

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



Comité Asesor al Subrogar
de los Libros y Revistas. Gracia
Biblioteca General
UNIANDES

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

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO



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 aquéllas 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 decisivos 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; Šmart 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 personal) conduce a la elaboración de la jerarquía, no concuerda con otros resultados que sugieren que la jerarquía conduce a la formalización (Hall, Haas y Johnson, 1967). Una conclusión particularmente importante en el estudio de Meyer es que la configuración estructural de las agencias del gobierno tiene poca relación independiente con la eficiencia organizativa (aunque hay relaciones espurias mediatas por tamaño y nivel de demanda). Este hecho implica que los intentos para lograr mayor eficiencia mediante la reorganización gubernamental y el diseño organizativo pueden tener poco éxito.

Un argumento habitual sobre las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas tiene que ver con la longevidad: se afirma que los organismos del gobierno tienen "ciclos de vida" más largos, porque, entre otras razones, están protegidos de las vicisitudes del mercado. El estudio más conocido sobre la longevidad de las organizaciones del gobierno fue realizado por Herbert Kaufman (1976) y tiene un título

provocativo: *Are Government Organizations Immortal?* ["¿Las organizaciones del gobierno son inmortales?"]. Kaufman comienza por revisar los factores que favorecen la longevidad y los que amenazan la existencia de las agencias federales. Entre los primeros está su base legal. Las leyes no pueden cambiarse tan fácilmente como las decisiones administrativas, y si un acta del Congreso es necesaria para abolir una agencia, ésta se halla probablemente en terreno seguro. Procurarse patrocinadores en el Congreso, estrategia utilizada virtualmente por toda agencia, es otra ayuda para la longevidad. En la medida que las agencias cultiven relaciones de intercambio político con miembros poderosos del Congreso, tendrán mayores oportunidades de sobrevivencia, aun frente a la adversidad. El proceso presupuestal también obra en favor de la permanencia de las agencias. Pese a la retórica de la "base-cero" y otros mecanismos similares, el Congreso no tiene la capacidad de realizar una revisión a fondo de todas las agencias para cada ciclo presupuestal. Hay importantes elementos de incrementalismo en el ejercicio presupuestal. El incrementalismo apoya el *statu quo* y, por lo tanto, la preservación de las agencias. Además, éstas cultivan asiduamente a la clientela, la contraparte en el sector público de los parroquianos, al brindarle apoyo político a sus actividades, y en ciertos casos atestiguan ante los comités de asignaciones que el buen funcionamiento de determinada agencia debe seguir siendo apoyado por el presupuesto federal.

Estas potentes fuerzas para asegurar la sobrevivencia no siempre bastan para salir adelante. Las agencias del gobierno sí son mortales. Los factores que suelen darles protección pueden amenazar a veces su existencia. Así como el protector caparazón de una tortuga puede convertirse en un estorbo mortal cuando el quelonio queda boca arriba, del mismo modo el sustento legal y las misiones prescritas de una agencia pueden resultar fatales. Una compañía que enfrenta una disminución en la demanda de su producto puede diversificarse, desarrollar nuevas líneas de surtido y seguir estrategias adaptativas similares. Si bien las agencias federales no siempre son incapaces de expandir sus funciones y desarrollar nueva clientela, suelen estar mucho más circunscritas que las

firmas comerciales. Además, las agencias se hallan por lo general en un ambiente competitivo, pero con recursos limitados para competir. Este ambiente de competitividad se centra en lo político más que en lo mercantil; pero la competencia por partidas presupuestales, jurisdicción y clientela es crucial para la sobrevivencia de las agencias. Sin embargo, quizá lo más amenazante sea un cambio en los ciclos políticos. La agencia favorita de una administración es el chivo expiatorio de la siguiente.

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

CONCLUSIÓN

Si bien los estudios aquí revisados ciertamente han comenzado a hacer embonar algunas de las piezas del rompecabezas

de lo público, hay todavía más fichas en la caja que en el tablero. Como se verá en el siguiente capítulo, los investigadores se han topado con algunos obstáculos, no por falta de perspicacia o imaginación sino por enormes problemas relacionados con la disponibilidad, acceso y muestreo de datos, así como por la ausencia de apoyo financiero para la investigación sobre lo público. Pocos estudios van más allá de la simple comparación para ofrecer hipótesis 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