moderar los efectos de la autoridad política externa. A veces esta intermediación tiende a crear o a explotar oportunidades (como obtener asignaciones o contratos, cabildeo) y a veces a identificar y disminuir riesgos (recortes presupuestales potenciales, bajas en el mercado).

Lo público y su restricción. La teoría multidimensional es, en buena medida, una interpretación del impacto de diversas restricciones. Pero es importante advertir que la noción de restricción adquiere aquí un significado especial. En muchos casos, el término adquiere un significado peyorativo. La palabra restricción suele acompañarse de adjetivos calificativos tales como "impropio", "innecesario" o "gravoso". Las restricciones deben ser evitadas. El uso que aquí le damos al término no acarrea tales connotaciones. Se supone que las restricciones son vistas por la organización o el gerente como positivas, negativas o neutras en cuanto a su valor. Consideremos, por ejemplo, el papel cambiante de la Comisión de Comercio Interestatal (ICC) en la regulación de la industria ferroviaria (Woll, 1977). Durante los primeros tiempos de la ICC, sus regulaciones fueron consideradas como limitantes, y los dueños ferroviarios las vieron de modo poco favorable. Posteriormente, dichas regulaciones proporcionaron una protección económica a los ferrocarriles, y las restricciones adquirieron un valor positivo para dueños e inversionistas. Ambos grupos de políticas regulatorias —las que limitan las prácticas monopólicas y las que protegen los ferrocarriles frente a un mercado de transporte, en el que ya no podían competir de manera exitosa— son restricciones.

Una vez enfocados en la restricción como un elemento importante de lo público, cabría cuestionar el valor de examinar la restricción política en vez de la restricción en general. ¿Por qué es especial la restricción política? Consideremos el caso de dos diferentes restricciones sobre una compañía: 1) una orden para instrumentar un programa de capacitación de los grupos minoritarios a fin de ampliar la contratación y el ascenso de empleados minoritarios; 2) una concesión de efectivo para estimular la actividad de investigación y desarrollo. Pensemos en las implicaciones de cada caso desde la

perspectiva de: a) un mandato de una compañía matriz; b) una directriz interna del presidente ejecutivo de la organización focal; c) una restricción política que implica el ejercicio de autoridad política secundaria.

Sólo en el caso de la restricción política hay una implicación con un propósito más amplio y un electorado generalizado. Es más una cuestión de propósito, motivo y efectos proyectados que un resultado real. El resultado, especialmente en el caso de la concesión de gastos en investigación y desarrollo, puede ser el mismo. Es la amplitud del propósito (como contribuir a la productividad nacional frente a la utilidad de la firma) lo que hace importante la restricción política. Este vínculo con el interés público y con valores más amplios distingue a la restricción política de otras restricciones.

Según la teoría multidimensional, el impacto de lo público en el comportamiento organizacional se halla en función de los siguientes factores: 1) las proporciones respectivas de autoridad económica y política que constriñen la organización (es decir, la mezcla de autoridad); 2) la intensidad de la autoridad aplicada sobre la organización; 3) la capacidad de ésta para moderar las restricciones a través de sus dispositivos de amortiguamiento; 4) la autoridad (tanto política como económica) que la organización focal ejerce sobre su entorno.

Mezcla de lo público como autoridad. La autoridad económica y política no es vista aquí como influencias compensatorias sobre el comportamiento de las organizaciones, sino más bien distintas. Los aumentos de la primera se asociarán con: 1) mayor preocupación por la eficiencia técnica; 2) vigilancia empresario-gerente; 3) valoración mercantil del trabajo; 4) incentivo de producción, y 5) evaluación del desempeño con base en el mercado.

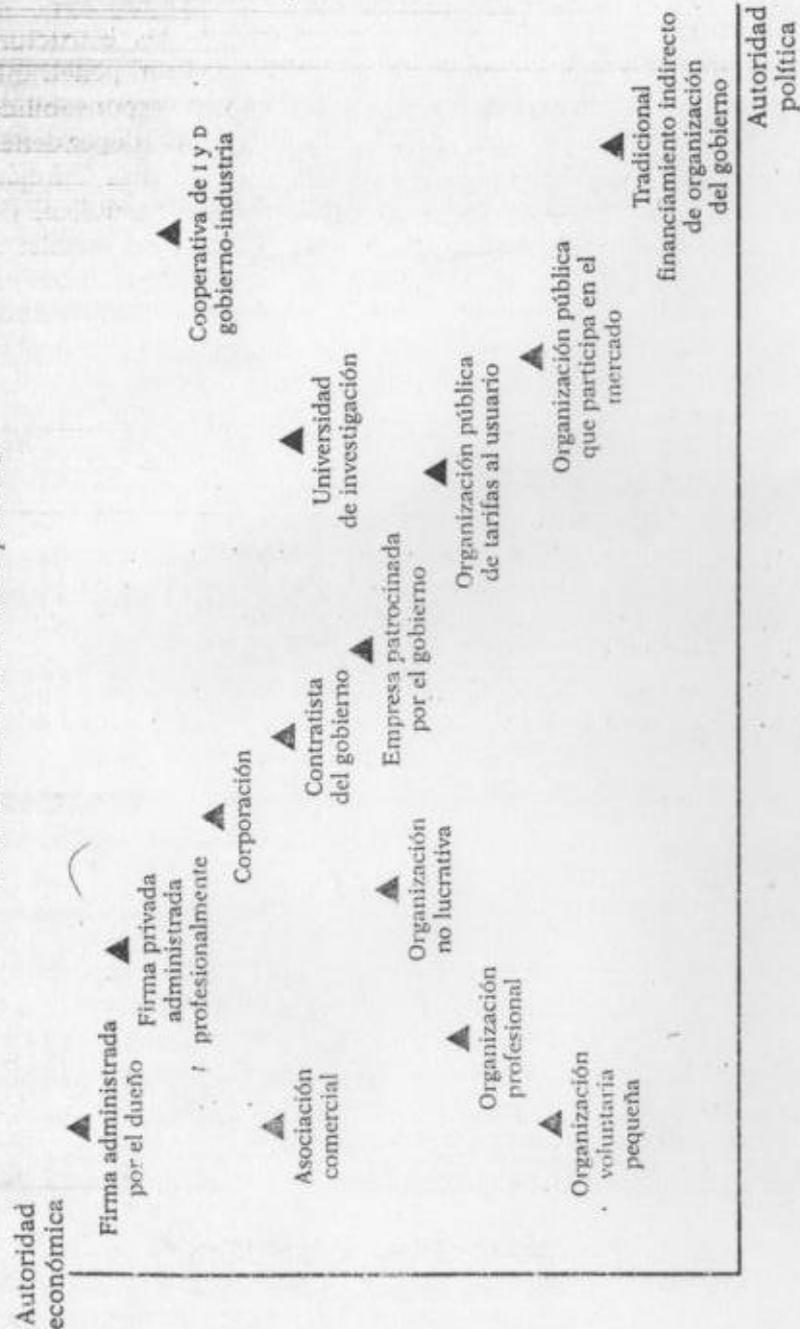
Una infusión de autoridad política no conduce necesariamente a una reducción de cada uno de los puntos arriba enumerados, sino que más bien, abre la organización a un conjunto de influencias adicionales, que en ciertos casos compiten con las ya mencionadas y en otros coexisten con influencias económicas. El impacto de la autoridad política en el comportamiento organizacional varía en función de la naturaleza de la autoridad política primaria y secundaria y como

resultado de los elementos particulares de las estructuras gubernativas. Pero algunas de las influencias son penetrantes y podrían incluir factores como: 1) mayor responsabilidad frente a actores políticos externos; 2) mayor interdependencia; 3) interés por las externalidades; 4) vínculos más estrechos con los ciclos políticos; 5) creciente visibilidad pública, y 6) mayor compromiso con la igualdad y otras metas sociales establecidas. Estos factores son sugerentes, pero los efectos particulares de la autoridad política no pueden evaluarse aparte del conocimiento del contenido sustantivo de la autoridad política primaria y secundaria ni de las estructuras gubernativas pertinentes. De igual modo, los efectos particulares de la autoridad económica no pueden ser evaluados aparte del conocimiento de las dimensiones sustantivas de las fuerzas mercantiles en operación.

Cantidad y proporción: la red de lo público. A llegar a este punto, el principal interés de la teoría multidimensional es la mezcla de autoridad económica y política más que la cantidad de autoridad (aunque en el siguiente capítulo se hace un modesto intento por abordar la última cuestión). Hay dos razones para el presente enfoque. En primer lugar, la teoría se ocupa principalmente de lo público y sus impactos. Ésta no es una teoría general de la autoridad en las organizaciones, sino más bien una teoría de lo público en que la autoridad juega un papel central. En segundo lugar, y más importante, el enfoque sobre la mezcla de autoridad es adecuado para el nivel de desarrollo teórico. De hecho, una teoría que explicase por entero el papel de la intensidad del poder y sus interacciones con la mezcla de autoridad sería algo superior, pero eso simplemente rebasa el alcance de este esfuerzo inicial.

Una vez presentadas estas declaraciones de idoneidad, sigue siendo importante hacer hincapié en que, cualquiera que sea la mezcla de autoridad económica y política, habrá organizaciones dotadas de grandes o pequeñas cantidades de cada una. La gráfica VI.2 presenta una simple "red de lo público" que ubica algunos tipos de organización a lo largo de dos ejes; un eje X, que representa la autoridad económica, y un eje Y, que simboliza la autoridad política.

GRÁFICA VI.2. La red de lo público



El propósito de esta gráfica es indicar simplemente que las organizaciones, cualesquiera que sean, pueden ordenarse según su cantidad y mezcla de autoridad económica y política. De esto no se infiere que la ubicación de cada tipo de organización sea precisa. Algunos tipos de ellas tendrán mayor dispersión sobre la red que otros. Por ejemplo, la ubicación de las organizaciones no lucrativas —una variedad en especial típica— es particularmente arbitraria. No obstante, se afirma que por lo menos algunas de las organizaciones señaladas de cada tipo podrían acercarse más a los símbolos que representan su ubicación en la red.

Si la red parece familiar, quizá se deba a descripciones similares del carácter económico de los bienes y servicios de las organizaciones. La diferencia, desde luego, es que esta red se basa en la calidad y cantidad de autoridad que influye en el comportamiento organizacional; así que no existe necesariamente correspondencia con el carácter económico de los bienes y servicios producidos.

LO PÚBLICO Y PROCESOS ORGANIZACIONALES

En el capítulo 1 se ilustró el efecto de lo público en las organizaciones al examinar cómo la autoridad política ha contribuido a conformar el desarrollo corporativo en la industria aeroespacial. En ese punto, se argumentó que lo público puede influir prácticamente cualquier aspecto del comportamiento organizacional. Sin embargo, era conveniente empezar por considerar los efectos de lo público en los procesos "más esenciales" (es decir, determinantes) de las organizaciones. La teoría multidimensional de lo público continúa desarrollándose en el resto de este capítulo, utilizando el mismo trazo; la discusión se centra en los procesos organizacionales más elementales.

Además de sugerir algunas de las implicaciones de lo público para el conocimiento teórico del comportamiento organizacional, se exploran implicaciones gerenciales en conexión con cada uno de los procesos organizacionales considerados.

Lo público y los procesos de recursos. Ninguna actividad es

tan vital para una organización como la obtención y administración de los recursos financieros. Las actividades corporativas esenciales presuponen una base de recursos, y gran parte de la energía de la organización se dirige a expandir, salvaguardar o desplegar recursos. Asimismo, su adquisición y manejo guardan estrecha relación con el mantenimiento y los objetivos de la organización. Los procesos de recursos tienen primacía.

Una dificultad para analizar el componente público de los recursos viene en seguida a la mente: el alcance y la variedad de sus procesos son impuestos. Entre las diversas actividades organizacionales que tienen que ver con los recursos, destacan la adquisición de éstos, su despliegue, su asignación para proyectos y programas, así como el monitoreo de sus flujos. Lo público puede influir en cualquiera de estos procesos o en todos a la vez (Bozeman y Straussman, 1983). Pero para un análisis conceptual de lo público en los recursos, es mejor comenzar con un aspecto simple aunque importante: la mezcla de recursos.

Como aquí se utiliza, el concepto de mezcla de recursos se refiere a la proporción de los recursos financieros que una organización recibe de fuentes gubernamentales. Los recursos pueden provenir de asignaciones directas, contratos, subsidios, préstamos o cualquier variedad de tales vehículos financieros.

La mezcla de recursos demuestra las posibilidades de diferentes grados de influencia de la autoridad política. Si todas las organizaciones privadas estuviesen en un polo de la dimensión de recursos (es decir, recibiendo 100% de ellos a partir de las ventas a consumidores privados en mercados competitivos) y todas las organizaciones del gobierno estuvieran en el otro polo, no habría necesidad de considerar los efectos de lo público en los procesos de recursos de todas las organizaciones. Pero éstas, incluyendo las del sector privado, obtienen apoyo financiero de varias fuentes: utilidades de los mercados privados, ganancias de contratos del gobierno, subsidios gubernamentales, fondos de inversión, cargos al consumidor, ingresos por fondos especiales e incluso asignaciones gubernamentales directas. Estas fuentes varían en

cuanto a sus implicaciones para la influencia de la autoridad política.

Las principales derivaciones teóricas de lo público de los recursos se relacionan con los valores, a veces en conflicto, de autonomía y estabilidad. Las organizaciones que guardan cierta independencia con respecto a constreñimientos externos suelen conservar mayor flexibilidad no sólo en el manejo de sus recursos, sino también en la toma de decisiones estratégicas. Su relativa autonomía les permite ajustarse al mercado, conforme las condiciones lo requieran, al expandir o limitar la producción, promover nuevos productos o servicios, acumular recursos, crear una disminución de recursos en periodos de poca actividad, etc. Además, las organizaciones que no dependen de la autoridad política pueden a veces manipular el mercado, y en muchos casos, crear demanda a través de la publicidad, del mercado agresivo, de la expansión de medios para la venta o del desarrollo de nuevos clientes.

Pero el efecto de la autoridad política sobre los procesos de recursos organizacionales no es necesariamente nocivo. Quienes estudian el presupuesto y las asignaciones públicas han señalado que las organizaciones del gobierno no son pasivas en sus esfuerzos por obtener recursos. La impredecibilidad de éstos tampoco es necesariamente resultado de la sujeción a la autoridad política. En primer lugar, la presupuestación es a menudo incremental, y dada la importancia de la base de asignaciones, el financiamiento de las autoridades políticas suele fluctuar menos que el que se basa en el mercado. La mayoría de las agencias del gobierno y muchos de sus concesionarios diseñan programas suponiendo que las asignaciones igualarán o superarán las del año anterior. Legisladores, inspectores del presupuesto y superiores ejecutivos proporcionan señales sobre los probables resultados de las asignaciones, y los gerentes son sensibles a esas pistas. Además, el proceso presupuestario en el gobierno federal (y en muchos de los estados) se inicia dos o tres años antes del compromiso efectivo de autoridad obligatoria. Por último, buena porción de los recursos de agencias gubernamentales puede considerarse como "incontrolable", en el sentido de

que proviene de fondos fiduciarios, impuestos de asignación especial o derechos estatutarios indexados, y de que implica poca discreción.

El punto es que la influencia de la autoridad política en la obtención de recursos suele ser una fuerza estabilizadora. La dependencia puede ofrecer ventajas significativas. Las compañías más privadas (aquellas que se sostienen con las ganancias generadas en mercados privados) poseen toda la libertad asociada con la autonomía —incluyendo la de controlar e invertir recursos financieros—, pero de modo característico deben operar en un ambiente de mayor incertidumbre. Así, una mayor intervención de lo público en los procesos de recursos no es intrínsecamente buena o mala, y en cambio debe juzgarse en relación con las estrategias gerenciales y las características del entorno de la organización. Como señala Thompson (1967), las organizaciones buscan estrategias que protejan su tecnología principal de la tensión ambiental y de la incertidumbre. En algunos casos, lo público es una protección efectiva; en otros, un grillete efectivo.

Lo público y control de recursos. Parece cosa segura que la mayoría de las empresas tienen más autonomía que las agencias del gobierno en cuanto a desarrollo, asignación y uso de recursos. Pero una mayor participación de lo público bien puede reducir el nivel de autonomía. De igual modo, una mayor seguridad en el mercado puede aumentar la autonomía de las agencias gubernamentales. A medida que los gerentes buscan diversificar su base de financiamiento, deben tomarse en cuenta las posibilidades de que algún incremento o decremento de la autonomía decisoria acompañe probablemente un cambio en la mezcla de recursos.

La estabilidad de los recursos suele verse afectada por lo público. Por ejemplo, la firma Acme Widgets, Inc., tiene éxito como proveedora de insumos de producción para los fabricantes. Pero acaba de recibir su primer contrato grande del gobierno, con lo que espera casi duplicar sus ingresos por ventas. Un cambio de tal magnitud conducirá de manera inevitable a importantes reorientaciones, algunas planeadas y otras no. Uno de los factores cruciales que la gerencia de Acme debe considerar es el de posibles efectos de largo

alcance sobre la estabilidad de su base de recursos. Si la firma va en busca de contratos del gobierno, sus estrategias de obtención de recursos serán sensibles a los cambios en el clima político. Esto significa que las reglas del juego pueden variar: la habilidad para interpretar las condiciones del mercado (el fuerte de Acme) no es lo mismo que la astucia para descifrar el cambio político.

El componente público de los recursos está transformando las organizaciones empresariales, pero su componente privado también está modificando muchas organizaciones del gobierno. Ya sea por escasez de fondos o por ideología, estas últimas han estado experimentando con diversos métodos, casi de mercado, para allegarse y administrar recursos financieros. En muchos casos, hay efectos secundarios. ¿La confianza en el mercado socava la estabilidad de las organizaciones gubernamentales? ¿Tiende esto a fomentar un menosprecio de los programas de importancia social y política que tienen poco potencial mercantil? Éstas son cuestiones que los administradores deben ponderar conforme buscan modificar su base tradicional de recursos.

Lo público y ciclos de vida organizacional. Establecer y mantener la organización es un proceso básico común a todas las organizaciones. Éstas nacen, buscan conservarse y finalmente mueren; así, puede decirse que tienen ciclos de vida. De acuerdo con el enfoque aquí perfilado, estos ciclos vitales se consideran en términos del grado en que lo público influye en la creación, conservación y desmantelamiento de las organizaciones.

Las organizaciones del gobierno dependen de superiores legales para su creación —ya sea por decreto, orden ejecutiva o entidades de mayor jerarquía dentro de la burocracia— y no se autopromueven (al menos en sentido formal). Si bien esta diferencia formal entre las organizaciones gubernamentales y privadas resulta importante, también debe tomarse en cuenta que las segundas rara vez surgen de un golpe, libres de requisitos constitutivos, procedimientos de licencia, leyes antimonopólicas o influencias similares de la autoridad política.

Las organizaciones empresariales varían considerablemente

con respecto a la influencia de la autoridad política en sus procesos de nacimiento y muerte. Esta autoridad rara vez tiene efectos mayores en los ciclos vitales de organizaciones pequeñas y voluntarias (excepto en forma indirecta a través de apoyo financiero), pero en el otro extremo, la autoridad política permea los procesos para el establecimiento e incorporación de una gran firma que opera en un mercado oligárquico y fuertemente restringido por leyes antimonopólicas.

Además de los efectos directos de la autoridad política sobre los procesos de vida y muerte, la influencia de lo público resulta de la regulación gubernamental de los mercados. Pfeffer (1974) ofrece evidencia sobre los efectos de las regulaciones del Consejo de Aeronáutica Civil en la entrada de nuevas aerolíneas a la industria. Asimismo, los incentivos tributarios suelen desempeñar un importante papel en el establecimiento de organizaciones (véase Bozeman y Link, 1983). Todo esto no implica que las diferencias legales formales entre la creación de organizaciones del gobierno y privadas carezcan de importancia; en cambio, sugiere que lo público suele afectar los ciclos de vida de todo tipo de organizaciones.

Lo público y manejo de ciclos vitales. Es muy probable que pocos gerentes piensen en sí mismos como administradores de ciclos vitales. Pero eso es exactamente de lo que se trata: desarrollar estrategias para iniciar nuevas organizaciones, colocarlas en un lugar favorable para que puedan mantenerse y planificar el desmantelamiento de la organización propia o de otra para la que se diseña una política. Lo público de los ciclos de vida se inmiscuye de varias maneras en estas cuestiones gerenciales, pero es quizá más prominente en las decisiones sobre la creación de nuevas organizaciones.

El efecto de lo público en la creación de organizaciones del gobierno no podría ser más fundamental: no es posible establecer nuevos organismos gubernamentales sin la autorización de una entidad gubernamental ya existente. Pero la autoridad política puede influir prácticamente en cualquier decisión de poner en marcha una organización. Un gerente-empresario que contempla un nuevo negocio de riesgo podría desear explorar el entorno de asistencia gubernamental y

encontrar una amplia gama de posibilidades, incluyendo programas de incentivos, programas de préstamos de la Small Business Administration, programas de asesoría patrocinados por el gobierno (como el Retired Executive Corps), centros de incubación con patrocinio gubernamental y zonas de empresas con impuestos reducidos. Lo público tiene a menudo la suficiente importancia para alterar el cálculo decisivo del empresario (que es exactamente para lo que están diseñados muchos programas). Sin embargo, los efectos de la autoridad política no son siempre unidireccionales. Las tasas de impuestos, la regulación (y desregulación) y los requisitos de papeleo del gobierno son sólo algunos de los productos de la autoridad política que dan forma a las decisiones de actuar o no actuar de empresarios y gerentes.

LO PÚBLICO Y PROCESOS ESTRUCTURALES

Otro elemento básico de las organizaciones es la estructura, que también tiene implicaciones para lo público. Hay varias características centralizadoras en el gobierno que podrían juntarse en la categoría de lo público estructural. En el gobierno federal, dos de las agencias más importantes en la promoción de la dependencia estructural-administrativa son la Administración de Servicios Generales (GSA) y la Oficina de Control y Presupuesto (OMB). La centralización de gestiones en la GSA no tiene una verdadera contraparte en las organizaciones empresariales, aunque, desde luego, en aquellas instancias en que domina un solo vendedor, existe una dependencia similar. La GSA tiene gran influencia en los concesionarios del gobierno. La OMB promulga regulaciones que establecen los procedimientos de control para las agencias federales, y al igual que la GSA, tiene un impacto sustancial en la estructuración y manejo de las organizaciones empresariales. Asimismo, los contratistas se ven afectados por los requisitos contables de la OMB. Con frecuencia, estos requisitos ocasionan enormes cambios en el aparato administrativo de las organizaciones del sector público.

Lo público estructural-administrativo afecta el control de personal. Las restricciones impuestas por algunas entidades

del gobierno a otras son muy evidentes: normas y regulaciones en cuanto a la disponibilidad de líneas de personal, procedimientos de contratación y requerimientos del servicio civil. Pero muchas organizaciones empresariales se han encontrado sujetas a la autoridad política en su reclutamiento, promoción y manejo de personal. Las pautas establecidas por la acción afirmativa y la oportunidad equitativa de empleo tienen impactos significativos en las prácticas de contratación de las firmas empresariales. Las regulaciones impuestas por agencias como la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA) afectan el control y dirección de los empleados. La legislación sobre salarios mínimos y los requisitos de seguridad social también son elementos de lo público.

Las organizaciones difieren un poco en cuanto al grado en que las prácticas de personal se ven restringidas. Aquéllas que dependen en gran medida de los contratos del gobierno a menudo encuentran que el acatamiento de las normas de personal es una precondition para su adjudicación. Las universidades (incluyendo las privadas) son en especial vulnerables, ya que existe la posibilidad legal de retirarles todos los fondos federales en caso de que un solo departamento o incluso un solo proyecto haya violado las pautas de acción afirmativa. Por otra parte, lo público no sólo tiene consecuencias directas en la contratación, la promoción y los procedimientos de personal, sino que también afecta la estructura y operación de personal e incluso de unidades de línea.

Lo público estructural y administración. El efecto de lo público en la estructura de las organizaciones suele ser muy visible y mal acogido. De hecho, el término *papeleo* se refiere por lo general a reglas y procedimientos que se originan en lo público estructural. Esto incluye por lo menos tanto problemas administrativos como los que abarcan las cuestiones de papeleo y burocratización.

Como ya se ha mencionado, la centralización de funciones administrativas rutinarias (manejo de personal, presupuesto, contabilidad, gestión, administración de medios e instalaciones) en el gobierno no tiene una verdadera contraparte en las empresas. Sin embargo, los impactos de las reglas de contabilidad de la GAO, de los requisitos administrativos de la

OMB y de las normas de personal de la Oficina de Manejo de Personal (OPM) afectan a muchas organizaciones empresariales a través de contratos del gobierno, concesiones y otras interacciones empresa-gobierno. A veces los gerentes ven estos elementos de lo público estructural como papeleo, una restricción que debe evitarse. En muchos casos, esta percepción es exacta. En otros, el papeleo de un hombre es el mecanismo de justificación de otro hombre. Por lo general, lo público estructural trae consigo la expectativa de que las acciones organizacionales serán vigiladas, sea de manera directa o indirecta, por funcionarios públicos. La "administración del papeleo" es una habilidad peculiar que requiere de atención a su racionalidad, vínculos de comunicación efectivos con actores externos y alto grado de apertura en la toma de decisiones.

LO PÚBLICO Y PROCESOS DE METAS

Mohr (1973) hace una distinción entre metas transitivas y metas reflexivas. Una meta transitiva es "aquélla cuyo referente está fuera de la organización de que se trata [...] un impacto intencional de la organización sobre su entorno". Las metas reflexivas, en contraste, se orientan hacia dentro, se ocupan de la conservación del sistema y por lo general entrañan alicientes que tienden a evocar contribuciones de los miembros a la organización: "En el marco general de las metas reflexivas, cada organización determina sus propias reglas de juego. Los criterios empleados para repartir los recursos organizacionales y la consecuente distribución de incentivos —dinero, poder, prestigio, experiencia psicológica, etc.— sin duda variarán entre distintas organizaciones" (Mohr, 1973, p. 476).

Una diferencia entre las organizaciones gubernamentales y privadas es que las primeras se instituyen con una o más metas transitivas, por lo general declaradas en la ley u orden ejecutiva que autoriza el establecimiento de la agencia. Como señala Mohr, las organizaciones privadas pueden existir sólo para el logro de metas reflexivas (como el beneficio económico de sus miembros). Uno de los efectos indirectos, pero cru-

ciales, de las metas transitivas de las organizaciones gubernamentales concierne a las expectativas públicas. Se supone que la firma empresarial actúa en su propio interés, comprendido en su sentido más estrecho. Sin embargo, es de esperar que las organizaciones del gobierno trasciendan los estrechos límites del interés propio. Si las metas programáticas locales chocan con objetivos de política más amplios, se espera que estos últimos prevalezcan. Ésta es una cuestión de expectativa tanto como de realidad, pero la expectativa misma es importante en la conformación del comportamiento.

A pesar de las expectativas, los estudiosos de la política burocrática subrayan el hecho de que las metas transitivas no suelen ser la mejor guía para el comportamiento de las organizaciones públicas. Downs (1967, p. 2) observa: "los funcionarios burocráticos [públicos], como todos los demás agentes en la sociedad, se ven motivados de manera significativa —aunque no única— por sus propios intereses". Desde luego, esto no implica que los objetivos del director público sean necesariamente incompatibles con las metas transitivas de las organizaciones. Downs reconoce que los directores públicos poseen un "conjunto complejo de metas que incluyen poder, ingreso, prestigio, seguridad, conveniencia, lealtad (a una idea, institución o país), orgullo del trabajo excelente y deseo de servir al interés público".

Las metas transitivas ofrecen una pobre guía para el comportamiento de las organizaciones cuando los objetivos han sido desplazados, ignorados o utilizados como racionalizaciones convenientes para metas reflexivas. Si bien puede suponerse que las organizaciones del gobierno tienen metas transitivas formales, es importante recordar que: 1) cualquier organización puede proclamar metas transitivas, y 2) la posición gubernamental privada nos dice poco sobre la significación empírica de dichas metas.

La expectativa de que las organizaciones gubernamentales buscarán superar objetivos personales y burocráticos resulta a menudo engañosa, al igual que suponer que las organizaciones privadas nunca persiguen metas trascendentes, multi-organizacionales.

Lo público de metas y administración. Muchas de las impli-

caciones administrativas de lo público de metas se relacionan más con expectativas que con requerimientos formales. Las organizaciones del gobierno tienen objetivos que trascienden la organización individual, y estas metas transitivas llevan consigo una carga de interés público. Pero, ¿qué hay de las organizaciones empresariales cuyas metas son influidas por la autoridad política? Consideremos el caso de una firma consultora en ingeniería que recibe honorarios por construir y luego manejar una instalación de eliminación de desechos sólidos propiedad del condado. ¿Es la meta de la firma obtener ganancias de esta actividad? Sin duda alguna. Pero el hecho de que el encargo sea público, aprobado por la autoridad política y vigilado por funcionarios públicos, ¿no afectará los objetivos de la compañía? ¿No asumiría, ésta, en efecto, metas transitivas? La respuesta a esta pregunta puede variar según los valores de los gerentes-propietarios de compañías particulares. Pero las percepciones del público, la atención de los medios de comunicación y los mecanismos de responsabilidad pública requeridos por el carácter público de la obra son más tangibles. Los gerentes en el sector público tanto como en el privado, que trabajan en organizaciones cuyas misiones y metas se ven afectadas por la autoridad política, deben estar preparados para enfrentar un ambiente organizacional muy diferente y extendido y, con frecuencia, un conjunto diferente de expectativas sobre la conducta apropiada de una organización.

Lo público de metas afecta la interdependencia. Por regla general, los administradores en el gobierno dan por sentado que el logro de cualquier meta significativa requiere el manejo de la interdependencia. Los gerentes en organizaciones privadas con una gran influencia de la autoridad política se encuentran en una posición similar, pero suelen tener menos experiencias frente a los retos y frustraciones de perseguir metas que dependen de la cooperación de numerosos actores semiautónomos. Lo público de metas puede generar interdependencia a partir de varias fuentes. Los objetivos transitivos de las organizaciones gubernamentales (y algunas empresariales) aseguran la interdependencia. La combinación de fuerzas organizativas públicas y privadas en empresas de

riesgo compartido, cooperativas y programación conjunta tiene como consecuencia inevitable cierto grado de lo público de metas e interdependencia. Además, la interdependencia plantea una serie de interrogantes de carácter administrativo: ¿cómo alcanzar metas transitivas y al mismo tiempo ponerlas en equilibrio frente a las metas reflexivas existentes y, en ocasiones, a la supervivencia organizacional? ¿Cómo cooperar y aun así mantener una buena dosis de autonomía? La ganancia y el crecimiento ofrecen un útil indicador de eficacia organizativa en el sector privado (la asignación presupuestaria juega un papel similar en el gobierno), pero, ¿cómo manejar la eficacia de programas que trascienden la organización?

Lo público de las metas organizacionales puede influir en los métodos de los gerentes para alcanzar objetivos. Con frecuencia, lo público crea mayor complejidad y exige que el administrador haga frente a una gama de variables sobre las cuales tiene un control limitado. Lo público de metas plantea para los gerentes privados muchos de los mismos dilemas que los directores públicos suelen enfrentar de manera rutinaria: armonizar la ejecución de programas con los ciclos políticos, esforzarse en logros muy visibles que impresionen a los guardianes del erario público, hacer peticiones audaces para programas que de otro modo podrían no ser financiados.

DE LA TEORÍA A LA APLICACIÓN

Este capítulo ha incluido algunos enfoques para desarrollar una teoría de lo público. Pasar de los conceptos a las mediciones habrá de aguzar la reflexión sobre las diferencias entre lo público y lo privado, colocar piezas adicionales al rompecabezas de lo público y, de paso, revelar algunas ideas útiles para decisiones de política. La investigación de lo público es en especial aplicable a dichas decisiones en lo tocante a la asignación de recursos y responsabilidades entre tipos organizacionales.

El capítulo siguiente ilustra la aplicación de un estudio basado en la teoría de lo público. Asimismo, presenta un cuestionario elemental de supuestos sobre lo público en el

contexto de los laboratorios de investigación y desarrollo. Éstos ofrecen un punto de referencia útil por su gran diversidad en cuanto a tipo organizacional, mezcla de recursos y estructura institucional, pero, al mismo tiempo, por cierta similitud en actividades corporativas (proporcionando así un control implícito de la tecnología de la organización).