

DIRECCIÓN PÚBLICA VS. PRIVADA: DIFERENCIAS Y PERSPECTIVAS

Carlos Barrada Beiras
 José Díez de Castro
 Carmen Redondo López
 Universidad de Santiago de Compostela

El estudio de las diferencias entre el desempeño en el ámbito público frente al privado ha sido un tema recurrente en estos últimos años debido al creciente interés que ha suscitado la mejora de la calidad de los servicios que el Estado oferta a los ciudadanos. La mayor eficiencia y eficacia del sector privado que se refleja en cualquier análisis comparativo, ha provocado que se traten de buscar las soluciones en la 'privatización' del sector público. En el trabajo se recoge un análisis exhaustivo de las diferencias entre las formas de dirigir en el ámbito público y privado. Finalmente, las principales dificultades de homogeneización son consideradas.

The study of the differences among performance in public organizations in front of the private ones has been a recurrent topic in these last years due to the growing interest that has raised the improvement of the quality of the services that the State offers the citizens. The biggest efficiency and effectiveness of the private sector that it is reflected in any comparative analysis, have caused that citizens are to look for the solutions in the 'privatization' of the public sector. In the work an exhaustive analysis of the differences is picked up among the forms of directing in the public and private environment. Finally, the main comparison difficulties are considered.

PALABRAS CLAVE: Organización pública, organización privada, dirección
KEYWORDS: public organization, private organization, management

1. INTRODUCCIÓN.

El estudio de las diferencias entre el desempeño en el ámbito público frente al privado ha sido un tema recurrente en estos últimos años debido al creciente interés que ha suscitado la mejora de la calidad de los servicios que el Estado oferta a los ciudadanos. Como el profesor Subirats (1989) sostiene, el ciudadano legitima la actuación del gobierno en función del grado en que este satisface sus demandas, lo que obliga a una constante mejora de la prestación de los servicios para lograr la legitimación ciudadana en las urnas. El que al sector privado de la economía se le atribuya un mayor grado de eficiencia hace que las miradas se centren en la forma en que allí se realiza la gestión de los servicios con el fin de encontrar las soluciones a los problemas de supuesta ineficiencia e ineficacia que padece el sector público (Sirovski, 1983). Aparecen así nuevas formas de enfocar la gestión pública como el *managerialism*³⁵ (Denhardt, 1993) o se definen metáforas en la gestión de los servicios públicos que sirven para orientar desde presupuestos privados el trabajo directivo público (Barzelay, 1994).

Además de esto, la aparición de entidades públicas que participan de la actividad económica a medio camino entre lo público y lo privado, es en resumen lo que ha motivado que se desarrollen una serie de artículos centrados en el análisis de la dirección pública que aparecen bajo el título genérico de "Diferencias de lo público versus lo privado". Desde este marco se plantean fundamentalmente dos temas: primero, el del debate de si podemos separar el desempeño público del privado; segundo, cuáles son, de existir, esas diferencias. Este debate en el que han participado investigadores de la importancia de Perry (1988), Rainey (1991), Baldwin (1987), Fottler, o Allison, no se puede considerar superfluo ya que de él se deriva que podamos o no considerar los temas de dirección pública como un campo de estudio específico, y que por otra parte las orientaciones académicas para la dirección privada se apliquen del mismo modo para la pública.

³⁵ Robert B. Denhardt (1993), "managerialism... es esencialmente la aplicación de los principios del mercado y las prácticas de los negocios al management del gobierno".

La crítica más fuerte que se ha hecho del reconocimiento de la existencia de aspectos diferenciales en la dirección pública ha sido el de calificar dichos descubrimientos como meras especulaciones carentes de ninguna base empírica (Sirorski, 1983). Esto se apoya entre otras cosas en que en los pocos estudios que han conllevado trabajos de campo, las diferencias encontradas hay que reconocer que no eran muy significativas (Baldwin, 1987; Rainey). Aunque quienes criticaron la distinción de esa forma llevan parte de razón también es cierto que las diferencias recogidas en los trabajos no son meras especulaciones, sino apreciaciones con base en la intuición y a la capacidad de observación del desempeño del trabajo directivo público. No cabe duda de que es más fácil creer en datos empíricos que no en observaciones cualitativas, pero no se puede por ello descalificar estas observaciones calificándolas de meras especulaciones y otorgándole la infalibilidad a los estudios basados en instrumentos empíricos³⁶.

Las diferencias entre la praxis directiva pública y privada existen. Y existen porque las entidades públicas y las privadas se diferencian entre otros en una serie de elementos esenciales como la propiedad, la financiación, el móvil de la actividad, el entorno en el que desarrollan su actividad, y los controles a los que se ven sometidos. A partir de estos elementos esenciales, se derivan una serie de implicaciones para la gestión que hacen que esta sea diferente en la esfera pública y en la privada. Ahora bien, reconocer que existen diferencias entre el desempeño público y privado no obliga, aunque haya quienes se empeñen en exigirlo, a que estas diferencias tengan que ser definidas de manera taxativa, ya que las diferencias variarán en intensidad de forma gradual de entidad a entidad, en función del grado en que esta manifieste su carácter de pública.

Pero si existen diferencias en la manera de trabajar también es cierto que hay similitudes entre el ámbito directivo privado y el público, lo cual es lógico ya que tanto las empresas como las administraciones públicas participan del mismo ciclo económico y en definitiva son unidades sociales técnico-económicas en las cuales se combinan diversos factores de producción para la realización de prestaciones de bienes y servicios (Eichorn, 1989). Resulta curioso que habiéndose comparado numerosas veces el desempeño público con el privado pocas hayan sido las ocasiones en que se ha prestado interés en descubrir cuáles son las prácticas comunes a ambas esferas.

2. LAS CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LO PÚBLICO.

Existe un conjunto de funciones directivas básicas, comunes, e inevitables al ámbito directivo público o privado. Desde que Gulick y Urwick establecieron el acrónimo de POSDCORB para sintetizar las funciones directivas, múltiples han sido las propuestas desde la de Chester Barnard (1938) a la de Peter Drucker (1974) o Graham T. Allison (1979).

Las características distintivas de las organizaciones públicas se originan a partir de una serie de elementos que configuran el carácter público de la organización (De Miguel, Díez y Barrada, 1997). Dichos elementos son: la propiedad, la financiación, el móvil de la actividad, el entorno en el que desarrollan su actividad, y los controles a los que se ven sometidos. Las peculiaridades que vamos a avanzar a continuación se darán con mayor o menor intensidad en función del carácter público de la organización³⁷, por lo que deben ser interpretadas en términos relativos y no en términos absolutos. El conjunto de peculiaridades que vamos a enumerar a continuación puede servir como guía para sortear los escollos que más a menudo se encuentran en la gestión de las entidades públicas.

Las peculiaridades de la actuaciones directivas en lo público se pueden agrupar en:

- 1) Factores-Marco.
- 2) Intercambios organización-entorno.
- 3) Papeles, estructuras y procesos organizacionales.

³⁶ Cook, T.D. (1986), en su libro *Metodos cuantitativos y cualitativos en la investigación social evaluativa* (Ed. Morata) plantea de manera brillante la validez de los estudios, observaciones y conclusiones realizados en base a presupuestos cualitativos.

³⁷ Sostenemos en este trabajo que no existen organizaciones privadas o públicas puras, sino que el carácter de pública o privada de la organización es función de una serie de elementos como la propiedad, la financiación, el móvil de la actividad, el entorno en el que desarrollan su actividad, y los controles a los que se ven sometidos. Las peculiaridades de la dirección pública se pondrán de manifiesto en una organización en mayor o menor grado en función del mayor o menor carácter de pública de la organización.

2.1. Factores-Marco

Son un conjunto de características propias de las organizaciones públicas que provienen del marco en el que estas actúan. Se trata de los factores más comúnmente citados en la literatura existente sobre las peculiaridades y elementos condicionantes de las organizaciones públicas.

2.1.1. Ausencia de mercados para el output de la organización.

Es una característica que no se da en todas las organizaciones públicas pero que en la medida en que aparece tiene unos efectos más potentes sobre la actuación pública. Está reconocida como una de las causas de ineficiencia del sector público (Serrano Sanz, 1991: 31). Los directivos y empleados de estas organizaciones tienen pocos incentivos para reducir los costes de producción, para mejorar la eficiencia y para obtener una alta eficacia en el logro de sus objetivos (Dahl y Lindblom, 1953).

Dado que no hay mercado para sus productos y servicios, es difícil conocer las preferencias de los consumidores, la demanda es difícilmente definible y se produce una desidentificación entre las características cualitativas de lo que se ofrece y lo que se desea. Los gestores disponen de menor información para tomar las decisiones de producción puesto que no hay estudios que revelen las preferencias y su cantidad, y aun existiendo pueden ser engañosos puesto que el consumidor al tratarse de bienes públicos puede mostrar una desmedida intención de consumo, dando lugar a producciones en cantidades muy por encima de lo que serían realmente eficientes.

En definitiva cabe resumir la ausencia de mercado para el output en algunas entidades públicas como un factor que da lugar a un doble efecto: primero, reducción del interés por competir en gestores y empleados; segundo, ocultación de información sobre las preferencias de los consumidores, información deseable y necesaria para la toma de decisiones y la fijación de objetivos.

2.1.2. El lastre legal o el problema de la "doble-L".

La presencia de numerosas normas, reglamentaciones y formalidades se convierten en un lastre legal (L-L) que encorseta la acción de los empleados, ralentizando y entorpeciendo sus actuaciones, privándoles de autonomía y desincentivándoles a cumplir con prontitud sus obligaciones. El efecto ralentizador del lastre legal es muy importante ya que al avanzar el entorno económico a una gran velocidad se produce un fenómeno de desacompañamiento de las intervenciones de lo público como respuesta a las demandas de dicho entorno, lo que deriva en una menor eficacia de su praxis directiva (Jiménez, 1994: 84).

El marco legal que regula las actividades de lo público tiende a crear controles administrativos y jerarquías en el flujo de información y en el ejercicio de la autoridad y responsabilidad que perjudican la calidad del desempeño (Pugh, Hickson y Hinings, 1969)³⁸. Pero además de este marco de tipo externo existe un marco interno que regula las relaciones de personal de manera estricta y que provoca una reducción en la autoridad que el directivo tiene sobre el subordinado. Evidentemente esto no debe llevar a pensar en la necesidad de deshacer las normas pero sí debe incitar a la creación de grupos de trabajo en las organizaciones públicas que estudien la conveniencia de modificar las normas que resulten *nocivas* para la gestión de la organización.

2.2. Intercambios organización-entorno

2.2.1. Las influencias y los condicionamientos externos.

La presencia de influencias y condicionamientos externos dan lugar a una presión sobre los que realizan el desempeño, lo que no beneficia la toma de decisiones porque el decisor recibe excesiva información desde distintos puntos de vista y resulta difícil discernir cual es la información verdadera y útil para la toma de decisiones.

Los directivos públicos tienen que atender a numerosos frentes. Así, no sólo deben tratar con los consumidores, sino que además deben conciliar las opiniones de los distintos partidos quienes están muy interesados en cómo se prestan dichos servicios, ya que en definitiva ellos tienen su propia postura acerca de cómo deben ser empleados los recursos públicos. A esto se le añade el hecho de tener que defender y justificar incluso la prestación pública de dicho servicio, al ser vista ésta en numerosas ocasiones como intrusista (Halachmi y Bouckaert, 1994: 324).

³⁸ Pugh D.S., Hickson D.J. y Hinings C.R., 1969. "An empirical taxonomy of work organizations". *Administrative Science Quarterly* 14, 115-126.

Se necesita del apoyo de grupos de presión, políticos u otros entes para convencer de que la decisión tomada es la más conveniente, lo que obliga a complejos y largos procesos de negociación con los agentes del entorno (Kaufman, 1981).

Se necesita de la autorización de los órganos de entidades jerárquicas superiores para la adopción de decisiones que afecten a la actuación de la organización, al ordenamiento de estructuras internas, y a la introducción de cambios en la gestión, reduciéndose por todo esto la autonomía de las organizaciones. (Warwick, 1975)³⁹.

2.2.2. El carácter diferencial de algunas actividades públicas.

Las actividades públicas pueden tener algunas características que le son exclusivas y que no son accesibles al sector privado como el carácter monopolístico de ciertas actuaciones de lo público, la posibilidad de utilizar un poder coercitivo o la obligada presencia de lo público en la realización de algunas actividades.

A) Carácter monopolístico. Algunas actividades se prestan por parte del sector público en régimen de monopolio. Los efectos económicos y las ineficiencias generadas por el ejercicio monopolístico de una actividad han sido profundamente analizadas tanto desde la Teoría Económica como desde la Hacienda Pública. En lo que se refiere a las implicaciones que para la gestión tiene el ejercicio monopolístico de una actuación cabe destacar por encima de cualquier otra la desincentivación que provoca la ausencia de competencia para la mejora del desempeño y para la participación en los procesos de innovación competitiva.

Estos aspectos se manifiestan desde los niveles superiores hasta los inferiores, donde los empleados de ventanilla, sabedores del carácter único del servicio que prestan, no suelen estar dispuestos a hacer nada más allá de lo que sus estrictas obligaciones formales les exijan.

B) El poder coercitivo. La existencia de instituciones que ejercen algún tipo de autoridad o poder sobre la organización origina una toma de decisiones que a veces no se corresponde con los criterios óptimos. Se imponen soluciones que no son las correctas y que responden a intereses distintos a los de eficiencia y eficacia.

C) La participación obligatoria. En determinadas circunstancias se exige la presencia de la acción gubernamental tanto en la realización y prestación de la actividad como en la financiación la misma. Cuando la actividad que se le exige prestar a una unidad de gestión es poco rentable para sus intereses, los directivos responsables de la misma ponen poco énfasis en su planificación y seguimiento, y no recibe la toma de decisiones la adecuada atención. Si sólo se colabora en la financiación de la actividad, lo que se pueden poner de manifiesto son efectos similares a los generados por el poder coercitivo de la actividad gubernamental.

2.2.3. La espiral "impacto-escrutinio".

Dado que las actividades de las entidades públicas tienen un alto impacto en el medio en que se realizan, se produce desde el entorno receptor un fenómeno de análisis y escrutinio rigurosos con los individuos que están al frente de las unidades prestadoras de servicios (Golembieswki, Gabris, 1994: 527). Esto hace que los gestores analicen con cuidado todas las repercusiones de sus actuaciones. Al saberse observados desde el exterior son reacios a tomar decisiones comprometedoras, reduciendo con ello su productividad como gestores, ya que se dejan de emprender algunas acciones por miedo a la manera en que puedan ser interpretadas desde el exterior. En resumen, podemos decir que los gestores públicos son adversos al riesgo lo que reduce su eficiencia (Bandrés, 1994: 141).

2.2.4. Las expectativas públicas.

Los gestores de los niveles altos y medios saben que desde el exterior se espera de ellos un comportamiento ético y responsable ejemplar. Esto hay que considerarlo como un elemento que puede contribuir a generar un cierto nivel de presión psicológica sobre el gestor público y que le incita a realizar todos los procedimientos administrativos formalizados con absoluto celo.

2.3. **Papeles, estructuras y procesos organizacionales públicos**

Hemos visto como el carácter público de una entidad tenía unos efectos directos sobre la gestión de las actividades de la misma. Veamos ahora como existen otros elementos que afectan a la gestión a

³⁹ Warwick D.P., 1975. *A theory of public bureaucracy*. Cambridge, M.A., Harvard University, Press.

través de influir de distinta manera que en el sector privado en algunos aspectos como los papeles, las estructuras, los procesos, y el desempeño individual en las organizaciones públicas⁴⁰.

2.3.1. Objetivos y logros.

Una de las características más frecuentemente mencionadas con relación a las organizaciones públicas es la de que sus objetivos son ambiguos, múltiples, y a veces inconsistentes y conflictivos (Hendrick, 1994: 543-550; Jimenéz, 1994: 80; Bandrés, 1994: 134).

La naturaleza de las labores encomendadas a ciertas organizaciones públicas dificulta definir sus objetivos en términos concretos. Pero no sólo eso, sino que por esa misma razón también resulta complicado establecer parámetros para medir la eficacia y eficiencia en la consecución de los logros. La cuestión está en que si es difícil establecer un determinado grado de objetivo, por ejemplo para la defensa nacional, aún más complicado es medir el grado en que ese objetivo se ha cumplido.

Los economistas esgrimen al respecto que esto se debe a la ausencia de mercado para los bienes y servicios públicos, mientras que los estudios de las teorías de la organización creen que es la misma ambigüedad la que presentan los objetivos de una entidad pública que los de una privada. Desde el enfoque de esta investigación hay que matizar, siguiendo la línea ecléctica definida en un principio, que el grado de ambigüedad en los objetivos y en los logros depende del tipo de organización pública y de su actividad. Cuando se trata de recolocar a trabajadores en nuevos puestos de trabajo, es fácil establecer objetivos y medir los logros tanto para organizaciones públicas como privadas. Cuando los objetivos de la entidad pública se refieren a cuestiones como la defensa nacional es difícil fijar objetivos en términos tangibles y más aún operar con certeza en la evaluación.

Los objetivos de las organizaciones públicas también resultan, en algunas ocasiones, conflictivos socialmente, al ser difícil satisfacer las demandas de todos los grupos sociales. Ello obliga a largos procesos de negociación con los agentes implicados. Finalmente, los objetivos públicos también presentan ciertos niveles de inconsistencia por la naturaleza pública de la actividad. La dificultad de alcanzar algunos objetivos se agrava cuando en ocasiones se da el caso de que los valores establecidos por la sociedad son inconsistentes con los objetivos. Por ejemplo, el policía puede tener que dejar escapar al delincuente al necesitar la orden de registro domiciliar (Halachmi y Bouckaert, 1994: 324).

El problema de la falta de objetivos o de la ambigüedad tiene múltiples repercusiones negativas para la organización, de entre ellas destaca el hecho de que no se pueda medir el rendimiento del personal de una unidad. Cuando existen objetivos claros es más fácil que los empleados se sientan más motivados para realizar su trabajo con mayor énfasis y precisión, alcanzándose mayores niveles de logro (Kim, Pindur & Reynolds, 1995:675-709).

2.3.2. Los rasgos diferenciales de los papeles de los directivos públicos.

Los directivos públicos comparten con los privados la mayoría de los papeles organizacionales. Las principales diferencias que se han visto verificadas en algunos estudios que incluían trabajo de campo, consisten en que los gestores públicos dedican más tiempo que los privados a rondas de negociación con grupos de interés y agentes con influencia en su trabajo, son más políticos y tienen que tender a lograr un equilibrio entre las funciones directivas y las relaciones políticas con el exterior. Blumental(1983), Linn(1981) y Aldrich (1983)⁴¹ estudian a cuatro ejecutivos, incluyendo entre ellos a un directivo de un hospital y a un directivo de una escuela como ejemplos de organizaciones a medio camino entre públicas y privadas. Las conclusiones de sus investigaciones fueron que:

-Los directivos de alto nivel en la organizaciones públicas son más reacios a delegar autoridad en sus subordinados (Jiménez, 1994: 80). Además tienen una gran tendencia a establecer múltiples niveles de examen y aprobación entre la cúspide y la base de la pirámide organizativa. El objetivo resulta ser tanto alcanzar un óptimo en el desempeño como asegurarse de que no traerá consecuencias negativas que pueden ser utilizadas en su contra⁴².

-El liderazgo en la actividad pública se ve muchas veces trastocado por el cambio de directivos en base a procesos electorales que determinan la entrada de nuevos gestores en sustitución de los

⁴⁰ Algunos de los efectos aquí recogidos se generan en parte por los anteriores factores-marco.

⁴¹ Cit. en Rainey 1989 y Rainey y Perry 1988.

⁴² Ver pag.36, la espiral impacto escrutinio.

anteriores⁴³. Las consecuencias negativas que se extraen de todo esto son una pérdida de valor en los procesos de implementación de programas, y una miopía en las tareas de planificación.

2.3.3. La cultura organizacional en las entidades públicas.

La cultura de una organización es el conjunto de valores compartidos por sus miembros. En las entidades públicas se observa un predominio de la cultura de proceso, con desempeño mecánico, mucha burocracia y escaso intercambio de información (Díez y Redondo, 1996). Además de esto se aprecia poco interés por parte de los directivos públicos en dar a conocer los valores de la organización a los empleados, probablemente porque desconocen el positivo efecto que sobre el desempeño global se derivaría de ello.

Esto se debe a que no saben que en realidad "la cultura de una organización es el mayor determinante de la estructura organizacional, de cómo se toman las decisiones, y de cómo la organización desarrolla estrategias para interactuar con su entorno y para hacer frente a los cambios" (Kim, Pindur y Reynolds, 1995: 675-709). La cultura de la organización se origina con los fundadores de la organización, y poco a poco se va enriqueciendo con las aportaciones de los directivos de alto nivel.

En el ámbito público se desconoce a los fundadores puesto que éste suele ser el Estado, es decir, un ente abstracto incapaz de transmitir personalmente los valores iniciales; además, nadie pone interés en definir un conjunto de valores y creencias, y cuando aparecen directivos con un conjunto de valores que transmiten a los miembros de su equipo resulta que por razones políticas o de calendario electoral abandonan sus puestos sin haber estado, la mayoría de las veces, suficiente tiempo como para haber implantado un estilo que perdure. Al final nos encontramos con una única nota común al respecto de la cultura en las organizaciones públicas, y es que se sustituye la palabra compromiso por el fuerte y exigente binomio deber-obligación.

2.3.4. Estructura organizacional.

Las observaciones más clásicas y tradicionales en este punto hacen referencia a una excesiva estructura burocrática y un exceso de *staff*, muchas veces de dudosa rentabilidad y creado en base a ciertas servidumbres que exige el poder político. De todas formas este planteamiento, en el que parecía haber unanimidad de criterio, se ha visto cuestionado por Pugh, Hickson y Hinings, quienes encontraron que las organizaciones gubernamentales no mostraban los previstos altos niveles de formalización, aunque sí ofrecían altos niveles de centralización y de control externo de los procedimientos personales. Por otra parte, Meyer en un estudio comparado de las estructuras de una agencia financiera local y otra estatal, encuentra que sus estructuras verticales son muy estables pero que las presiones políticas crean frecuentes cambios en la composición de sus subunidades y que sus cuadros de personal están altamente formalizados y encorsetados por presiones del gobierno federal (Meyer, 1979; Pugh, Hickson y Hinings, 1969).

La conclusión más razonable acerca de las características peculiares de las estructuras de las organizaciones públicas es que sin ser en su forma radicalmente diferentes a las de las privadas, lo que sí son es más rígidas, presentando una alta *intensidad administrativa*, y una propensión a tener miembros en *staff-asesores* bastante mayor que en el caso privado. Una vez más hay que añadir que la posición de la organización en la cadena privado-público, su dimensión, el nivel de gobierno o los tipos de control a los que esté sujeta la organización, son factores que influirán en el tipo de estructura y en su grado de flexibilidad.

2.3.5. El proceso estratégico de toma de decisiones.

El proceso de toma de decisiones se ve influenciado por algunas de las características y peculiaridades de las organizaciones públicas (Ring, 1984; Wechsler, 1986). El problema de la doble-LL genera en las organizaciones públicas con alta carga administrativa, una ralentización del proceso de toma de decisiones, debido a los numerosos requerimientos formales que se exigen.

Por otra parte, las influencias políticas y la necesidad de negociación constante generan más interrupciones y turbulencias en el proceso (Jiménez, 1994: 83). Las habilidades negociadoras de los directivos alcanzan su mayor importancia en este caso. Pero a pesar de que pueda parecer por lo dicho que los directivos públicos toman decisiones altamente consensuadas, en la práctica, muchas veces sus procesos de decisión son, en el último momento, unilaterales (Golembiewski y Gabris, 1994: 526).

⁴³ Jiménez (1994) habla de fugacidad de los directivos.

Hay que mencionar también que la obligación de asumir la gestión y la financiación de algunas actividades donde se tienen que establecer comités de trabajo con los agentes implicados corrobora lo escrito anteriormente sobre las peculiaridades de la actividad pública referidas a la toma de decisiones.

En las empresas públicas españolas se aprecia un manifiesto presidencialismo y una clara "centralización de las decisiones gerenciales reflejo de la visión instrumental que siempre han tenido los poderes públicos de «sus» empresas. Lo que ha contribuido a irresponsabilizar a los mandos intermedios de la gestión de las empresas públicas, derivando hacia arriba cualquier decisión comprometida" (Jiménez; 1994: 80).

2.3.6. Políticas de personal.

Es junto con el epígrafe referidos a los objetivos públicos uno de los aspectos en el que se aprecian más coincidencias entre los diferentes investigadores, y en el que además se encuentran más evidencias empíricas (Solomon, 1986; Stiglitz, 1993).

Los rasgos que diferencian la política de personal en las entidades públicas de las privadas son los siguientes:

- A) Imposición desde fuera de la organización de la política de personal.
- B) Políticas de salario, promoción y disciplina estrictamente reguladas.
- C) Débiles relaciones entre desempeño y retribución.
- D) Falta de autonomía en la gestión de personal.

En el fondo estos rasgos diferenciadores son el espejo y el ejemplo de algunas de las manifestaciones propias del sector público mencionadas con anterioridad.

La imposición desde fuera de la política de personal no se refiere exclusivamente al conjunto de normas generales que rigen la gestión del personal público, sino también a las influencias políticas sobre la organización con respecto a temas como la selección y promoción del personal, ya que en el sector público el fundamento de la política de personal es político y está fuera de toda lógica (Fernández; 1994: 113).

El problema de las grandes restricciones estructurales en el diseño de salarios, promoción y disciplina tiene su origen en el problema de la doble-LL. Por otra parte, la falta de claridad en la definición de objetivos y en la evaluación de los logros dificulta el establecimiento de normas que liguen la eficacia y la eficiencia en el desempeño con recompensas para los gestores responsables.

Por último la ausencia de autonomía en la gestión de personal, factor que viene a sintetizar a los anteriores, está vinculado con una de las características más generales de lo público que es la de la dependencia de múltiples aspectos, agentes, intereses, etc., a la que deben responder las organizaciones públicas.

Una de las peculiaridades de la política de personal pública que es más perjudicial para sus organizaciones hace referencia a la forma de reclutamiento del personal. En las entidades privadas este reclutamiento es más flexible, pudiéndose adaptar las plantillas a las necesidades del momento, y existiendo una mayor facilidad para reclutar al candidato idóneo en función de sus capacidades y sus actitudes.

Por todo esto las últimas tendencias en gestión de personal en organizaciones públicas, tratan de generar sistemas de selección, promoción y retribución semejantes a los de las empresas privadas, pero adaptándolos a las peculiaridades de lo público. El problema consiste en que las restricciones legales son tan fuertes que lo que se termina por hacer es crear entes en la órbita pública pero próximos al derecho privado donde el marco es más flexible⁴⁴.

2.3.7. Actitudes individuales en el trabajo.

Si bien hay trabajos (Lawler, 1971; Rawls, Ullrich y Nelson 1975) que atribuían a los empleados públicos un carácter más altruista, espíritu de servicio y poco interés en la remuneración económica como fin último de su empleo, la realidad actual es que no parecen ser estos los aspectos más relevantes para caracterizar a los empleados públicos en el trabajo. Las características distintivas más significativas están en relación con aspectos como la motivación, la seguridad en el trabajo y la satisfacción (Rainey, Trant y Blunt, 1986).

Motivación. Como consecuencia de la ausencia de relación directa entre la calidad del desempeño y las retribuciones, el empleado público se encuentra menos motivado que el privado.

⁴⁴ Sala Arquer califica este proceso como «huida de la Administración al Derecho privado». Ver Sala Arquer (1993:109-112).

Existen diferencias según el nivel que ocupan en la pirámide organizacional, variando la motivación en función del grado de responsabilidad. Contrariamente a este argumento Baldwin (1987) en un estudio empírico no encontró diferencias de motivación significativas entre directivos de grado medio de organizaciones públicas y privadas.

Seguridad en el trabajo. Cuando se entra a analizar este aspecto se cree que dada la forma de contratación y vinculación laboral en las organizaciones públicas, los empleados públicos deben sentirse mucho más seguros que los privados. Baldwin (1987) realizó una investigación empírica con cincuenta entidades públicas y doce privadas para averiguar el grado de seguridad en el trabajo experimentado por los trabajadores.

Los resultados confirman las impresiones tradicionalmente recogidas al respecto, pero la seguridad en el trabajo mostrada por los empleados públicos no era mucho mayor que la de los privados. Esto se puede deber a que al ser muchos los puestos a los que una vez dentro de una organización pública se accede por libre designación, la seguridad de conservar ese puesto en la organización no es tan alta como la de seguir laboralmente vinculado a la administración, por lo que la sensación de verse seguro en ese puesto, en comparación con los empleados privados no es mucho mayor.

Satisfacción en el trabajo. La mayoría de los estudios realizados (Rainey 1979; Lachman 1985) confirman que el empleado público en general es un trabajador menos satisfecho con su trabajo. En la base de todo esto están muchas de las peculiaridades de las organizaciones públicas que son percibidas por el empleado público y que hemos venido recogiendo en los sucesivos apartados de este trabajo. Lo más llamativo es que como recoge Baldwin (1987), Smith y Nock (1980)⁴⁵ demostraron que los empleados de altos niveles demostraban más satisfacción con muchos aspectos de su trabajo, frente a los empleados de niveles bajos quienes estaban más insatisfechos con sus compañeros, el tipo de supervisión que recibían u otros aspectos intrínsecos del trabajo.

La conclusión básica que, para el objeto de nuestro análisis, se puede extraer de las peculiaridades públicas de la motivación, la seguridad y la satisfacción en el trabajo, es que el empleado público es un empleado menos comprometido con la organización que el privado, lo que plantea ciertos problemas, inconvenientes y reticencias cuando se pretenden introducir cambios organizativos o de funcionamiento que mejoren la gestión de la organización.

2.3.8. Los nuevos sistemas de información.

Las organizaciones del ámbito público siguen tratando de importar a su medio las nuevas técnicas de dirección inspiradas en el sector privado de la economía. Uno de los elementos claves en las modernas técnicas de dirección resultan ser los sistemas de información que recojan, organicen, y almacenen datos acerca de la organización y su entorno. En esto el sector privado tiene una doble ventaja: primero, por ser su experiencia más dilatada en el tiempo; y segundo, por ser en el sector privado más sencillos y fáciles de entender los sistemas de información (Hendrick, 1994: 543-550).

En el sector público, los sistemas de información van a tener que hacer frente a barreras basadas en las peculiaridades hasta aquí expuestas y además a dos problemas fundamentales: primero, las restricciones políticas al uso de la información; y segundo, la utilización que se vaya a hacer de la información obtenida. Aquí nos estamos refiriendo al hecho de que exista una voluntad clara de utilizar los sistemas de información en los procesos evaluativos y como instrumento para medir el rendimiento del personal, lo que ha sido uno de los motores del desarrollo de los sistemas de información en el sector privado.

3. PERSPECTIVAS.

¿Por qué es importante detectar las claves de las diferencias de gestión entre organizaciones públicas y privadas? Principalmente, por dos motivos.

En primer lugar, porque la actividad pública de prestación de servicios sigue siendo mayoritaria en muchos países, y, a nivel global, no ha descendido significativamente en los últimos años. En el

⁴⁵ Smith M.P., Nock, S.L., 1980. "Social class and the quality life in public and private organizations". *Journal of Social issues* 3, 59-75.

ámbito empresarial, las organizaciones públicas mantienen importantes áreas de actividad, si bien sus resultados son claramente inferiores en todos los aspectos a sus homónimas privadas.

En segundo lugar, porque, a consecuencia de lo anterior, se produce un ingente despilfarro de recursos. Las organizaciones públicas, en promedio, son menos rentables, causan déficits cuantiosos que impiden atender servicios sociales, afectan negativamente al sistema financiero, detraen crédito privado para financiarse, y contaminan más.

Existen varios lastres importantes para que las organizaciones públicas no presenten el grado de eficacia y eficiencia que, a priori, están capacitadas para poseer. Comprenden tanto dificultades internas como influencias negativas de elementos de su medio ambiente organizativo. Podemos destacar:

- Sindicatos. Los sindicatos han convertido el sector público en el bastión último de su influencia y en la justificación básica del poder de que disfrutan. En cualquier negociación mantienen inalterable la defensa de los privilegios adquiridos sobre cualquier otro concepto.

- Estructura. Cada cierto tiempo, el responsable político de turno anuncia pomposamente la adopción de medidas 'importantes', 'de choque' o similares para mejorar el funcionamiento, la productividad, la motivación, la capacitación y no sé cuántas cosas más. En una de ellas, el 'paquete' de actuaciones a acometer superaba las doscientas. Sin tocar la Ley de Funcionarios o el Estatuto de la Función Pública están condenadas de antemano al fracaso puesto que jamás producirán efectos reales.

- Gestión. Los sistemas de selección, contratación, promoción y motivación son rígidos, inflexibles y absurdos para finales del s.XX. Y, pase lo que pase, no se modifican. Ninguno de los grupos interesados en el cambio, excepto los ciudadanos, tienen interés alguno en ese objetivo.

- Los organismos públicos están orientados y manejados por políticos cuyo horizonte temporal es limitado y que tienen por referente básico permanecer en el poder y no perder votos.

- La centralización en cuestión de ingresos y gastos es absoluta, a nivel nacional, autonómico o de gran organización. Se debe gastar además dentro del año natural, una partida consignada en un capítulo no puede ser modificada. No puede acumularse lo no gastado para otro ejercicio. No puede programarse para dentro de dos, tres o cuatro años, porque ni el que lo necesita tiene esa capacidad de compromiso ni las altas instancias saben si seguirán en el puesto o si ese programa habrá perdido para entonces prioridad política.

- Descoordinación. Cada administración tiende por su configuración a centrarse en sí misma y a autojustificarse sin cuestionar jamás la utilidad pública o la eficiencia de los recursos que maneja. No tiene que rendir cuentas a nadie.

El sector público, en suma, depende del uso instrumental que hacen de él unos grupos de influencia que adoptan unas decisiones de cuyo posible fracaso no tienen que responder. Los riesgos adoptados no son valorados convenientemente ni el malgasto considerado porque al final no hay responsabilidad. Y cuanto más alto se esté en la jerarquía, más cierta es esa aseveración.

Cambios lentos, inadecuación a la sociedad y otros muchos epítetos pueden aplicarse a las autodenominadas reformas de la administración pública. Con todo, más a pesar suyo que por propia iniciativa, se observan ciertos inicios alentadores (Sérieyx, 1994):

- Consideración de la misión real de cada organismo en la sociedad actual, más allá de etiquetas neutras como 'servicio público'.

- Evaluación diferenciada, logrando una coherencia entre profesionalización, responsabilización, evaluación, reconocimiento y transparencia.

- Aplicar un enfoque global de calidad, integrando las necesidades de los usuarios, evaluación de la eficacia para satisfacerlas, los costes de los servicios prestados y el coste social de su ausencia.

- Permitir el manejo autónomo de los presupuestos en centros de responsabilidad de niveles inferiores.

- Llevar parcelas enteras del sector público a las reglas de la competencia de mercado.

- Abandono paulatino de subvenciones y ayudas a sectores sin futuro, apostando por los que presentan gran proyección o por aquellos en que las empresas privadas no son capaces de mantenerse al día por las elevadas inversiones que precisarían y el riesgo enorme que presentarían sin una adecuada cobertura.

- Búsqueda de profesionales cualificados académica y profesionalmente hablando para su irrupción temporal en el sector público, eliminando la mentalidad de permanencia y de servirse del cargo, así como la profesionalización mental del funcionario.

- Evolución de los programas de formación, quizás el campo de todos los mencionados en que se han dado pasos más continuados, pero que se convertirá en contraproducente si no va paralelo a los demás. Personal más capacitado sólo para nuevas funciones y actividades. De lo contrario, nuevo despilfarro de recursos.

La actuación eficaz y eficiente de las organizaciones públicas en general, y de la empresa pública en particular se enfrenta a dos cuestiones de difícil respuesta. En primer lugar, que bajo la etiqueta de pública se encuentran realidades muy dispares a las que no es posible aplicar el mismo tipo de receta organizativa. En segundo lugar, el estado accionista, por su propia naturaleza, plantea a la gestión un problema de agencia en general y de incentivos en particular, que la propiedad pública como solución a contratos incompletos no logra solucionar (Cuervo, 1997).

Hace falta una gran dosis de voluntad en los poderes públicos para ir hacia la 'privatización' de la gestión. Pero muchos mecanismos de control no son directamente trasladables hacia este campo de actuación. Encontrar el punto de equilibrio entre las demandas sociales, políticas y económicas en la dirección de las organizaciones públicas va a ser el punto de referencia de los políticos, agentes sociales, trabajadores e instituciones en los próximos años.

4. BIBLIOGRAFÍA.

- Baldwin, J.N., 1987. "Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential". *Public Personnel Management*, vol. 16, nº 2, verano.
- Bandrés, E., 1994. "La privatización de las empresas públicas: un enfoque normativo". En *El estado en la economía española*. J.C. Jiménez, ed. Ed. Cívitas.
- Barzelay, M., 1994. "Metáforas en la gestión de servicios públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 1, sep.-dic.
- Cuervo García, A. (1997). "La empresa pública: una explicación para su comportamiento. Los derechos de propiedad". En Arthur Andersen, *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea*. Cinco Días.
- Dahl, R. & Lindblom, C.E., 1953. *Politics, Economics, Welfare*. New York. Harper & Brothers.
- Denhardt, R.B., 1993. *The pursuit of significance: strategies for managerial success in public organizations*. Wadsworth.
- Díez de Castro, J.; Redondo López, C., 1996. *Administración de Empresas*. Ediciones Pirámide.
- Eichorn, P., 1989. "La gestión empresarial aplicada a los establecimientos estatales". *Documentación Administrativa*, nº 218-219 (abril-septiembre).
- Fernández, Z., 1994. "Comportamiento y eficiencia de la empresa pública". En *El estado en la economía española*. J. C. Jiménez. Ed. Cívitas.
- Golembiewski, R.T.; Gabris, G., 1994. "Today's City Managers: A Legacy of Success-Becoming-Failure", *Public Administration Review*, vol. 54, nº 6.
- Halachmi, A.; Bouckaert, G., 1994. "Re-engineering in the public sector". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61.
- Hendrick, R., 1994. "An information infrastructure for innovative management". *Public Administration Review*, vol. 54, nº 6.
- Jiménez, J.C., 1994. "La empresa pública industrial en España: una visión de conjunto". En *El estado en la economía española*. J.C. Jiménez. Ed. Cívitas.
- Kaufman H., 1981. *The administrative behaviour of the federal bureau chiefs*. Washinton D.C.; Brookings Institution.
- Kim, P.S.; Pindur, W.; Reynolds, K., 1995. "Creating a new organizational culture: the key to total quality management". *International Journal of Public Administration*, 18 (4).
- Lachman, R., 1985. "Public and private sector differences: CEO's perceptions of their role environments". *Academy of Management Journal*, vol. 28.
- Meyer, M.W., 1979. *Change in public bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Miguel Domínguez, J.C. de; Díez de Castro, J.; Barrada Beiras, C., 1997. "Organizaciones públicas versus privadas: unha distinción". *Revista Galega de Administración Pública*, nº 17.
- OCDE (1996). *Un Gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. OCDE.

Perry, J.L., Rainey, H.G., 1988. "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy". *Academy of Management Review*, vol. 13, nº2.

Prokopenko, J., editor, 1995. *Management for privatization. Lessons from industry and public service*. International Labour Office.

Pugh D.S., Hickson D.J. y Hinings C.R., 1969. "An empirical taxonomy of work organizations". *Administrative Science Quarterly*, vol. 14.

Rainey, H.G., 1979. "Perceptions of incentives in business and government. Implications for civil service reform". *Public Administration Review*, vol. 39.

Rainey, H.G., 1983. "Public agencies and private firms: incentive structures, goals, and individual roles". *Administration and Society*, vol. 15.

Rainey, H.G., 1991. *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass Publishers.

Rainey, H.G., Trant, C.; Blunt, B., 1986. "Reward expectancies and other work attitudes in public and private organizations: a review and extension". *Review of Public Personnel Administration*, vol. 6.

Ring, P.S., 1984. "Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive context and constraint". *Academy of Management Review*, vol. 10.

Serrano Sanz, J.M., 1994. "El papel del estado en la economía: líneas actuales de investigación". En *El estado en la economía española*. J.C. Jiménez. Ed. Cívitas.

Sérieyx, H., 1994. *El Big Bang de las organizaciones*. Ediciones B.

Sirorski, D. 1983. "A general Critique of the Theory on Public Enterprise: Part II. How is Public Enterprise Different from Private?". *International Journal of Source Management*, vol. 6, nº5.

Wechsler B., Backoff R.B., 1986. "Policy making and administration in state agencies: strategic management approaches". *Public Administration Review*, vol. 46.

World Bank, The, 1995. *Bureaucrats in business. The economics and politics of government ownership*. Oxford University Press.

