

# Organizaciones Públicas y Gobierno

Omar Guerrero

Doctor en Administración Pública - México  
Universidad Nacional Autónoma de México

## INTRODUCCIÓN

**T**atar los temas estrechamente vinculados de las organizaciones públicas y del gobierno, nos refiere necesariamente a destacar la condición plenamente pública de aquél. Al mismo tiempo reclama señalar con énfasis que no todas las organizaciones públicas tienen un carácter gubernamental. Finalmente, es necesario señalar que a los razonamientos precedentes debemos agregar el que hoy en día existe la tendencia de las organizaciones privadas a acomodarse en antiguos espacios públicos, y de tal modo desempeñar funciones gubernamentales.

El hecho de que exista la convivencia y la competencia entre las organizaciones públicas y las organizaciones privadas, nos muestra un extenso espacio de interlocución y debate entre corporaciones altamente protagonistas. Este espacio está ocupado por organizaciones tan poderosas como los gobiernos y las empresas privadas, cada cual imperando en su coto hasta ahora reservado, pero que gradualmente tiende a disiparse y perder sus fronteras, para crear, o extender, zonas comunes y compartidas. Este hecho no significa que el gobierno se convierta en empresa privada, ni que esta se transforme en gobierno, sino que esas zonas comunes y compartidas tienden a asociarlos más estrechamente y oscurecer sus relaciones.

La existencia de esas zonas no siempre se ha comprendido. Es más: es la fuente de confusión y distorsión sobre la índole de las organizaciones, y de la equívoca idea de la identidad público/privado. A ello ha colaborado la extensión creciente de la privatización y la adopción de la *nueva gerencia pública*, un paradigma nacido de la economía neoclásica, que destaca en el gobierno el uso de los mercados, la irrupción de la competencia, la presencia del espíritu empresarial, la orientación

al cliente, y la separación entre manejo y política. En fin, el desconcierto se incrementó por el retorno de lo público hacia lo social, de donde brotó, con la expansión de las organizaciones de la sociedad civil, las cooperativas y las asociaciones no lucrativas.

Estamos, pues, ante una nueva etapa de la *revolución organizativa*. En efecto, una de las características esenciales del mundo moderno radica en la multiplicación de las organizaciones en todos los ámbitos de la vida, donde existen los incentivos para la asociación humana. Este fenómeno abarca desde el Estado hasta las grandes corporaciones privadas, pasando por las organizaciones sin fines de lucro y las sociedades cooperativas. Constituye un suceso que ha sido denominado revolución organizativa, que tiene una variante propiamente llamada *revolución administrativa* o *revolución gerencial*. La peculiaridad de este acontecimiento radica en la creación y desarrollo de foros de carácter común, es decir, ámbitos donde convergen los intereses colectivos de los asociados.

El carácter específico de ese cosmos organizativo se fue delineando desde finales de la década de 1960, cuando Bertram Gross observó que la mayor paradoja del siglo XX fue que, en tanto que las organizaciones se han convertido en más importantes como una forma de la congregación humana, ellas también se tomaron en menos manejables.<sup>1</sup> Desde entonces, el desafío superior que se plantea todo género de administración consiste en el manejo (**management**)<sup>2</sup> de organizaciones crecientemente más relevantes para la existencia de la vida asociada.

Los estudios en administración pública se están extendiendo a la exploración de esos escenarios sociales, porque representan focos emergentes de actividad asociada que debe ser fomentada o regulada en atención al interés público.

## CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN

El suceso organizativo tiene su fuente en un proceso de los tiempos modernos que ha conmovido a la sociedad contemporánea. Se trata de la revolución organizativa, un cambio trascendental de la sociedad moderna por el cual todas las organizaciones tienden a desarrollar sistemas de gestión interna con características similares. Sin embargo, hay que resaltar que las organizaciones no sólo tienen elementos comunes por cuanto a su administración, sino también componentes diversos.<sup>3</sup>

Aquí nos limitaremos al estudio de las organizaciones formales, pues el mundo del asociacionismo humano tiene expresiones casi infinitas.

Las organizaciones son importantes principalmente porque las personas viven la mayor parte de su tiempo en su seno de muchos modos. Por ejemplo, los trabajadores manuales e intelectuales, que son la parte más importante de la población adulta, pasan más de una tercera parte de sus horas hábiles en las organizaciones que las emplean. Un sector esencial de la etapa formativa del niño se desarrolla en la organización escolar, así como en otras agrupaciones similares con carácter voluntario.<sup>4</sup> En la sociedad moderna sólo los niños en edad preescolar y las amas de casa que no trabajan, son de los pocos seres humanos cuyas actividades se realizan fuera de las organizaciones.

Para la mayoría de los seres humanos las organizaciones formales entrañan la parte más considerable de su ámbito de acción vital. Pero las organizaciones tienen un efecto más relevante sobre el comportamiento social que lo que sugiere considerar sólo la distribución del tiempo en su seno, pues ellas también operan como medios para lograr las metas sociales e individuales de los seres humanos. En suma: la organización es un suceso social de alto rango, pues a través de ellas suele acontecer la vida humana. En fin, las organizaciones son colectividades sociales formalmente establecidas para obtener sus metas por medio de la adquisición de recursos desde su medio ambiente, dirigiendo aquellos recursos mediante actividades que se perciben como relevantes para las metas.<sup>5</sup>

Es probable que el primer estudio general sobre las organizaciones apareciera a principio de la década de 1930, pues en él se comprende al gobierno, la industria privada, el ejército y la iglesia católica.<sup>6</sup> En su contenido se parte de la tesis de que, cuando se forma un grupo para obtener un propósito determinado aunque sólo sea de dos personas, existen los fundamentos de la organización y el principio en

que descansa toda asociación de esfuerzos humanos. Hay aquí primigeniamente una asociación de esfuerzos que se denomina organización, del mismo modo que la coordinación como el principio original de todo esfuerzo cooperativo. En efecto, una organización es la forma que asume toda asociación humana para lograr un propósito común.

Pero la organización no es un mero almacén del edificio asociativo, ella se refiere a la entidad completa con todas sus funciones que están interrelacionadas. Haciendo una metáfora con el cuerpo humano, la organización entraña funciones similares a las que se manifiestan en la acción del hombre, así como al pulso y palpación, la circulación, la respiración y el movimiento vital. La coordinación acompasa a todos estos factores por cuanto que cooperan al propósito común de los asociados.

Desde el punto de vista del estudio de las organizaciones, la estructura presupone un constructor o un organizador, de modo que la función de administración presume una estructura que es aquello lo que se administrará.<sup>7</sup> Consiguientemente, la administración es el arte de dirigir a los seres humanos, en tanto que la técnica de la organización es el arte de relacionar funciones o deberes específicos como un cuerpo coordinado. Toda organización implica un desafío exitoso por crear relaciones armoniosas basadas en intereses integrados.<sup>8</sup> Una buena labor de organización es la condición previa de una eficiente administración, porque la administración presupone algo tangible que administrar y eso es lo que aporta la organización.

El establecimiento de la organización es un suceso creativo, es un arte dotado de técnicas que están basadas en principios y en el recurso del talento. Es posible adquirir esa técnica si conocemos sus principios básicos, cuyo ejemplar primitivo es la coordinación, que consiste en la disposición ordenada del esfuerzo del grupo para dar unidad de acción con miras a alcanzar un propósito común de la asociación.

La coordinación entraña la existencia de un objetivo común. Aún habiendo un auténtico interés mutuo de los asociados, así como una comprensión común y un cierto grado de participación recíproca, todos los miembros de una organización deben tener en su mente una comprensión profunda del objetivo comunitario y del modo de lograrse. Es necesario que en su seno todos los integrantes tengan a la mano un medio orientarse: esa obtención se llama doctrina.<sup>9</sup> Esta palabra tiene un sabor religioso porque entre todas las formas de organización, las asociaciones espirituales han sido las que más hondamente están imbuidas en ella, aunque la voz tiene un significado más amplio que entraña a toda for-

ma de esfuerzo humano colectivo. Doctrina, en su sentido primogénito, implica al objetivo vital de la organización.

En tanto que en las asociaciones religiosas la doctrina se basa en la fe según se expresa en su credo, en las organizaciones industriales se orientan al logro del lucro. En la organización gubernamental, por su parte, existen doctrinas diferentes y cambiantes, pero siempre existe una doctrina que sustenta los fines del Estado. En este significado primario, la doctrina entraña al objetivo vital de la asociación de tal modo organizada.

Las organizaciones formales, en cuya esencia repunta la congregación deliberada de los asociados, el ingreso es voluntario, con la notoria excepción del Estado. Ellas son un efecto de la sociabilidad humana y una derivación natural de la misma. Con toda razón se rinde tributo al ideario de Philip Selznick, quien explicó que las organizaciones constituyen comunidades naturales que están sometidas a las mismas influencias, presiones, prejuicios y prevenciones, que cualquier organismo social.<sup>10</sup>

En efecto, las organizaciones se enfrentan cotidianamente a la lucha por su existencia buscando un equilibrio orgánico con el contexto. Esto ocurre porque una organización consiste en un conjunto de conductas sociales que están relacionadas entre sí. Estas relaciones entrañan la participación dentro de la organización. Los participantes en una organización gubernamental incluyen a los servidores públicos, la alta gerencia, los parlamentarios que legislan sobre la materia propia de la organización, los grupos de intereses, los cabildeadores, y los ciudadanos y usuarios de sus servicios.<sup>11</sup> El motivo de la asociación que congrega a los participantes constituye un conjunto de alicientes, a cambio de los cuales, ellos contribuyen a la organización. Cada participante coopera sólo en la medida en que los alicientes son mayores a las contribuciones dadas, o al menos de la misma proporción.

El ciclo vital de la organización se nutre con las contribuciones aportadas por los participantes, pues estas son la fuente donde emanan los alicientes. Por ejemplo, los fondos suministrados por los legisladores como contribución es lo que abastece los estímulos como sueldo que perciben los servidores públicos, en tanto que sus servicios en forma de contribución es lo que incita a los legisladores para asignar los fondos. Una organización solvente es aquella cuyas contribuciones son suficientes para proveer los alicientes proporcionales o mayores a las contribuciones.<sup>12</sup>

También las organizaciones empresariales privadas están sujetas a estas condiciones necesarias de solvencia para

funcionar, e incluso, en su seno se desenvuelve un proceso muy complejo de actividad política a través de la negociación. Ellas deben ser visualizadas como entidades construyéndose y reconstruyéndose perpetuamente a través de la negociación entre quienes la integran, pues la organización es una coalición de negociaciones entre individuos, algunos de los cuales están organizados en subcoaliciones.<sup>13</sup>

Dentro de una organización de negocios los miembros de la coalición comprenden a los manejadores, obreros, accionistas, proveedores, clientes, abogados, recaudadores de impuestos y dependencias reguladoras.<sup>14</sup> En la organización gubernamental los miembros coaligados son los servidores públicos de carrera, trabajadores, funcionarios designados, funcionarios electivos, legisladores, jueces, el séquito clientelar y los líderes de los grupos de interés. En las organizaciones voluntarias caritativas, en fin, la coalición suma al personal asalariado, trabajadores voluntarios, donantes y beneficiarios de los donativos.

Pero la idea de meta organizativa y el concepto de la organización como coalición son implícitamente contradictorios, porque en la fuente del concepto de coalición yace la idea de que los miembros de la organización tienen preferencias singulares -fines individuales- diversos entre sí. La noción de fin organizativo debe resolver satisfactoriamente el potencial de conflicto interno, que es inherente a toda coalición de individuos o grupos organizados. La metodología adecuada para ese propósito es la negociación entre los coaligados, que se personifica en los «pagos laterales» dados a los miembros de la organización.<sup>15</sup> Dichos «pagos» se efectúan por medio del dinero, del trato personal preferente, de la autoridad conferida y de la participación en la **policy** organizativa. La coalición no dispone de un botín para ser dividido entre sus miembros, ni acumulación de utilidades, sino un beneficio mayor derivado de establecer una asociación con metas comunes, de trabajar separadamente la meta de cada cual.

La vida asociada del hombre dentro de las organizaciones, no cabe duda, consiste en una fórmula por la cual multiplica sus posibilidades vitales, pues la organización es una máquina para la maximización de las fuerzas humanas.<sup>16</sup>

## LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Uno de los aportes del estudio de las organizaciones consiste en que, a pesar de estar centrado en los aspectos semejantes de las mismas, también contribuye a relevar sus desemejanzas. Ambos aspectos han sido enfatizados, pero

en lo tocante a los elementos similares hoy en día hay pensadores que, soslayando caracteres diversos de importancia, asimilan mutuamente a las organizaciones públicas y las organizaciones privadas. Pero hay perspectivas, en contraste, que conservan las peculiaridades diversas de esos dos tipos de organizaciones y mantienen la línea clásica de su estudio como un análisis comparado, toda vez que han abierto su espectro analítico a organizaciones de la sociedad civil y las cooperativas.

El centro de la controversia consiste en una zona de maniobras y conflictos, donde algunos pensadores se empeñan por disipar las fronteras de lo público y lo privado, y otros autores por conservar incólume sus fronteras, pero dando cauce al ingreso de nuevos fenómenos de vida organizada que personifica tipos de públicos emergentes.

### El Sesgo de la Privatización

Lo público ha sido un tema eternamente tratado en los estudios políticos y administrativos, pero más recientemente se convirtió en un tópico de interés principal de la economía neoclásica a partir de la irrupción de los problemas de la privatización de las organizaciones de la administración pública. Paradójicamente, el énfasis redoblado sobre lo público emergió a mediados de la década de 1980 cuando surgieron esos problemas, cuya exploración estaba destinada a anteponer lo privado a lo público. Sin embargo, el fenómeno de la privatización ya había sido estudiado por Peter Drucker desde 1968.<sup>17</sup>

La idea central entre los economistas neoclásicos, pero también entre quienes cultivan el estudio del manejo privado, es que el gobierno no debe ser un actor en los dramas económicos, ni en sus comedias, pues su única finalidad es tomar las decisiones fundamentales e implementarlas. Su papel se ciñe al propósito de concentrar las energías políticas de la sociedad, relevar los problemas y ofrecer las alternativas para su solución. Y como esto es lo que llanamente se entiende como el proceso de regir a la sociedad, su finalidad es gobernar como algo idéntico a tomar decisiones.<sup>18</sup> Sometido a la parálisis de sólo pensar, cualquier intención por identificar al gobierno a través de la actuación en gran escala enerva su capacidad de decidir.

También Peter Drucker fue uno de los pioneros de los negocios privados en proponer que el gobierno asumiera ciertos principios sustanciales de la empresa privada, por los cuales las decisiones y su implementación se separan deliberadamente, pues quien toma las decisiones debe ser diverso

de quién actúa. Porque de otro modo el primero no toma las decisiones y el segundo hace nada. Esta fórmula la denominó *descentralización*, aunque juzgó que el término es engañoso porque significa el debilitamiento deliberado del órgano superior de una empresa. El objeto de esta medida orgánica y funcional radica en viabilizar que la gerencia superior se concentre en la toma de decisiones, dejando la actuación en manos del personal operativo. Se trata de una separación por la cual cada conjunto así diferenciado asume una misión y objetivos propios, cada cual con su ámbito de acción autónomo.<sup>19</sup>

Esto consiste asimismo en una lección, que de aplicarse al gobierno como hacedor de decisiones, haría que las instituciones que integran a la sociedad se convirtieran en entes activos; serían instituciones no-gubernamentales preparadas para la actuación, corporaciones diseñadas para las operaciones: «esta **policy** podría llamarse 'reprivatización'. Las tareas que aflúan al gobierno en el siglo pasado, porque la institución privada original de la sociedad, la familia, no las desempeñaba, serían turnadas a nuevas instituciones no-gubernamentales que han surgido y crecido en estos últimos sesenta o setenta años».<sup>20</sup> El cambio más interesante es que, a través de su restringido papel, el gobierno viene a ser concebido desde una óptica muy distinta a la que se tenía hacia finales de los años de 1960, pues tendería a fungir de un modo diverso del que se observa en la teoría política. El gobierno dejaría de ser *la* institución para, a través de la reprivatización, convertirse en *una* institución más, aunque de rango central y la superior.

Este hecho anuncia la irrupción de un mundo feliz por medio de la reprivatización, que brindaría una sociedad diferente a la estudiada por la sociología de entonces. La reprivatización haría una merced más: debido a que durante los últimos 250 años las ciencias políticas y sociales que han estado aisladas, volverían a reunirse. Consecuentemente, las instituciones que bautizadas como *no-gubernamentales*: universidades, empresas privadas y hospitales, funcionarían como órganos implementadores de resultados, en tanto que el gobierno sería un mero recurso de la sociedad para la fijación de objetivos principales, pues trabajaría de modo similar a como lo hace el conductor de una orquesta integrada por la diversidad social.<sup>21</sup>

La reprivatización sería un proceso de estandarización de las instituciones sociales operativas, porque crearía estructuras análogas aunque difirieran esencialmente por la vigencia de las leyes relativas a la propiedad. El factor común de identidad es el principio de ejecución de una tarea social, así como que constituyen instituciones que ya no son regi-

das por el gobierno porque son autónomas. Implementadoras serían las cooperativas, lo mismo que los hospitales y las universidades. Pero la pieza maestra de la nueva sociedad es la empresa mercantil por constituir primordialmente un foco de innovación y, entre todas las instituciones sociales, es la única que fue creada con el designio expreso de producir y manejar el cambio, mientras que las demás fueron establecidas originalmente para impedirlo o retardarlo deliberadamente.<sup>22</sup>

Sin embargo, estas naciones cambiaron sustancialmente cuando el fenómeno de la «privatización» -así rebautizada- tuvo su presencia más plena en el Reino Unido bajo el cobijo del gobierno conservador encabezado por Margaret Thatcher, y se puso en práctica la estrategia más radical de expansión de lo privado a costa de lo público. Tal es el motivo por el cual los primeros trabajos sobre la privatización, así como de los replanteamientos de lo público a partir de la misma, aparecieron en ese país al mismo tiempo que en Estados Unidos de América. Aquí la *opción pública (public choice)* había aportado una buena parte del sustento intelectual a los programas de privatización, principalmente a través de James Buchanan,<sup>23</sup> Gordon Tullock,<sup>24</sup> y William Niskanen.<sup>25</sup>

En efecto, la privatización refirió desde mediados del decenio de 1980 la transferencia de la producción de bienes y servicios, desde las burocracias públicas hacia las firmas privadas y los grupos voluntarios.<sup>26</sup> En el Reino Unido la privatización se extendió extraordinariamente. Originalmente las características centrales de la privatización británica significaron una orientación hacia el mercado más enfática, una mayor vinculación entre los empresarios y los funcionarios conservadores, un desarrollo ideológico firme acerca de la eficacia como un instrumento central de la innovación del gobierno, y una tendencia para imprimir cambios más profundos en dicho gobierno desde el modelo empresarial privado.

Hay que destacar que la privatización emergió desde la opción pública como una visión de lo público bajo el imperio de lo privado. Sus cultivadores enriquecieron las prácticas privatizadoras a través de propuestas relativas a la apertura de sistemas de contratación y competencia dentro del gobierno, así como el supuesto de que este sistema tan exitoso en la empresa privada es adoptable por el gobierno para darle flexibilidad y movimiento. Sus sugerencias abarcaron la ruptura de prácticas monopolistas que alimentan el poder de asociaciones profesionales y los sindicatos gubernamentales, y que de tal modo la oficina dejara de ser un ámbito donde manda el secreto y quede abierta de tal modo al es-

crutinio y la crítica.<sup>27</sup> Tan exitoso fue el «boom» privatizador dentro de este ideario que se inició un intento de privatización de un proceso que, hasta entonces, había sido un coto plenamente público: la tributación hacendaria.<sup>28</sup>

Estos sucesos cuyo origen se encuentra en el Reino Unido, aunque la experiencia preliminar ocurrió en Chile en la época de Augusto Pinochet, tuvo hondas repercusiones en el mundo entero. La translación de lo público hacia lo privado no implica un mero efecto de resta y suma, sino un proceso de profundos efectos en el funcionamiento de la sociedad porque el problema toral no radica en el papel del gobierno como vendedor o comprador, sino en su capacidad para desempeñarse como rector del proceso social. El punto medular radica en la distinción de las actividades del gobierno para producir bienes y servicios, o bien, para proveerlos.<sup>29</sup>

La privatización de la producción de bienes y servicios acarreo un cambio sustancial el estatuto de la propiedad, que pasó de ser pública a convertirse en privada. Pero la privatización de la provisión de servicios fue más allá, pues significó la enajenación de facultades de gobierno cuya renuncia produjo saldos decrecientes en el orden social. Sin embargo, desde entonces ya había quienes pensaban que el sólo tránsito de servicios del Estado hacia el mercado produciría un efecto mágico de economía, eficiencia y rentabilidad, profesándose la fe en las fuerzas mercantiles que operan al margen del estímulo y el control humanos. La mitología privatizadora juzga que el gobierno y la empresa privada funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, y que muchas de las funciones que son incumbentes a cada cual son intercambiables porque la divisa fundamental es económica. La ola privatizadora que inunda lo público descansa en la idea simplista que sostiene, ante la disyuntiva de cuál de los sectores sociales es más económico y eficiente, que la respuesta se inclina por la empresa de negocios.

Pero el problema es mucho más trascendental, aunque las interpretaciones sobre las analogías entre las organizaciones han contribuido negativamente a fomentar ese equívoco y simplificar los papeles del Estado y del mercado. Esto ha servido de materia prima para que haya quienes piensen que existe una frontera borrosa entre lo público y lo privado, y que inclusive, la confusa línea divisoria tiende a expandirse.<sup>30</sup> Contra las interpretaciones aceptadas acerca de que las organizaciones públicas y privadas se asemejan en lo insustancial, los estudiosos de las organizaciones desde el ángulo privatizador suponen infundadamente que sus semejanzas tocan puntos esenciales. En la empresa privada

los valores imperantes se ciñen a la rentabilidad, en tanto que en el gobierno trascienden hacia el bienestar y la seguridad de la vida comunitaria de una nación. La disyuntiva, por consiguiente, no radica entre producción competitiva y no competitiva, sino entre el derecho y el desempeño.<sup>31</sup>

Peter Drucker había desarrollado un concepto de reprivatización muy diverso a la postrer noción de privatización, pues en contraste con esta última, que está encarcelada en la economía neoclásica, la reprivatización contemplaba facetas no económicas y evocaba aquellas épocas cuando el pivote de la sociedad era la familia. En efecto, era de la idea de que se limitara a la empresa mercantil al ejercicio de las tareas que le son inherentes, extendiéndose el concepto de reprivatización hacia otras instituciones que llamó no-gubernamentales, principalmente el hospital y la universidad, que desempeñan labores no económicas. Inclusive insistió de que no se trataba de debilitar al Estado, sino establecer un gobierno vigoroso, y no visualizaba un regreso al *laissez faire* donde la economía trabaja sola, pues «la esfera económica no puede ni se podrá considerar estar fuera del dominio público».<sup>32</sup>

Tal fue el motivo por lo cual, casi dos décadas después, Drucker reivindicó el término «privatización» para sí, recordando que él lo acuñó, al mismo tiempo que extendió una reclamación por habersele restringido meramente a las empresas privadas.<sup>33</sup>

## No Todas las Organizaciones son Públicas

La irrupción de una variedad de organizaciones tan significativas para diferentes aspectos de la vida del ser humano, ha inspirado a algunos pensadores para visualizar la «publicidad» como un signo prominente de la actualidad.

En esto, como en otras muchas cosas, la administración privada debe muchos de sus planteamientos a Peter Drucker, quien fue quien originalmente hizo trascender al manejador privado desde lo interior de la empresa, para concebirlo como un gerente público, pero desde una visión que estaba determinada por el influjo de la revolución organizativa y el predominio de lo público. Su antecedente es algo añejo, se remonta a un libro publicado en 1958, donde Drucker trató a las tareas del manejador. Una vez que el gerente privado desempeña sus dos primeras funciones, es decir, hacer económicamente productivos los recursos de la empresa y potenciar a la energía humana, puede entonces atender a su tercera tarea. Esta última puede o no agradarle a los manejadores, quienes no son «gerentes privados en el sen-

tido de qué lo que hacen no es importante. Ellos son públicos. Ellos están visibles. Ellos representan algo. Ellos están laborando para la comunidad. De hecho, son solamente líderes grupales de la sociedad».<sup>34</sup> Los manejadores son más que meros manejadores de negocios, son ejecutivos de una sociedad altamente organizada y elevadamente desarrollada. En suma, «tienen una función pública» porque desempeñan una labor empresarial que emana de la firma privada para verterse en la sociedad, y no se puede pensar que sean privados en el sentido de que pueda afirmar que lo hecho por ellos sólo es en su interés. Lo público, pues, es el escenario en el cual laboran los manejadores de las firmas privadas y su mirada siempre está presente.

Aún aceptando el ideario druckeriano acerca de carácter público del manejador en la empresa lucrativa, no debemos soslayar que trató de acentuar su responsabilidad social, no tanto que se trate efectivamente de un gerente público idéntico a los servidores gubernamentales.

Otro es el punto de vista de un autor muy influido por una idea de asimilación de lo privado a lo público. Barry Bozeman suscribe la idea de que en el universo de la sociedad algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas son públicas, y que la «publicidad» es la clave para entender la conducta organizativa y al manejo. Lo público ha tendido a ser identificado con lo gubernamental, cuando la publicidad refiere el grado en el cual la organización es afectada por la autoridad pública.<sup>35</sup> Todas las organizaciones, sean gubernamentales, privadas o no-lucrativas, detentan caracteres públicos significativos, todas ellas están sometidas a cierto grado de compulsión y dotadas de facultades por esa autoridad, independientemente de su estatuto legal y el contexto institucional en el cual se mueven. La publicidad deja en ellas un sello indeleble que, a pesar de sus diferencias, es lo más relevante, pues ella consiste en la influencia de la autoridad política sobre las organizaciones.<sup>36</sup>

En suma: «todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta de algún modo la conducta y el proceso de todas las organizaciones».<sup>37</sup> He aquí el elemento primigenio de la teoría de la publicidad, significando que lo público es inherente a los efectos de la autoridad política; que las organizaciones pueden ser más públicas con respecto a algunas actividades y menos públicas con respecto a otras; y que todas las organizaciones son públicas, aunque unas lo son más que otras. Así, de manera similar como el Rey Midas convertía en oro todo lo que tocaba, la autoridad convierte en públicas a todas las organizaciones con hacer uso de su sentido táctil.

Desde una perspectiva plural no sólo existe una autoridad política, sino otra más de tipo económico, pues atendiendo la idea en el sentido de que allí donde unas personas aceptan que otras tomen decisión en su nombre, existe autoridad. Esta potestad brota donde existe vida organizada y sus miembros aceptan el mandato de sus dirigentes. En una organización económica la aceptación del mando es compensada por el beneficio de una retribución económica, de modo que podríamos entender a la autoridad económica como voluntaria, en tanto que la autoridad política es obligatoria. He aquí el sustento de la privacidad.<sup>38</sup>

De conformidad con lo precedente, Bozeman explica que una organización es pública en la extensión en que su ejercicio es constreñido por la autoridad política. Una organización es privada en la extensión en que su ejercicio es constreñido por la autoridad económica.<sup>39</sup> La publicidad, por consiguiente, no consiste en una cualidad sino en una propiedad multidimensional, que es independiente del estatuto legal de las organizaciones.

Lo anterior explica la existencia de un espacio, donde se ejercita la influencia común de las dos formas de autoridad sobre las organizaciones allí situadas, de modo que una organización puede ser más pública y menos privada, o a la inversa, dependiendo del tipo autoridad influyente. Algunas organizaciones gubernamentales son más públicas que otras y algunas organizaciones de negocios son más públicas que otras, en tanto que algunas organizaciones de negocios son más públicas en algunos aspectos, que ciertas organizaciones gubernamentales.<sup>40</sup>

Estos planteamientos emergieron en la época en la cual la privatización se había implantado como un programa de gobierno central en el Reino Unido y Estados Unidos de América, y lo privado se había elevado como un valor medular que esos gobiernos promovieron como una divisa social. Hasta entonces pocos autores dudaban de la diferenciación entre lo público y lo privado, de modo que bajo regímenes que promovieron los programas sociales masivos, lo público tendió a identificarse con lo gubernamental. También la básica noción de interés público, a decir de Bozeman, es un factor de confusión por la ambigüedad que entraña.<sup>41</sup>

Los gobiernos neoliberales en esos países propiciaron, a través de los programas de privatización, una agenda emergente de discusiones sobre el valor público de medidas orientadas a favorecer lo privado. Es una ironía que el debate del alcance de lo público emergiera del desafío de lo privado como un suceso con pretensiones de efecto comunitario o colectivo, como lo propiamente público.

El ideario de Bozeman partió del soslayo de una sentencia propuesta por Wallace Sayre en la década de los años de 1930.<sup>42</sup> Su aforismo sencillamente afirma que el manejo público y el manejo privado se asemejaban en sus rasgos más intrascendentes. Bozeman parte, al contrario, de lo que piensa que es lo más relevante: sus similitudes. Este mismo punto de vista lo aplica a quienes razonan que una garantía de efectividad para el desempeño de las organizaciones radica en ahondar sus diferencias, saco en el que caben administradores públicos inclinados hacia reafirmar lo público, los militantes de la economía neoclásica y los profesantes la opción pública que solamente valoran a la privatización.<sup>43</sup> En realidad, los aspectos centrales de las organizaciones deben descansar en el elemento común del manejo, pues no existen evidencias empíricas de que la provisión de bienes y servicios sea mejor en las corporaciones privadas, o en las gubernamentales, por motivo de su estatuto.

Según se pregona hoy en día, las organizaciones tienden a parecerse en su aspecto gerencial, como por su visibilidad pública. Del mismo modo como las organizaciones privadas son penetradas por la **policy** gubernamental, las organizaciones gubernamentales están siendo invadidas por los enfoques del mercado. Pero está ocurriendo un gran suceso intermedio entre el gobierno y los negocios: ha emergido un sector híbrido público-privado, así como uno más donde están proliferando las organizaciones no-lucrativas. También se alega que la autoridad política afecta la conducta de las organizaciones porque ciertas restricciones legales, políticas, culturales y psicológicas, acompañan invariablemente su ejercicio. Por su parte, las organizaciones de negocios que operan en el mercado están inexorablemente influidas por la delegación de la autoridad política o por compulsiones de la autoridad política misma.<sup>44</sup>

Quizá el aspecto más débil de este planteamiento radique en la concepción de las organizaciones económicas como dotadas de autoridad, por el sólo hecho de estar tocadas por el dedo de la potestad pública. Peter Drucker sugiere que la responsabilidad del manejo en la empresa privada está fundado invariablemente en su desempeño económico, de modo que su autoridad se restringe a lo que es necesario para ejercitar su responsabilidad económica. Ciertamente, «pensar en la autoridad del manejo sobre el ciudadano y sus asuntos más allá de lo que surge de las responsabilidades del desempeño de los negocios, es una usurpación de autoridad».<sup>45</sup> Los **managers** de la empresa privada constituyen un cuerpo de mando entre otros más, de forma tal que por su propio interés no puede ni debe concebirse asimismo como *el* grupo dirigente.

Perspectivas más atinadas sobre la índole social de la empresa privada no la asimilan a lo público, sino refrendan su pertenencia y responsabilidad más allá del egoísmo individualista. Peter Drucker afirmó hace más de medio siglo, jurídicamente hablando, que la corporación privada es una criatura del Estado que fue fundada en interés de la sociedad, y que tiene existencia jurídica y derechos legales.<sup>46</sup> *Políticamente* hablando la empresa privada es una institución organizada de la sociedad, que dotada de amplias funciones colectivas. *Económicamente* hablando, esa empresa es la unidad en la cual los recursos industriales son organizados para lograr una producción eficiente. En cualquier caso, la corporación privada es una herramienta y un órgano de la sociedad, de modo que es la sociedad la que demanda que la empresa sea responsable de desempeñar funciones económicas específicas, que justifican a su razón de ser.

De manera similar, Laurence Lynn afirmó que «una corporación [privada] es una criatura del Estado», pues los propietarios de los derechos en una propiedad privada no son ajenos a las obligaciones con respecto a la sociedad, toda vez que las empresas están sujetas a regulaciones de derecho público.<sup>47</sup> Su definición corporativa, por consiguiente, no es subjetiva sino jurídica, y gradualmente su actividad está sometida al escrutinio de los foros del público. Tal era el sentido dado por Drucker al carácter público de los gerentes privados.

Las empresas privadas no sólo están sometidas a las regulaciones de derecho público, sino a limitaciones políticas propias de sociedades democráticas, muchas de las cuales son implementadas por verdaderos manejadores públicos. Por consiguiente, el gerente es una persona privada y un agente corporativo, pero también una persona pública en atención a sus responsabilidades hacia la sociedad.<sup>48</sup> Es pública solamente en este sentido, y nada más.

Sin embargo, «las organizaciones gubernamentales aún son mucho más criaturas del Estado», pues el público tiene derecho de acceso a ellas de manera diversa, y las interroga a través de la prensa, de los tribunales y de otras formas de escrutinio propias de la democracia moderna.<sup>49</sup> Inclusive, muchos de sus funcionarios no pudieron acceder a su cargo sin el aval de procedimientos públicos de selección.

Las organizaciones públicas deben buscar su misión en la naturaleza misma que las da la vida: la hechura de **policy**, que consiste en un proceso de fabricación de sus acciones públicas. De hecho, para las organizaciones públicas, en contraste con las organizaciones privadas, la hechura de

**policy** es virtualmente indistinguible del manejo público.<sup>50</sup> Este manejo está sometido al cruzamiento multiplicado de las comunicaciones entre los participantes de la organización pública, a través de las cuales se hace la **policy**.

Pero también es relevante que las organizaciones públicas y las organizaciones privadas dejen de ser observadas como las únicas protagonistas centrales del drama administrativo, pues pluralidad social contemporánea ha dado vida a nuevas organizaciones que no ejercen el poder ni producen renta a sus propietarios. Hoy en día existe una diversidad de organizaciones que están marcando nuevos rumbos a la vida administrativa, más allá del espectro público-privado.

### Más Allá de la Distinción Público-Privado

Algunas de las apreciaciones precedentes son muy polémicas, pues no ha sido difícil observar en ellas el sello de la privatización. Ésta, como ha sido observado, hunde sus raíces en la teoría económica neoclásica del mercado libre, en tanto que la administración pública ha emanado de una tradición intelectual diversa que ha sido ignorada por los economistas neoliberales. Por consiguiente, sus cultivadores han resistido los desafíos a que le ha sometido aquella privatización. Un autor llamó la atención acerca de que en Estados Unidos de América, a mediados de la década de 1980, existían muy pocos participantes en el drama planteado por la privatización, porque en vez de asir sus raíces intelectuales como base de una teoría comprensiva del sector público, asumieron más bien tácticas defensivas aisladas. Particularmente han soslayado el que esas raíces estén entrañadas en el derecho público.<sup>51</sup> Igualmente, esos cultivadores fueron incapaces de definir los límites de la privatización y tampoco pudieron delinear las nítidas fronteras de lo público ante lo privado.

No debe observarse los límites entre lo público y lo público y lo privado como un juego de suma-cero donde el avance de uno consiste en una pérdida del otro, porque en el Estado moderno la prosperidad de ambos está relacionada y es una condición necesaria de su progreso como totalidad. Para entender a la privatización en su justa medida, valorando así sus alcances, es necesario conocer sus límites.

La privatización ha sido definida de muchas formas, pero sus promotores concurren en el punto por el cual se razona que el sector público es sumamente grande y que muchas de sus actividades pueden ser trasladadas al sector privado, derivando de tal modo al mercado, además de que su nueva sede asegura un desempeño más eficiente y econó-

Desde una perspectiva plural no sólo existe una autoridad política, sino otra más de tipo económico, pues atendiendo la idea en el sentido de que allí donde unas personas aceptan que otras tomen decisión en su nombre, existe autoridad. Esta potestad brota donde existe vida organizada y sus miembros aceptan el mandato de sus dirigentes. En una organización económica la aceptación del mando es compensada por el beneficio de una retribución económica, de modo que podríamos entender a la autoridad económica como voluntaria, en tanto que la autoridad política es obligatoria. He aquí el sustento de la privacidad.<sup>38</sup>

De conformidad con lo precedente, Bozeman explica que una organización es pública en la extensión en que su ejercicio es constreñido por la autoridad política. Una organización es privada en la extensión en que su ejercicio es constreñido por la autoridad económica.<sup>39</sup> La publicidad, por consiguiente, no consiste en una cualidad sino en una propiedad multidimensional, que es independiente del estatuto legal de las organizaciones.

Lo anterior explica la existencia de un espacio, donde se ejercita la influencia común de las dos formas de autoridad sobre las organizaciones allí situadas, de modo que una organización puede ser más pública y menos privada, o a la inversa, dependiendo del tipo autoridad influyente. Algunas organizaciones gubernamentales son más públicas que otras y algunas organizaciones de negocios son más públicas que otras, en tanto que algunas organizaciones de negocios son más públicas en algunos aspectos, que ciertas organizaciones gubernamentales.<sup>40</sup>

Estos planteamientos emergieron en la época en la cual la privatización se había implantado como un programa de gobierno central en el Reino Unido y Estados Unidos de América, y lo privado se había elevado como un valor medular que esos gobiernos promovieron como una divisa social. Hasta entonces pocos autores dudaban de la diferenciación entre lo público y lo privado, de modo que bajo regímenes que promovieron los programas sociales masivos, lo público tendió a identificarse con lo gubernamental. También la básica noción de interés público, a decir de Bozeman, es un factor de confusión por la ambigüedad que entraña.<sup>41</sup>

Los gobiernos neoliberales en esos países propiciaron, a través de los programas de privatización, una agenda emergente de discusiones sobre el valor público de medidas orientadas a favorecer lo privado. Es una ironía que el debate del alcance de lo público emergiera del desafío de lo privado como un suceso con pretensiones de efecto comunitario o colectivo, como lo propiamente público.

El ideario de Bozeman partió del soslayo de una sentencia propuesta por Wallace Sayre en la década de los años de 1930.<sup>42</sup> Su aforismo sencillamente afirma que el manejo público y el manejo privado se asemejaban en sus rasgos más intrascendentes. Bozeman parte, al contrario, de lo que piensa que es lo más relevante: sus similitudes. Este mismo punto de vista lo aplica a quienes razonan que una garantía de efectividad para el desempeño de las organizaciones radica en ahondar sus diferencias, saco en el que caben administradores públicos inclinados hacia reafirmar lo público, los militantes de la economía neoclásica y los profesantes la opción pública que solamente valoran a la privatización.<sup>43</sup> En realidad, los aspectos centrales de las organizaciones deben descansar en el elemento común del manejo, pues no existen evidencias empíricas de que la provisión de bienes y servicios sea mejor en las corporaciones privadas, o en las gubernamentales, por motivo de su estatuto.

Según se pregona hoy en día, las organizaciones tienden a parecerse en su aspecto gerencial, como por su visibilidad pública. Del mismo modo como las organizaciones privadas son penetradas por la **policy** gubernamental, las organizaciones gubernamentales están siendo invadidas por los enfoques del mercado. Pero está ocurriendo un gran suceso intermedio entre el gobierno y los negocios: ha emergido un sector híbrido público-privado, así como uno más donde están proliferando las organizaciones no-lucrativas. También se alega que la autoridad política afecta la conducta de las organizaciones porque ciertas restricciones legales, políticas, culturales y psicológicas, acompañan invariablemente su ejercicio. Por su parte, las organizaciones de negocios que operan en el mercado están inexorablemente influidas por la delegación de la autoridad política o por compulsiones de la autoridad política misma.<sup>44</sup>

Quizá el aspecto más débil de este planteamiento radique en la concepción de las organizaciones económicas como dotadas de autoridad, por el sólo hecho de estar tocadas por el dedo de la potestad pública. Peter Drucker sugiere que la responsabilidad del manejo en la empresa privada está fundado invariablemente en su desempeño económico, de modo que su autoridad se restringe a lo que es necesario para ejercitar su responsabilidad económica. Ciertamente, «pensar en la autoridad del manejo sobre el ciudadano y sus asuntos más allá de lo que surge de las responsabilidades del desempeño de los negocios, es una usurpación de autoridad».<sup>45</sup> Los **managers** de la empresa privada constituyen un cuerpo de mando entre otros más, de forma tal que por su propio interés no puede ni debe concebirse asimismo como *el* grupo dirigente.

Perspectivas más atinadas sobre la índole social de la empresa privada no la asimilan a lo público, sino refrendan su pertenencia y responsabilidad más allá del egoísmo individualista. Peter Drucker afirmó hace más de medio siglo, jurídicamente hablando, que la corporación privada es una criatura del Estado que fue fundada en interés de la sociedad, y que tiene existencia jurídica y derechos legales.<sup>46</sup> *Políticamente* hablando la empresa privada es una institución organizada de la sociedad, que dotada de amplias funciones colectivas. *Económicamente* hablando, esa empresa es la unidad en la cual los recursos industriales son organizados para lograr una producción eficiente. En cualquier caso, la corporación privada es una herramienta y un órgano de la sociedad, de modo que es la sociedad la que demanda que la empresa sea responsable de desempeñar funciones económicas específicas, que justifican a su razón de ser.

De manera similar, Laurence Lynn afirmó que «una corporación [privada] es una criatura del Estado», pues los propietarios de los derechos en una propiedad privada no son ajenos a las obligaciones con respecto a la sociedad, toda vez que las empresas están sujetas a regulaciones de derecho público.<sup>47</sup> Su definición corporativa, por consiguiente, no es subjetiva sino jurídica, y gradualmente su actividad está sometida al escrutinio de los foros del público. Tal era el sentido dado por Drucker al carácter público de los gerentes privados.

Las empresas privadas no sólo están sometidas a las regulaciones de derecho público, sino a limitaciones políticas propias de sociedades democráticas, muchas de las cuales son implementadas por verdaderos manejadores públicos. Por consiguiente, el gerente es una persona privada y un agente corporativo, pero también una persona pública en atención a sus responsabilidades hacia la sociedad.<sup>48</sup> Es pública solamente en este sentido, y nada más.

Sin embargo, «las organizaciones gubernamentales aún son mucho más criaturas del Estado», pues el público tiene derecho de acceso a ellas de manera diversa, y las interroga a través de la prensa, de los tribunales y de otras formas de escrutinio propias de la democracia moderna.<sup>49</sup> Inclusive, muchos de sus funcionarios no pudieron acceder a su cargo sin el aval de procedimientos públicos de selección.

Las organizaciones públicas deben buscar su misión en la naturaleza misma que las da la vida: la hechura de **policy**, que consiste en un proceso de fabricación de sus acciones públicas. De hecho, para las organizaciones públicas, en contraste con las organizaciones privadas, la hechura de

**policy** es virtualmente indistinguible del manejo público.<sup>50</sup> Este manejo está sometido al cruzamiento multiplicado de las comunicaciones entre los participantes de la organización pública, a través de las cuales se hace la **policy**.

Pero también es relevante que las organizaciones públicas y las organizaciones privadas dejen de ser observadas como las únicas protagonistas centrales del drama administrativo, pues pluralidad social contemporánea ha dado vida a nuevas organizaciones que no ejercen el poder ni producen renta a sus propietarios. Hoy en día existe una diversidad de organizaciones que están marcando nuevos rumbos a la vida administrativa, más allá del espectro público-privado.

### Más Allá de la Distinción Público-Privado

Algunas de las apreciaciones precedentes son muy polémicas, pues no ha sido difícil observar en ellas el sello de la privatización. Ésta, como ha sido observado, hunde sus raíces en la teoría económica neoclásica del mercado libre, en tanto que la administración pública ha emanado de una tradición intelectual diversa que ha sido ignorada por los economistas neoliberales. Por consiguiente, sus cultivadores han resistido los desafíos a que le ha sometido aquella privatización. Un autor llamó la atención acerca de que en Estados Unidos de América, a mediados de la década de 1980, existían muy pocos participantes en el drama planteado por la privatización, porque en vez de asir sus raíces intelectuales como base de una teoría comprensiva del sector público, asumieron más bien tácticas defensivas aisladas. Particularmente han soslayado el que esas raíces estén entrañadas en el derecho público.<sup>51</sup> Igualmente, esos cultivadores fueron incapaces de definir los límites de la privatización y tampoco pudieron delinear las nítidas fronteras de lo público ante lo privado.

No debe observarse los límites entre lo público y lo público y lo privado como un juego de suma-cero donde el avance de uno consiste en una pérdida del otro, porque en el Estado moderno la prosperidad de ambos está relacionada y es una condición necesaria de su progreso como totalidad. Para entender a la privatización en su justa medida, valorando así sus alcances, es necesario conocer sus límites.

La privatización ha sido definida de muchas formas, pero sus promotores concurren en el punto por el cual se razona que el sector público es sumamente grande y que muchas de sus actividades pueden ser trasladadas al sector privado, derivando de tal modo al mercado, además de que su nueva sede asegura un desempeño más eficiente y econó-

mico.<sup>52</sup> Tal como lo adelantamos, los economistas neoclásicos suponen que debido a que ambos sectores están sometidos a los mismos estímulos y desestímulos, sus funciones son fácilmente intercambiables.

Las fronteras entre lo público y lo privado tienen sustento en el derecho público, no en la economía neoclásica. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, la Constitución, el derecho positivo y la cultura política, refuerzan los linderos entre ambos sectores, toda vez que la nitidez fronteriza no significa necesariamente una pérdida de compromisos de colaboración. Sin embargo, el factor que contribuye de manera decisiva a marcar la línea divisoria es la soberanía, pues representa ese uso legítimo de la fuerza física como atributo del ente público por excelencia, el Estado, y ella es una cualidad intransferible al sector privado.<sup>53</sup> Sólo el Estado como personificación superior de lo público puede forzar la tributación, la conscripción y las cargas públicas, o castigar las faltas y los delitos. Sólo el Estado puede obligar a la nación para la guerra, y cuando los particulares se oponen con las armas contra él, tratarlos como subversores del orden y la ley. Toda actividad de soberanía o ligada con ella es indelegable en el sector privado, toda vez que toda actividad privada supone un ejercicio jurídicamente no coercitivo.<sup>54</sup>

Naturalmente los límites de la privatización no llegan solamente hasta las fronteras de la soberanía, pues otros campos públicos como la seguridad interior y aún la seguridad pública, difícilmente se antojan traspasables al sector privado y desempeñarse en el seno del mercado. La lista, por supuesto, se puede extender mucho más.

Estas apreciaciones no son aceptadas por los economistas neoclásicos, así como por quienes estudian al manejo público desde la tradición gerencial privada, pues se juzga que el derecho público y la soberanía esgrimidos como linderos entre lo público y lo privado, no hacen sino establecer a una *Línea Maginot*.<sup>55</sup> Inclusive se critica el seguir usando conceptos hoy en día ambiguos, como soberanía o interés público, propios de politólogos clásicos, además de ser poco sabio y difícil de trabajar. Estas nociones contrastan con los éxitos de los economistas al utilizar las nociones como de falla de mercado, costos de transacciones y externalidades. A favor de Bozeman hay que decir que él aclara que no desconoce las fronteras entre lo público y lo privado, sino que sostiene la distinción entre lo público y lo gubernamental; toda vez que juzga que el objetivo estándar para delimitar a los sectores público y privado es el desempeño organizativo, no el derecho.

Sin embargo, es más cierta y útil una visión donde lo público y lo privado no se mezclen ni se perviertan mutuamente, sino donde se establezca un mecanismo de colaboración, pues lo más relevante por cuanto a sus límites es que ellos efectivamente existen.<sup>56</sup>

En realidad la privatización concebida como proceso hacia el mercado, personifica los rasgos más sobresalientes de lo privado como contra-cara de lo público. Estando involucrada en criterios de competencia e individualismo egoísta, la privatización constituye la faz opuesta del sentido comunitario y cívico de lo público. Por consiguiente, cualquier expansión de lo privado a expensas de lo público debe ser puesto bajo el criterio del bienestar común.<sup>57</sup> Los politólogos han advertido sobre la pérdida de civilidad, debido al progreso de la complejidad de la vida política y la administración pública. Desde mediados del decenio de 1980 ya era perceptible la tendencia para convertir a los ciudadanos en consumidores, toda vez que se hacía necesario fortificar la participación cívica en las tareas públicas en las localidades, pues la privatización estaba dañando la cohesión de las comunidades.

La sociedad contemporánea se ha liberado del confinamiento de su mundo existencial en la sola distinción entre lo público y lo privado. Ha trascendido la única disyuntiva entre la publicización integral y la privatización absoluta, una vez que el socialismo se desplomó en Europa y el neoliberalismo está en quiebra por doquier. En efecto, tras del naufragio del socialismo en Europa oriental, en los países capitalistas se han hecho más confusas las relaciones entre el gobierno y los negocios privados.<sup>58</sup> Henry Mintzberg cree que el capitalismo no ha triunfado como se proclama a viva voz, porque del mismo modo que el socialismo renunció al balance entre el gobierno y los negocios, el capitalismo ha desistido de funcionar con base en esa armonía. Dentro del mundo occidental el capitalismo se había fundamentado en un punto de equilibrio nutrido por un fuerte sector público, junto con un vigoroso sector privado, balance inexistente en los países que se regían bajo el socialismo. El que en esas naciones el gobierno tuviera una multitud de actividades fue constituyendo el origen de su gradual debilidad.

La creencia de que el capitalismo triunfó definitivamente se profesa en países como Estados Unidos de América, el Reino Unido y otras naciones, donde se implantó el modelo económico neoliberal y el equilibrio público-privado ya no existe. Pero este desbalance no contribuye a la buena marcha de una sociedad. Tal es el motivo por el cual hay que resaltar, según lo declara Herbert Simon, que la existencia de una sociedad democrática, cuya esencia consiste en la

distribución del poder, está amenazada por la concentración de fuerza en los intereses empresariales, del mismo modo que lo estaría por un gobierno centralizado por el predominio de los intereses de los altos burócratas. La evidencia histórica ha demostrado que toda plutocracia económica siempre se convierte en tiranía política.<sup>59</sup>

Henry Mintzberg piensa que un equívoco nacido del ideario de Milton Friedman, es que una institución independiente del pueblo puede ser libre sin el pueblo mismo, pues esto por principio es subversivo al concepto de sociedad democrática. Cuando las empresas privadas se independizan totalmente, el pueblo tiende a perder su libertad.<sup>60</sup> Las sociedades modernas tienen un destino y una función especial para cada organización que no son intercambiables, de modo que la simplificación de la vida social en la diferenciación público-privado es un método estéril. Hay que agregar que debido a la gravitación mayúscula de la índole peculiar de cada organización como tal, por encima de sus similitudes, las cualidades gerenciales son relativamente transferibles, pero esto es ciertamente lo menos trascendental. En efecto, Peter Drucker aseguró que «las habilidades, las competencias y las experiencias, que son comunes y por consiguiente transferibles, son de índole analítica y administrativa, aunque son importantes; pero ciertamente son secundarias para el logro de los objetivos primarios de las diversas instituciones no comerciales».<sup>61</sup>

Superado el esquematismo público-privado, hoy en día ya no se cree que todo lo que era o es público se puede convertir en negocio privado, privatizado o reprivatizado. Así como es un error el ceñirnos aún a la antinomia capitalismo-comunismo, también lo es conservarnos dentro de la dicotomía privatización-nacionalización, o economía de mercado-economía regulada. La sociedad moderna entraña la existencia de propiedad bajo el concepto de privacidad, así como propiedad bajo la categoría de publicidad o *estatalidad*, pero no son las únicas existentes. También hay propiedad cooperativa que está en manos de sus miembros, de los consumidores o de los empleados.<sup>62</sup> Actualmente en los países occidentales, incluyendo Estados Unidos de América, la propiedad cooperativa se ha expandido prodigiosamente y se calcula que en este país la mitad de los servicios están a cargo de este tipo de organizaciones.

También existen las organizaciones no-lucrativas que Mintzberg denomina «sin propietarios» (**non-owned organizations**), que incluyen a las universidades, los hospitales, los centros caritativos y las corporaciones de activistas. Peter Drucker alaba a este tipo de instituciones juzgándola como el éxito más resonante en los últimos cuarenta

años.<sup>63</sup> En efecto, ya bien entrada la década de los años de 1990, las organizaciones no-lucrativas se habían multiplicado extraordinariamente y se estimaba que había más de un millón de ellas, cuyo saldo era que ese tipo de entidades se habían convertido en el empleador más grande del país.<sup>64</sup> Su impacto fue tal, que Drucker mismo, que hace más de cuatro décadas impulsó la noción de manejo como un fenómeno inherente a los negocios privados,<sup>65</sup> recientemente propuso una sustancial transformación de ese término bajo el influjo de las organizaciones no-lucrativas. Ahora el manejo es más que la mera gestión de los negocios privados, su ímpetu se extiende a la administración de hospitales y universidades, así como todo tipo de institución que no tiene ánimos lucrativos, dejando de tener una mera connotación rentística.<sup>66</sup>

Esta diversificación organizativa de la sociedad muestra un espectro integrado no por dos cuerpos, uno público y otro privado, sino por una cuarteta a la cual hay que añadir a las cooperativas y los entes sin fines de lucro. Cada cual realiza una función diversa en consonancia con su peculiaridad y su misión, de modo que no todo lo privado es bueno y no todo lo público es malo, ni necesariamente el gobierno puede convertirse en un negocio. Drucker, que desde su primer libro gerencial publicado en 1954 llamó la atención sobre una sociedad de organizaciones, no hace mucho insistió en el mismo punto, pues entre ellas no existe tanto una competencia, como una división del trabajo que hace que un negocio mercantil no compita con un hospital ni este con otra organización.<sup>67</sup> Esa idea fue refrendada desde 1968 cuando insistió en que la sociedad moderna constituye una sociedad plural de organizaciones, que entraña una diversidad orgánica donde las instituciones desempeñan labores para las cuales están específicamente dotadas. La colaboración entre instituciones sólo opera cuando cada una de ellas se disciplina estrictamente a su campo de acción, respetando la integridad del ámbito de actuación de las demás.<sup>68</sup>

El estudio de las organizaciones de la sociedad ha servido, igualmente para suprimir la falacia acerca de que el interés egoísta, no la comunión de intereses, es el motor que mueve a la humanidad. Herbert Simon, Premio Nobel de Economía, razona que las organizaciones -principalmente las de tipo gubernamental- han estado sujetas a una gran crítica, pues principalmente los economistas sostienen que la conducta en las organizaciones, como todo comportamiento, es dirigido por el autointerés y que el mecanismo adecuado para orientarla es el lucro. Este último, entonces, es el camino para la satisfacción de las grandes necesidades y metas sociales, de modo que es la privatización el objetivo a lograr.<sup>69</sup> Pero Simon respondió que esta idea es infundada

porque los seres humanos formulan sus decisiones en términos de los intereses de grupo, de la familia, de las organizaciones formales, de las etnias y de los estados nacionales, no con arreglo al autointerés. Es el sentido de comunidad la base de la identificación de la persona y el sustento de su lealtad. Inclusive la «mano invisible» de la que habló Adam Smith está más ligada a la fuerza de la identificación organizativa, que a ese interés individual.

No siendo el egoísmo individual el motor que mueve a la humanidad, tampoco lo privado es la necesaria garantía de su éxito. Simon alega que si la identificación colectiva, y no el autointerés económico, es la guía de los motivos de la conducta organizativa, entonces el argumento de que la privatización puede siempre incrementar la productividad y la eficiencia es igualmente falaz. De hecho no existen evidencias empíricas de que las organizaciones privadas sean superiores a las públicas.

## EL GOBIERNO COMO UN BIEN NECESARIO

Todo lo anterior se puede resumir en una idea: hoy en día es insostenible que pueda existir manejo sin gobierno. No hace mucho las visiones neoliberales sostenían que una gerencia modelada con base en el mercado, no en la política, supone como innecesaria y accesoría una organización fundada en la noción de régimen. Se trata de lo que Henry Mintzberg ha llamado un «gobierno virtual», cuyo apotegma es que «el mejor gobierno es el no-gobierno». En efecto, el gobierno necesita manejo, y el manejo requiere cuando menos un poco de gobierno; pues no todo negocio es bueno y no todo gobierno es malo, pues cada cual tiene un papel que jugar en una sociedad democrática. En un sistema capitalista una empresa privada aprende tanto del gobierno, como este po-

dría aprender de aquella, así como de las cooperativas y las organizaciones no-lucrativas.<sup>70</sup>

Más bien se necesita enaltecer al gobierno, no convertirlo en eunuco sin virilidad política, pues cuando se le ataca, se agrade a la *fábrica* de la sociedad. No es menos importante restablecer el balance en la sociedad capitalista fortificando por igual al gobierno y la empresa privada, pues en las sociedades democráticas es necesario que el titular de las libertades sea el pueblo, no sus organizaciones económicas.

Hace muchos años que Thomas Paine reconoció, muy a su pesar, que el *gobierno es un mal necesario*. También antaño James Madison advirtió acerca de que si los hombres fueran ángeles, seguramente no requerirían gobierno. Más atrevidos todavía, anarquistas de la talla de William Godwin, Pierre Joseph Proudhon, Mihail Bakunin y Piotr Kropotkin, observaron en el gobierno las fuentes de todos los males de la sociedad, y exigieron su abolición.

Al paso de tiempo el gobierno parece ser más un bien que un mal, sin que sea nada parecido a lo perfecto. Y toda vez que el hombre es demasiado humano, más que un ente celestial, el gobierno se afianza y permanece. Las prédicas abolicionistas del anarquismo han hecho aflorar los defectos y las dolencias que aquejan al gobierno, haciendo supurar sus venenos y toxinas. Esas prédicas quizá hayan colaborado decisivamente a la reforma del gobierno, y a la exploración de nuevas forma de convivencia humana, pero no a su extinción.

En fin: la inviabilidad del mercado como gobierno de la sociedad ha develado la utopía perversa del neoliberalismo, y la necesidad del gobierno político, aun pensando en el peor de los casos, que fuera un mal necesario.

## FUENTES

- Allison, Graham. «Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects» (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Haoughton Mifflin Co. 1988.
- Bozeman, Barry. **All Organizations are Public**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1989 (1987).
- . «Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line». United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, núm. 2. 1988.
- Buchanan, James and Gordon Tullock. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1962.
- Cyert, Richard and James March. **A Behavioral Theory of Firm**. Englewoods Cliffs. 1963.
- Drucker, Peter. **The Practice of Management**. New York, Harper and Row Publishers. 1954.
- . **The Age of Discontinuity**. New York, Harper and Row, Publishers. 1969.
- . **Technology, Management and Society**. London, Pan Books LTD. 1970 (1958).
- . **Concept of the Corporation**. New York, New American Library. 1972 (1946).
- . **Innovation and Entrepreneurship**. New York, Harper and Row. 1986.
- . **La Sociedad Post Capitalista**. Bogotá, Grupo Editorial Norma. 1997 (1993).
- . **Dirección de Instituciones Sin Fines de Lucro**. Barcelona, El Ateneo. 1996 (1990).
- Dunleavy, Patrick. «Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches». United Kingdom, **Public Administration**. 1986. Vol. 64, num. 1
- Gross, Bertram. **The Managing of Organizations: The Administrative Struggle**. New York, The Free Press Glencoe. 1964. Dos tomos.
- . **Organizations and Their Managing**. New York, The Free Press Glencoe. 1968.
- Hood, Christopher. «Privitizing UK Law Enforcement?». United Kingdom, **Public Administration**. 1986. Vol. 64, num. 3. pp. 319-333.
- Kalderie, Ted. «The Two Different Concepts of Privatization». United States, **Public Administration Review**. Vol. 46, num 4. 1986. pp. 285-291.
- Lynn, Laurence. **Managing the Public's Business**. New York, Basic Books, Inc., Publishers. 1981.
- March, James y Herbert Simon. **Teoría de la Organización**. Barcelona, Edit. Ariel. 1969 (1961).
- Mintzberg, Henry. «Managing Government, Governing Management». United States, **Harvard Business Review**. May-june, 1996
- Moe, Ronald. «Exploring the Limits of Privatization». United States, **Public Administration Review**. Vol. 47, num. 6. 1987.
- . «Law Versus 'Performance' as Objctive Standard». United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 2. 1987.
- Mooney, James. **Principios de la Organización**. San Juan, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. 1954 (1931).
- Morgan, David and Robert England. «The Two Faces of Privatization». United States. **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 6. 1988.
- Niskanen, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago, Aldine Atherton. 1971.
- Pffifner, John y Frank Sherwood. **Organización Administrativa**. México, Herrero Hermanos. 1961.
- Simon, Herbert, Donald Smithburg y Víctor Thompson. **Administración Pública**. México, Editorial Letras. 1968 (1950).
- . «Why Public Administration?». United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 1. 1998.

7. Profesor de Carrera en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Catedrático UNAM Nivel II. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública. Investigador Nacional Nivel III. FAX 630-65-51. E-mail omarg@servidor.unam.mx.
1. Gross, Bertram. **Organizations and Their Managing**. New York, The Free Press Glencoe. 1968. p. VII.
2. La voz inglesa **management** es traducida aquí por manejo, así como por gerencia.
3. Gross, Bertram. **The Managing of Organizations: The Administrative Struggle**. New York, The Free Press Glencoe. 1964. Dos tomos. Tomo I, p. VII.
4. March, James y Herbert Simon. **Teoría de la Organización**. Barcelona, Edit. Ariel. 1969 (1961). pp. 3-4.
5. Bozeman, Barry. **All Organizations are Public**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1989 (1987). p. 6.
6. Mooney, James. **Principios de la Organización**. San Juan, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico. 1954 (1931). p. 1.
7. *Ibid*, p. 3.
8. *Ibid*, p. 4.
9. *Ibid*, pp. 9-10.
10. Pffifner, John y Frank Sherwood. **Organización Administrativa**. México, Herrero Hermanos. 1961. p. 35.
11. Simon, Herbert, Donald Smithburg y Víctor Thompson. **Administración Pública**. México, Editorial Letras. 1968 (1950). p. 340.
12. *Ibid*, p. 341.
13. Cyert, Richard and James March. **A Behavioral Theory of Firm**. Englewoods Cliffs. 1963. p. 27
14. *Ibid*.
15. *Ibid*, p. 29.
16. Drucker, Peter. **Technology, Management and Society**. London, Pan Books LTD. 1970 (1958). p. 90.
17. Drucker, Peter. **The Age of Discontinuity**. New York, Harper and Row, Publishers. 1969. p. 234.
18. *Ibid*, pp. 235-242.
19. *Ibid*, pp. 233-234.
20. *Ibid*, p. 234.
21. *Ibid*.
22. *Ibid*, p. 236.
23. Buchanan, James and Gordon Tullock. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1962.
24. Tullock, Gordon. **The Politics of Bureaucracy**. Washington, Public Affairs Press. 1965.
25. Niskanen, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago, Aldine Atherton. 1971.
26. Dunleavy, Patrick. «Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches». United Kingdom, **Public Administration**. 1986. Vol. 64, num. 1. p. 13.
27. *Ibid*, pp. 16-17.
28. Hood, Christopher. «Privitizing UK Law Enforcement?». United Kingdom, **Public Administration**. 1986. Vol. 64, num. 3. pp. 319-333.
29. Kalderie, Ted. «The Two Different Concepts of Privatization». United States, **Public Administration Review**. Vol. 46, num 4. 1986. pp. 285-291.
30. Moe, Ronald. «Exploring the Limits of Privatization». United States, **Public Administration Review**. Vol. 47, num. 6. 1987. pp. 453-460.
31. *Ibid*.
32. Drucker, **The Age of Discontinuity**, p. 240.
33. Incluso Drucker no usó la voz reprivatización, sino privatización, para hacer más firmes su aporte y su reclamo. Drucker, Peter. **Innovation and Entrepreneurship**. New York, Harper and Row. 1986. p. 145.
34. Drucker, **Technology, Management and Society**, p. 90.
35. Bozeman, **All Organizations are Public**, p. XI.
36. *Ibid*, p. 7.
37. *Ibid*, p. 83.
38. *Ibid*, p. 47.
39. *Ibid*, p. 84.
40. *Ibid*, p. 85.

- <sup>41</sup>. *Ibid*, pp. 32 y 34.
- <sup>42</sup>. Esta frase ha hecho célebre a Wallace Sayre, quien la discursió luego de haber pasado algunos años colaborando en la formulación del currículo de la nueva Escuela de Administración de Negocios y Administración Pública de la Universidad de Cornell. Allison, Graham. «Public and Private Management: are they Fundamentally alike in all Unimportant Respects» (1980). Stillman, Richard (ed). **Public Administration: Concepts and Cases**. Boston, Haoughton Mifflin Co. 1988. p. 283.
- <sup>43</sup>. Bozeman, obra citada, pp. 1-2 y 4.
- <sup>44</sup>. *Ibid*, p. 88.
- <sup>45</sup>. Drucker, Peter. **The Practice of Management**. New York, Harper and Row Publishers. 1954. p. 10. El énfasis es del original.
- <sup>46</sup>. Drucker, Peter. **Concept of the Corporation**. New York, New American Library. 1972 (1946). 174.
- <sup>47</sup>. Lynn, Laurence. **Managing the Public's Business**. New York, Basic Books, Inc., Publishers. 1981. p. 128.
- <sup>48</sup>. *Ibid*, p. 129.
- <sup>49</sup>. *Ibid*.
- <sup>50</sup>. *Ibid*, p. 157.
- <sup>51</sup>. Moe, obra citada, p. 453.
- <sup>52</sup>. *Ibid*, pp. 453-454.
- <sup>53</sup>. *Ibid*, p. 456.
- <sup>54</sup>. *Ibid*, p. 457.
- <sup>55</sup>. Bozeman, Barry. «Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line». United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, núm. 2. 1988. p. 673.
- <sup>56</sup>. Moe, Ronald. «Law Versus 'Performance' as Objective Standard». United States, **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 2. 1987. pp. 474-475.
- <sup>57</sup>. Morgan, David and Robert England. «The Two Faces of Privatization». United States. **Public Administration Review**. Vol. 48, num. 6. 1988. p. 982.
- <sup>58</sup>. Mintzberg, Henry. «Managing Government, Governing Management». United States, **Harvard Business Review**. May-june, 1996. p. 75.
- <sup>59</sup>. Simon, Herbert. «Why Public Administration?». United States, **Public Administration Review**. Vol. 58, num. 1. 1998. p. II.
- <sup>60</sup>. Mintzberg, obra citada, p. 75.
- <sup>61</sup>. Drucker, **The Practice of Management**, p. 8.
- <sup>62</sup>. *Ibid*, p. 76.
- <sup>63</sup>. Drucker, Peter. **Dirección de Instituciones Sin Fines de Lucro**. Barcelona, El Ateneo. 1996 (1990). p. 4.
- <sup>64</sup>. Drucker, Peter. **La Sociedad Post Capitalista**. Bogotá, Grupo Editorial Norma. 1997 (1993). pp. 190-191.
- <sup>65</sup>. Drucker, **The Practice of Management**, p. 7.
- <sup>66</sup>. Drucker, **Dirección de Instituciones Sin Fines de Lucro**, p. 2.
- <sup>67</sup>. Drucker, **La Sociedad Post Capitalista**, p. 114.
- <sup>68</sup>. Drucker, **The Age of Discontinuity**, p. 141.
- <sup>69</sup>. Simon, obra citada, p. II.
- <sup>70</sup>. Mintzberg, obra citada, pp. 81-83.

---

## Omar Guerrero Orozco

Doctor en Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México. (UNAM).