

Organizacións públicas *versus* privadas: unha distinción

Catedrático de economía aplicada.
Universidade de Santiago de Compostela

José Carlos de Miguel Domínguez

Profesor titular de organización de empresas.
Universidade de Santiago de Compostela

José Díez de Castro

Licenciado en ciencias económicas e empresariais

Carlos Barrada Beiras

1. Introducción á distinción público *versus* privado (PvsP)

Tradicionalmente, distínguense en economía dous ámbitos de actuación: o público e o privado. Os ditos ámbitos estaban claramente separados polos distintos principios que rexían as súas actuacións: para o privado as leis do mercado; para o público, o principio orzamentario e o de autoridade. Os ditos sectores eran dous compartimentos estancos, pero a medida que o Estado foi tomando partido na vida económica máis alá das tres funcións clásicas de tipo público, de xustiza e de defensa, foron aparecendo un conxunto de organizacións destinadas a satisfacer no-

vas funcións e que na súa actuación non obedecen só ós principios que se consideran propios e exclusivos do sector ó que pertencen, senón que comparten en distinto grao elementos do ámbito público e do privado, o que xera unha crecente confusión acerca dos límites entre o privado e o público (Ranson e Stewart, 1994; Gunn, 1988). A aparición dese tipo de entidades a medio camiño entre os dous sectores fixo que algúns autores se refiran a elas utilizando o termo híbridos (Allison, 1982).

En xeral arguméntase que a necesidade do estudio da distinción entre o público e o privado se basea en considerar que se esta non existe nos invitaría a unha nacionalización das firmas privadas ou a unha privatización das entidades públicas (Rainey, 1991). Por outra parte, non investigala supón aceptar que o privado e o público son uns compartimentos estancos, ó nega-la existencia dun amplo conxunto de organizacións híbridas entre ámbolos dous sectores.

2. Orzamentos básicos

O noso estudio da distinción entre o público e o privado parte duns orzamentos básicos que orientan a nosa investigación:

a) A *hipótese da cadea*. Dende que os estados asumen nos seus programas funcións máis parecidas ou próximas ás que habitualmente satisfai a iniciativa privada, o público e o privado convertéronse, dende o punto de vista da súa praxe directiva, nos extremos dunha mesma cadea, os banzos da cal son as organizacións que se sitúan a medio camiño entre un extremo e o outro¹.

b) Froito da evolución do contido dos servicios prestados polos estados, agora máis parecidos ós servicios privados, os límites entre o público e o privado volvéronse "borrosos" polo que parece razoable utiliza-la lóxica *fuzzy* ou lóxica borrosa para posicionar-las distintas organizacións entre os dous extremos desa hipotética cadea. Agora xa non se trata de "dúas cores", senón que falamos dunha gama de tonalidades.

c) A situación da organización entre eses dous extremos non depende tan só de dúas ou tres de dimensións, (Dahl e Lindblom, 1953; Wamsley e Zald, 1973; Bozeman, 1987), senón que son máis numerosos os criterios que se deben ter en conta.

d) A transcendencia do estudio da distinción entre o público e o privado non reside na posibilidade de poder realizar taxonomías das organizacións por mor diso, nin sequera no feito de ser capaces de establecer certos límites entre o público e o

¹ Como veremos máis adiante DAHL e LINDBLOM (1953) sosteñen unha idea similar a esta hipótese da cadea, ó utilizaren o termo anglosaxón *continuum*.

privado; senón que partindo de asumir que a praxe directiva pública ten unha serie de peculiaridades que lle son propias, a partir da situación que unha organización ocupe nese espectro ou cadea hipotética, é dicir, en función da proximidade da organizacións ó extremo público, manifestarán con maior ou menor intensidade as peculiaridades da praxe directiva pública. Velaí a peza clave do estudio da distinción².

3. Esferas no estudio da distinción PvsP

Nos traballos publicados acerca da distinción entre o privado e o público obsérvanse certos graos de confusión con relación á terminoloxía e ós contidos. Por iso cómpre realizar, pola nosa parte, unha serie de precisións iniciais e "iniciáticas". O estudio da distinción entre o público e o privado pode comprender tres esferas diferentes:

a) A distinción entre o público e o privado, propiamente dita. Céntrase no estudio das variables e dos criterios que nos permiten atribuírle a unha organización a "etiqueta" de pública ou privada. Adóitase denominar *the public versus private distinction*³, e como veremos máis adiante exemplos destes traballos son os de Dahl e Lindblom (1953), Wamsley e Zald (1973), ou Bozeman (1987).

b) O estudio das "diferencias entre o privado e o público". Estes traballos refírense ás "diferencias" que existen entre ámbalas esferas dende o punto de vista da práctica directiva, e abarcan aspectos como: as relacións co contorno, a estrutura organizativa, as funcións directivas, os papeis organizacionais, a cultura da organización, a toma de decisións, etc... En calquera caso non se preocupan de deseñar criterios que faciliten identificar a unha organización como pública ou como privada. Os traballos publicados nesta liña son moito maiores en número cós anteriores, e practicamente case tódolos libros vinculados ó *public management* incorporan constantes referencias a cómo se desempeña o traballo na esfera privada. Aínda que se poden citar moitos traballos deste tipo é obrigado mencionalos de Rainey⁴ (1989, 1991), Perry & Rainey (1988), Perry & Kraemer (1983), Kraemer & Perry (1989), Golembiewski (1990), Baldwin (1987), Allison (1979), e Yates (1987).

c) A distinción entre o público e o privado como ferramenta para realizar taxonomías das organizacións. Dentro deste apartado encóntranse traballos como os de Haas, Hall, e Johnson (1966) e os de Pugh, Hickson, e Hinings (1969).

² Coñece-las peculiaridades da dirección pública e o grao en que se manifestan é moi importante á hora de aproximarse ás organizacións do ámbito público para realiza-la análise do seu funcionamento. Así por exemplo, unha das clásicas peculiaridades é o que no ámbito público os directivos tratan de evitar establecer obxectivos concretos, o que impide realizar avaliacións do grao de éxito en que se cumpriron os obxectivos (ROSSI e FREEMAN, 1985; HERMAN, MORRIS, FITZ-GIBBON, 1978).

³ Referímonos a isto de aquí en diante da forma: "a distinción PvsP".

⁴ Probablemente un dos que mellor soubo recoller, presentar, e explica-los traballos vinculados co tema que nos ocupa.

Polo tanto son tres as esferas de estudio e é importante saber centra-las investigacións. Unha das nosas ideas fundamentais consiste en ser capaces de liga-lo primeiro e o segundo apartado sen chegar a mesturalos. Isto, como explicamos anteriormente lógrase ó considerar que o público e o privado son os extremos dunha mesma cadea, e que en función da proximidade da organización ó extremo público, manifestará con maior ou menor intensidade as peculiaridades da práctica directiva pública. Desta maneira sepárase o estudio da "distinción" do estudio das "diferencias", e artículase unha vía para poñelas en relación e revalorizar ademais o estudio da "distinción", que fora relegado en importancia nestes últimos anos polo estudio das "diferencias".

4. Retrospectiva da distinción PvsP

Os traballos máis significativos publicados acerca da distinción PvsP, parten da idea de desenvolve-la dita distinción e baséanse en determinados criterios que se consideran vinculantes co carácter público da organización. De tódalas formulacións que imos ver, parécenos especialmente significativo o de Dahl e Lindblom (1953), en tanto que nós tamén cremos que a distinción entre o público e o privado se basea en partir de que é un "continuo" formado por organizacións situadas entre os dous extremos. O problema, como veremos, é que non explican cómo e por qué se manifestan nas organizacións as diferencias entre un e outro extremo do continuo.

■ Dahl e Lindblom (1953) establecen que a distinción PvsP se pode representar como un continuo de organizacións entre dous extremos nos que se encontran por un lado as *empresas* e polo outro as *axencias*. O elemento que serve de criterio para separar un e outro extremo é o tipo de control que se exerce sobre a organización. No extremo das empresas as organizacións estarían controladas polo mercado, mentres que no extremo das axencias se encontrarían aquelas organizacións baixo controis gobernamentais. Se ben a idea é acertada, o feito de que a posición que a organización ocupe nese continuo dependa só do tipo de control ó que está suxeita é insuficiente, xa que existen outras variables e criterios como a propiedade e o financiamento que teñen unha influencia notable no desempeño da organización e dos que non se pode prescindir para o desenvolvemento da distinción.

■ Dun xeito semellante á de Dahl e Lindblom, Bozeman (1987) establece dous puntos de referencia: a "autoridade polí-

tica" e a "autoridade económica". Bozeman entende que tódalas organizacións están baixo a influencia da política e están suxeitas a algún tipo de control externo vinculado coa esfera pública, por iso todas teñen algo de públicas, só que pode variar amplamente dunha a outra organización. A diferenza da figura do continuo de Dahl e Lindblom, a formulación de Bozeman represéntase nun plano con dúas coordenadas, a autoridade política e a económica, e anque as organizacións se sitúan prioritariamente entre eses dous extremos, a verdade é que Bozeman reconece que hai outras organizacións distintas ás empresas e as axencias, como as asociacións de voluntarios ou as universidades, que aparecen xustapostas ós lados da liña que forman as organizacións que se sitúan entre os dous extremos de autoridade política e económica. Deste xeito a distinción PvsP abandona a forma do continuo que formulaban Dahl e Lindblom.

O máis acertado do modelo de Bozeman é a atribución a tódalas organizacións dun certo grao de "carácter público", xa que isto está de acordo coa idea de que os límites entre o privado e o público non son algo estrito senón gradual. Na súa contra hai que dicir que, ó igual que Dahl e Lindblom, establecer soamente dous criterios para defini-la distinción parece insuficiente.

■ O criterio de interese público. Nun principio, dende este criterio, parece máis doado afrontar-la distinción PvsP, posto que unha das razóns que se aducen para xustificar-la actividade pública do Estado é o interese público da súa actuación, polo que aquelas entidades que actúan a favor do interese público son as que poderían ser catalogadas como públicas. Se partimos do impacto que ten a actividade dunha organización no interese público, Blau e Scott (1962), crean unha categoría denominada *commonweal* onde engloban tódalas organizacións, os beneficiarios primeiros e directos das cales son o público en xeral, en oposición a tódalas entidades "comerciais" ou de negocios onde os primeiros beneficiados son os propietarios da organización. Tamén englobables dentro deste criterio encóntranse as achegas dos que defenden que as entidades privadas buscan satisfacer-lo interese de determinados grupos de individuos particulares, mentres que as entidades públicas terían unha maior orientación ó beneficio social (Chandler 1991; Jané Solá 1973).

O problema deste criterio reside, en que o concepto de interese público non está tan claramente definido, é un concepto abstracto dificilmente medible, e que ademais presenta diversas acepcións (González-Páramo, 1993, 147⁵; Pendleton Herring, 1936). Cabe engadir tamén que case tódalas organiza-

⁵ GONZÁLEZ-PÁRAMO destaca entre outros: a mellora na asignación de recursos, a redistribución da renda e a riqueza, a estabilidade económica, o fomento do desenvolvemento económico, o desenvolvemento tecnolóxico e a reestructuración industrial.

cións exercen algún tipo de influencia positiva sobre o interese público, e ademais que nas empresas de propiedade privada, xa se substitúe o vello ideal do "beneficio máximo" polo dun "beneficio suficiente" que sirva a modo de contraprestación ou remuneración por un servizo prestado á sociedade. O obxectivo xa non é o beneficio polo beneficio senón o beneficio como consecuencia de prestar un servizo necesario para a comunidade.

Isto lévanos á conclusión de que case tódalas organizacións contribúen en maior ou en menor medida ó interese público polo que non se pode utiliza-lo interese público para separar unhas organizacións doutras ó cualificar a unhas de públicas e a outras de privadas en función deste criterio. Agora ben, nunha formulación da distinción PvsP do estilo do "continuo" de Dahl e Lindblom, serviría como elemento modelador para situar as organizacións máis ou menos preto do extremo público ou do privado, anque para iso habería que redefinir qué se entende por interese público, e ademais sería conveniente utilizalo en combinación con outros criterios.

■ Os criterios de propiedade e de financiamento. A influencia do criterio de propiedade ten que ver coas dúas posibles formas nas que esta se manifesta. Dunha parte encontrámonos con organizacións de carácter administrativo que pertencen ó aparato de xestión do Goberno. Estas entidades adóitanse rexer por estatutos xurídicos moi diferentes ós da esfera privada. As entidades englobadas dentro desta esfera son aquelas das que non se ten dúbida do seu carácter público. Unha atención ben diferente merece o caso das sociedades mercantís de dereito privado que se encontran en mans de titularidade pública. Aquí é onde merecen especial atención as implicacións da titularidade dos dereitos de propiedade, xa que como diversos investigadores estudaron, os efectos sobre a xestión ou a percepción do risco por parte dos directivos son diferentes en función do grao de titularidade pública ou privada. Como aseveran Bandrés (1994,135⁶) e González-Páramo (1993,151), a titularidade pública das accións, reduce a percepción do risco dos directivos, que ven no Estado o perfecto aval para as operacións de risco.

■ Outra das teorías que se utilizaron para caracterizar a distinción PvsP e na que os dereitos de propiedade teñen un protagonismo crucial é a Teoría da Axencia. Esta estudia os vínculos que se establecen de forma contractual entre dúas ou máis persoas, a motivación das cales radica no propio interese e que tratan de maximizar a súa utilidade esperada (Fama, 1980,288-307, 1984,547; Gago, 1996). A cuestión reside en que o principal e

⁶ EDUARDO BANDRÉS precisa: "la posibilidad de quiebra apenas resulta una amenaza creíble, por razones que van desde la cobertura financiera de las pérdidas con cargo al presupuesto público, basándose en objetivos de carácter social o distributivo, hasta la necesidad de preservar el suministro de bienes y servicios de utilidad pública o en los que la producción adquiere la forma de monopolio natural".

⁷ Trátase do famoso artigo de EUGENE F. FAMA no *Journal of Political Economy*, "Agency problems and the Theory of the Firm" 1980, vol. 88, n.º 2, páxs. 288-307; ou tamén en ICE, xullo, 1984, 53-65.

o axente que xestiona a "axencia" teñen intereses e obxectivos que na maioría dos casos difiren. Prodúcese entón un repartimento do risco desigual e conflictivo, e ademais existen asimetrías de información que impiden o coñecemento perfecto da actuación do axente. Esta teoría nun principio enfocada ó sector privado tamén se lles aplica ás empresas públicas, só que cos seguintes matices (Zulima Fernández, 1994, 108-109):

1. Non só difiren os obxectivos entre axente e propietario, senón que ademais os obxectivos da axencia, empresa, ou ente público, son vagos, podendo ser incluso múltiples e contradictorios.
2. No sector público hai unha dobre relación de axencia: dunha parte o poder político co axente; e doutra, o poder político cos seus votantes.
3. Os controis que existen na empresa privada⁸ substitúense por controis administrativos que entorpecen os labores dos directivos.

As achegas da Teoría da Axencia afectan a aspectos como a motivación dos directivos, a elección de obxectivos, as responsabilidades, a actitude fronte ó risco, e os controis sobre o desempeño. Pero esta teoría non explica cómo afronta-la distinción entre o público e o privado, o que fai é manifestar diferencias no desempeño dos directivos públicos como consecuencia de que o propietario sexa o Goberno. Ademais obvia cuestións tan importantes como a ausencia de competencia para o *output* da organización e esixe un notable esforzo para aplícarlle a órganos administrativos. Por todo iso considérase que achega elementos pero que non resolve o problema da distinción PvsP.

■ En canto ó financiamento, véñense considerando como públicas aquelas organizacións, o orzamento das cales está integrado por recursos públicos. Enténdese que as organizacións con recursos públicos están suxeitas a maiores controis cás que obteñen financiamento do mercado, e ademais que ter ese financiamento público, outórgalle ó poder político unha capacidade de influencia sobre a organización que se pode tornar en servidumes perversas para os intereses da entidade perceptora dos recursos. A crítica a esta formulación céntrase no feito de que existen empresas que sen seren públicas reciben fondos públicos e iso obrígaas a sometérense a determinados controis financeiros, ademais existen tamén empresas que manteñen relacións comerciais co Estado baixo un estricto marco de regulamentacións polo que están suxeitas na súa actividade a normas semellantes ás de entidades estatais.

⁸ ZULIMA FERNÁNDEZ menciona entre estes controis os seguintes: o do mercado de bens e servizos, o de beneficios e o de directivos, este último tamén é mencionado por E. Fama. Ámbolos autores aparecen referenciados na bibliografía que se achega.

Wamsley e Zald (1973) abordan a distinción PvsP a través da combinación do criterio de financiamento co de propiedade. Ambos consideran que a distinción PvsP é un “continuo” entre o público e o privado, e que as organizacións varían en función de quen ostenta a propiedade e do tipo de financiamento que reciben. Distínguense así: organizacións de propiedade pública e financiamento público; organizacións de propiedade pública pero que se financian tamén con fondos privados; organizacións privadas financiadas parcial ou totalmente por fondos públicos; e finalmente, organizacións privadas financiadas por fondos privados. Esta formulación que resulta moi eloquente para ilustra-la distinción PvsP tamén presenta algunhas lagoas posto que non inclúe na súa análise o efecto de desprazamento cara á esfera pública que pode exercer nunha entidade privada o manter unha carteira de contratos de servizo ou subministro coa Administración pública que deben ser prestados nun marco regulamentario moito menos flexible có habitual na esfera privada do mercado.

■ Os economistas trataron de explica-la distinción baseándose na provisión dos denominados bens públicos e nos fallos do mercado (Downs, 1967; Niskanen, 1971). O feito de que a provisión dalgúns bens fose nula ou insuficiente esgrímese como razón para a existencia da actividade governamental e en definitiva para a existencia de burocracias públicas (Albi, Contreras, González-Páramo, 1992). Ademais de que estes conceptos son insuficientes para outorgarlle a unha entidade o cualificativo de pública ou de privada, existen organismos gobernamentais que deben, segundo este enfoque, prove-la sociedade de bens públicos, producir e subministrar bens que non teñen tal consideración⁹, o que reduce a validez deste argumento para xustificar de por si a distinción PvsP.

■ Unha achega interesante é a de Peter Eichhorn, quen sen o propósito de entrar a analiza-la distinción, diferencia entre os suxeitos da vida económica a: as empresas, as administracións, as economías domésticas e as agrupacións. Estas entidades diferéncianse, segundo Eichhorn, en función de elementos esenciais como os obxectivos, o financiamento ou a forma de competencia. Sen ser unha formulación a propósito da distinción PvsP cremos que pode servir de fio condutor para afondar no estudo da distinción ó presentar conxuntamente máis elementos de discriminación cós que podemos coñecer nas outras aproximacións.

⁹ Por exemplo en España moitos, por non dicir todos, dos produtos financeiros ofrecidos pola entidade bancaria Argentina na que ata a data mantén o control o Estado.

5. Criterios para o desenvolvemento da distinción PvsP

Na maioría das achegas vistas os investigadores adoitan sinalar polo xeral variables relacionadas coa súa área de traballo, o que converte os seus estudos en enfoques parciais que non conseguen darlle un sentido pleno á distinción PvsP. Unha integración destas tendencias, como veremos a continuación, vainos permitir ter unha visión máis exacta da distinción PvsP.

Para cualificar unha organización como pública ou como privada necesitamos un abano amplo de criterios e de variables, a existencia e o grao de presenza dos cales nunha organización nos axuden a poder asimilala ben ó ámbito privado ou ben ó ámbito público. Estes son, a continuación, as variables ou os criterios que consideramos claves na distinción PvsP.

5.1. *Propiedade*

A figura do propietario da organización –o goberno ou os particulares–, e a propiedade pública ou privada son básicas posto que do simple feito de pertencer a un ou a outro ente se derivan distintos tipos de influencias sobre a organización. Xa vimos antes como o feito de que a propiedade se encontre nunhas ou noutras mans inflúe decisivamente no desempeño da organización.¹⁰

Para nós, aquelas organizacións que constitúan en si mesmas parte do organigrama do Estado, e xunto cos seus servizos administrativos, serán organizacións cun fortísimo condicionante público. En caso de organizacións constituídas en forma de sociedades ou outras modalidades nas que a propiedade é compartida por varios membros, en tanto en canto o Estado en función do número de dereitos de propiedade que teña exerza maior ou menor control sobre os órganos de xestión, estaremos ante unha organización máis ou menos pública anque de dereito privado. Na práctica, as ditas sociedades só se diferenciarían das de exclusiva propiedade e participación privadas na influencia que exerza o poder político na toma de decisións e na fixación de obxectivos, mostrando, por exemplo, idénticos niveis de carga administrativa (Zulima Fernández; 1994, 106).

A clave da influencia deste criterio reside en: primeiro, na obriga ou non por parte do poder político en tomar decisións referidas ó funcionamento da entidade; e segundo, nas consecuencias directas que se derivan para a organización de pertencer ou non ó Estado, posto que as organizacións que a el pertencen mostrarán unha maior dependencia do poder político, estruturas menos flexibles, alta carga administrativa e forte

¹⁰ Ver no epígrafe anterior os comentarios acerca da Teoría da Axencia.

presencia de normas e procedementos aprobados parlamentariamente que regularán a actividade e O desempeño internos. Estes trazos poranse de manifesto con maior intensidade en función do grao de integración da entidade na estrutura do Estado.

5.2 Contorno

O contorno no que se move vai ser o que condicione as regras de xogo da organización.

5.2.1. *Contorno xerárquico.* A entidade en cuestión realiza as súas actividades en réxime de dereito público, ou ben a entidade centra por completo a súa actividade no subministro de bens e servicios para o Estado.

5.2.2. *Contorno de mercado.* As actividades levadas a cabo pola organización realízanse no marco do dereito privado, tómanse decisións en función dos numerosos compradores e consumidores que non teñen a intención de controla-la organización pero que coas súas decisións determinan o rumbo. Pódenselle subministrar bens ó estado e prestar servicios públicos en réxime de concesión pero non é o centro da actividade da entidade.

Unha organización vai ser máis pública canto máis se mova nun contorno xerárquico e será máis privada canto maior sexa a súa dependencia do mercado de consumidores. O elemento cualitativo máis importante que se deriva de pertencer a un dos dous contornos é a flexibilidade e a autonomía no desempeño atribuíbles á esfera do mercado. Aínda que os contornos son pola súa esencia opostos hai que insistir no feito de que poden existir entidades que pertencendo a un destes dous contornos desempeñen algunha actividade no outro; por exemplo, empresas privadas do contexto de mercado concesionarias de prestación de servicios públicos estrictamente regulados polo contexto xerárquico ó que pertence a dita prestación de servicios.

5.3. Financiamento

Cando falamos do financiamento referímonos ó tipo de fondos que utiliza a entidade para financiarse. A organización pode financiarse con fondos estatais, con fondos obtidos no mercado, ou autofinanciarse. Canto maior sexa a cantidade de recursos provistos polo Estado maior condicionante público para a entidade ó ser maior a posibilidade de influír sobre a organización dende os estamentos públicos. Os obxectivos, a forma de exercer-la función directiva ou o propio clima organizacional serán diferentes en función da orixe dos recursos, xa sexan vía o

Estado, vía o mercado ou vía autofinanciamento. Hai que insistir na capacidade deste criterio para matiza-lo carácter público ou privado da organización. Existen empresas privadas que se financian a través do mercado ou se autofinancian, pero que nun determinado momento da súa vida necesitan recibir algún tipo de financiamento do Estado en forma de subvencións ou créditos brandos para facer fronte, por exemplo, a novas oportunidades de negocio. A cuestión é que o Estado, apoiado por esa conxuntura, lle impon entón as súas esixencias á empresa, ben de tipo laboral (amplia-lo seu cadro con determinada clase de traballadores), ben de tipo competitivo (participar nalgún mercado no que a empresa non habitúa a competir ou a fixar determinados prezos). En resumo, que a empresa perde certa autonomía e debe satisfacer algunhas "servidumes" e polo tanto asemella-lo seu comportamento ás organizacións públicas.

5.4. *Móbil*

O motivo ou a razón que xustifica a creación e a existencia da organización é tamén un criterio que inflúe como modelador do carácter público ou privado da entidade. Distínguense ata tres móbiles: o beneficio, os fallos do mercado, e o interese público. Os dous primeiros preséntansenos como criterios contrapostos e o terceiro como variable moderadora dos anteriores.

5.4.1. *Beneficio económico.* Aínda que hoxe se substituíse a idea de beneficio máximo polo de beneficio suficiente, e se entenda a actividade empresarial como a prestación dun servizo á sociedade polo que se obterá a cambio un beneficio a modo de remuneración, o beneficio segue sendo fundamental á hora de orienta-la actividade e a forma de actuación da organización. Canto máis sexa o beneficio económico o móbil das actuacións, máis nos encontraremos ante unha entidade de carácter privado, e viceversa.

5.4.2. *Bens públicos e fallos do mercado.* É a variable que tradicionalmente foi esgrimida polos economistas para xustificar-la actividade governamental no mercado e a existencia das burocracias. A razón pola que a incluímos na nosa análise é porque en función do grao de pureza do ben público producido pola organización estaremos ante unha entidade con maior carácter de pública (Corona e Díaz, 1994). Serán máis públicas aquelas organizacións que ofrezan bens públicos puros –defensa nacional ou xustiza– mentres que reducirán o seu carácter de públicas as que produzan bens que tamén provexa o mercado (asistencia sanitaria).

5.4.3. *Interese público.* Este criterio como antes dixemos foi utilizado en numerosas ocasións para falar do carácter público dunha entidade. O que ocorre é que cada vez son máis os estudos que se poñen de acordo en dicir que tamén as entidades privadas contribúen ó interese público, o que nos leva a redefinir, polo menos para a nosa formulación, o criterio de interese público.

Defini-lo interese público non é unha tarefa fácil, xa vímolas acepcións que pode ter, e ademais resulta tentador tratar de dar unha definición do interese público máis novidoso, por exemplo baseándoa no grao en que os beneficios tanxibles e intanxibles xerados pola actividade dunha organización son de atribución colectiva. Probablemente sería máis orixinal esta definición, pero o certo é que de sermos rigorosos o correcto é remontarse á definición dun clásico como Rosseau quen sostíña que “o interese público me beneficiará a min igual que a calquera outro cidadán mellor que beneficiarme a min a conta doutro cidadán”. Anque desta forma o interese público é máis dificilmente medible polo menos a súa definición parece moi sensata.

5.5. *Control*

O tipo de control que se exerce sobre a entidade vai condicionar-lo seu carácter público ou privado. Definimos para esta variable ata catro tipos de controis que ordenamos xerarquicamente segundo o grao en que determinan un maior matiz público da organización.

O control institucional é o control máis inherente á actividade pública. Establécese sempre sobre a Administración pública e nalgúns casos por razóns de urxente necesidade tamén sobre entidades de dereito privado. Dividímolos en control xudicial¹¹ e control parlamentario ou político.

5.5.1. *O control xudicial.* Para a Administración pública instrumentase a través do Tribunal de Contas que vixía a legalidade da actividade orzamentaria realizada pola Administración, que vela pola regularidade contable e o destino das cantidades gastadas; no caso das entidades de dereito privado a intervención xudicial prodúcese cando a situación económica da organización é anómala, de maneira que pode supoñer unha maior ou menor supeditación da organización ó exterior en función do tipo de declaración xudicial (suspensión de pagamentos, quebra, etc.).

5.5.2. *O control parlamentario.* Prodúcese sempre sobre a Ad-

¹¹ Utilízase o termo “xudicial” aínda sabendo que os tribunais de Contas do Estado non son órganos xudiciais, senón fiscalizadores. Se a pesar disto se emprega é polo feito de englobar baixo o mesmo termo o control xudicial sobre empresas en denunciada crise financeira e o control de fiscalización que se exerce sobre as contas públicas.

ministración pública, xa que é quen intervén na discusión e da aprobación do orzamento e ó final do exercicio orzamentario comproba se se seguiron ou non os mandatos orzamentarios. Dado que a Administración pública é unha organización ó servizo do Estado pode que no ámbito político tamén se susciten no Parlamento preguntas acerca das súas actuacións. Para o resto das entidades privadas, o control parlamentario só aparece para o caso de intervención governamental por razóns de urxente e expresa necesidade e con base no Texto Constitucional, ou ben porque un grupo político demanda do Goberno algún tipo de intervención sobre esa empresa baseándose no interese xeral. Coa excepción deste último caso as organizacións puramente privadas están fóra deste tipo de controis.

5.5.3. *Control de grupos.* Este control realízano os grupos de interese, que inflúen en calquera tipo de entidade en función do grao en que estas afecten coa súa actividade ós seus intereses. Non obstante o seu poder de influencia é maior canto máis pública é unha organización pola sinxela razón de que canto máis pública é, máis depende de controis políticos, e posto que os políticos e os gobernantes deben os seus postos a procesos electorais, os grupos de interese coa súa capacidade de arrastrar votos exercen unha notoria influencia nas propostas e as actividades das organizacións públicas a través das decisións que lles inducen a tomar ós políticos.

As entidades privadas tamén están sometidas a esta influencia aínda que en moita menor medida. A pesar disto, a proliferación de asociacións de consumidores ou grupos ecoloxistas determinaron o paso dunha situación anterior de independencia absoluta en obxectivos, planificación e xestión a unha situación actual na que a influencia dos grupos de interese e de presión se ha de ter en conta á hora de realizar calquera tipo de formulación.

5.5.4. *Control de opinión.* A opinión orixínase fundamentalmente entre a poboación e transmítese a través dos medios de comunicación para converterse así no "control de opinión". As entidades públicas están sometidas a estes controis, o que implica unha dependencia do exterior que dificulta en moitos casos a súa xestión e a flexibilidade das súas actuacións. As entidades que se teñen por privadas e que eran independentes ata un determinado momento poden chegar a desenvolver-la súa actividade nun importante marco de condicionamentos externos. Canto máis importante é este tipo de control sobre unha organización máis se reforza o matiz público nesta.

6. A "hipótese da cadea"

Vimos ata agora os criterios que nos deben servir para definir unha organización como pública ou como privada. O carácter público ou privado da entidade obxecto de estudo virá definido pola suma global do conxunto de manifestacións que se produzan en cada criterio. Ó principio do traballo formulouse a hipótese de que o público e o privado non eran campos totalmente separados nin compartimentos estancos, senón os extremos dunha mesma cadea, e que a medida que nos achegamos a un dos dous extremos se acentúa con maior intensidade o carácter público ou privado da entidade analizada. Agora podemos, a través dos criterios, verifica-la dita hipótese se introducimos unha ferramenta de traballo que permita valorar-los criterios: propiedade, contorno xerárquico, contorno de mercado, financiamento, móbil¹² o beneficio económico-bens públicos, fallos do mercado, móbil o interese público, control xudicial, control político, control de grupos, control de opinión.

Os criterios teñen unha forma de valoración fundamentalmente subxectiva ó depender do analista, de tódalas formas establécense unhas pautas obxectivas que dotan o modelo dunha coherencia básica. En cada un destes criterios puntuarán entre 0 e 1 segundo o grao de presenza do atributo correspondente. Por exemplo, no criterio propiedade, puntuarán con valor 1 tódolos organismos do Estado como administracións públicas, e tódalas entidades de dereito público. Puntuarán por contra 0, as sociedades mercantís de propiedade exclusivamente privada. Aquelas sociedades nas que o capital estea dividido en accións e nelas participe o Estado puntuarán entre 0,1 e 0,9 en función do grao de control que as ditas accións lle outorguen ó Estado.

7. Contrastación da "hipótese da cadea"


Tomamos cinco entidades para analizalas: a Secretaría de Estado para Infraestructuras; unha axencia de desenvolvemento local; a empresa privada española de titularidade pública Compañía Telefónica; a empresa HUARTE. S.A. e unha empresa de xestión de patrimonios privados en mercados de valores. Todas elas baixo determinadas condicións.

Trala atribución de puntuacións, os resultados confirmaron a "hipótese da cadea". As organizacións quedaban en puntuación e representación gráfica perfectamente diferenciadas. A Secretaría de Estado aparecía como a organización co carácter máis público. No outro extremo encontrábase a xestora privada de pa-

¹² Como se pode comprobar consideramos para a análise unha mesma variable: beneficio económico, fallos do mercado e bens públicos.

trimonios, ó manifestarse o carácter máis privado. Entre estas entidades encontrábanse os outros tres casos que mostraban un carácter máis matizable de organizacións públicas ou privadas. Isto demostranos que dende o noso punto de vista non existe unha fronteira precisa e infranqueable na definición de privada ou pública para unha organización senón que ese carácter pode variar por múltiples aspectos e incluso sufrir variacións durante o ciclo de vida da organización.

A consecuencia máis importante desta formulación é que as organizacións manifestarán con maior intensidade o seu carácter de públicas canto máis se aproximen ó extremo público. Entre as características observables nestas entidades estarán entre outras: estruturas pouco flexibles, presenza de normas de traballo e procedementos de tramitación estrictos, pouca autonomía na xestión, e controis administrativos. Isto xustifícase polo emprego dos criterios que, como no caso do contorno, situaban a organización máis preto do extremo público se esta, por exemplo, desenvolvía unha actividade, o volume de negocio da cal principalmente estivese comprometido co Estado. Iso suporía determinadas dependencias da Administración pública, necesidade de satisfacer determinados procedementos contractuais, pouca flexibilidade na parte financeira polo ritmo orzamentario diferente da Administración pública, e así sucesivamente.

Outro aspecto que cómpre ter en conta é o feito de que se entende que as organizacións poden variar a súa posición ó longo da cadea, en función das súas condicións particulares a través do seu ciclo de vida, e que as puntuacións dunha organización no espectro privado-público non son extrapolables a outras organizacións similares. Para analizar a posición dunha organización na distinción PvsP hai que analizar caso por caso (Sirorski 1983). 

- ALBI, E., C. CONTRERAS, J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, e Y. ZUBIRI, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1994.
- ALCHIAN, A.A. & DENSETZ H., "Production, information cost, and economic organization", *American Economic review* 62, páxs. 777-799, 1972.
- ALLISON, G., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?" En FREDERICK S. LANE (de.), *Current Issues in Public Administration*, St. Martin's Press, Nova York., 1982.
- BANDRÉS, E., "La privatización de las empresas públicas: un enfoque normativo". En J.C. Jiménez, *El estado en la economía española*, Ed. Civitas, Madrid, 1994.
- BLAU, P.M. & SCOTT, W. R., *Formal Organizations*, San Francisco, Chaendler, 1962.
- BOZEMAN, B., *All Organizations are Public: Bridging Private and Public Organizational Theories*, Jossey-Bass, San Francisco, California, 1987.
- BRETON, A., & WINTROBE, R., *The logic of the bureaucratic conduct*, Cambridge, England: Cambridge University Press, 1982.
- CHANDLER, J.A., "Public Administration and Private Management. Is there a Difference", *Public Administration*, vol. 69, outono, páx. 385-392, 1991.
- CORONA, JUAN F., e A. DÍAZ, *Teoría básica de Hacienda Pública*, Ed. Ariel, Barcelona, 1994.
- DAHL, R. & C. E. LINDBLOM, *Politics, Economics, Welfare*, Nova York, Harper & Brothers, 1953.
- DOWNS, A., *Inside Bureaucracy*, Boston:Little Brown, 1967.
- DÍEZ DE CASTRO, J., *Fundamentos de Administración*, Ed. ACK, 1994.
- EICHORN, P., "¿Qué pueden aprender recíprocamente las empresas privadas y las administraciones públicas?", *Documentación Administrativa*, n.º 218-219 (abril-setembro), 1989.
- EICHORN, P., "La gestión empresarial aplicada a los establecimientos estatales", *Documentación Administrativa*, n.º 218-219 (abril-setembro), 1989.
- FERNÁNDEZ, Z., "Comportamiento y eficiencia de la empresa pública", en *El estado en la economía española*, J.C. Jiménez, Ed. Civitas, Madrid, 1994.
- GAGO, S., "Implicaciones de la Teoría de la Agencia en la contabilidad", fac. de Empresariales, Univ. de Santiago de Compostela (texto no publicado), 1996.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., "¿Es necesariamente ineficiente la empresa pública?", en *Empresa pública y privatizaciones: una polémica abierta*, Fundación Cánovas del Castillo, Colección Veintiuno, Madrid, 1993.
- GOLEMBIEWSKI, ROBERT T., "Differences in Burnout, by Sector: Public versus Business Estimates Using Phases", *International Journal of Public Administration*, 13, páx. 545-560, 1990.
- GUNN, L., "Public Management: a third approach?", *Public Money & Management*, primavera-verán, 1988.
- KAUFMAN H., *The administrative behaviour of the federal bureau chiefs*, Washinton D.C., Brookings Institution, 1981.
- KRAEMER, K.L., and J.L. PERRY, "Institutional Requirements for Research in Public Administration", *Public Administration Review*, 49, páx. 9-16, 1989.
- HAAS, J. E., HALL, R.H., AND JOHNSON, N.J., "Toward and Empirically Derived Taxonomy of Organizations", en R.V. Bowers (eds.), *Studies on behavior in organizations*, Athens, GA: University of Georgia Press, 1966.

- HERRING, P., "Public Administration and the Public Interest", en Shafritz, J.M., e A.C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth Publishing Co., Belmont, California, 1936.
- JIMÉNEZ, J.C., "La empresa pública industrial en España: una visión de conjunto". En J.C. JIMÉNEZ, *El estado en la economía española*, Ed. Cívitas, Madrid, 1994.
- MEYER, M.W., *Change in public bureaucracies*, Londres, Cambridge University Press, 1979.
- MINTZBERG, H., *La estructura de las organizaciones*, Ariel Economía, 1979.
- NISKANEN, W.A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine, 1971.
- PERRY, J.L., KRAEMER, K.L. (eds.), *Public Management*, Mountain View, California, 1983.
- PERRY, J.L., RAINEY, H.G., "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy", *Academy of Management Review*, vol. 13, n.º 2, páx. 182-201, 1988.
- PUGH D.S., D.J. HICKSON, e C.R. HININGS, "An empirical taxonomy of work organizations". *Administrative Science Quarterly* 14, 1969, páx. 115-126.
- RAINEY H.G., "Public Management: Recent Research on the Political Context and Managerial Roles, Structures, and Behaviors", *Journal of Management*, vol. 15, n.º 2, 1989, páx. 229-250.
- , *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California, 1991.
- RANSON, S., STEWART, J., *Management for the public domain*, St. Martin's Press. N.Y., 1994.
- SALA ARQUER, J.M., "La privatización del estado, pros y contras", en *Empresa pública y privatizaciones: una polémica abierta*, Fundación Cánovas del Castillo, Colección Veintiuno, Madrid, 1993.
- SERRANO SANZ, J.M., "El papel de estado en la economía: líneas actuales de investigación", en J.C. Jiménez, *El estado en la economía española*, Ed. Cívitas, Madrid, 1994. SIRORSKI, D., "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, n.º 5, páxs. 56-67. MCB University Press, 1993.
- SOLÁ, J., "La empresa de servicios públicos: ¿Pública o privada?", *Hacienda Pública Española*, n.º 23, 1973.
- WARWICK D.P., *A theory of public bureaucracy*, Cambridge, M.A., Harvard University, Press, 1975.
- WAMSLEY, G.L., E ZALD, M.N., *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, Mass.: Heath, 1973.
- WEBER, M., *Economía y sociedad*. (Segunda reimpresión, primera edición en español no año 1944). Fondo de Cultura Económica de México, 1974.
- WECHSLER B. e R.B. BACKOFF, "Policy making and administration in state agencies: strategic management approaches", *Public Administration Review* 46., páxs. 321-327, 1986.
- YATES, D., *The Politics of Management*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California, 1987.