



¿Diferencias entre el sector público y el privado? Revisando el mito

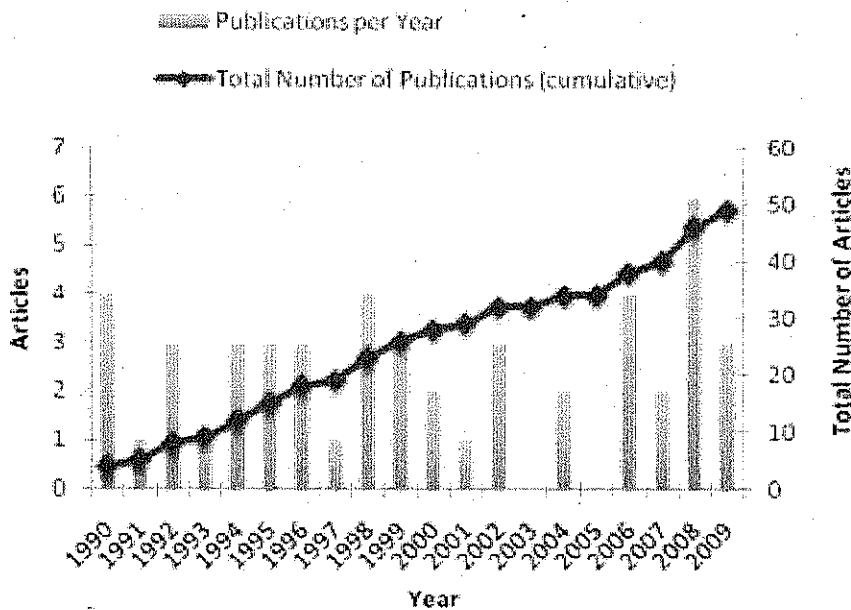
¿Es diferente el sector público del privado? O, mejor dicho, ¿cuándo difieren entre sí? Y, lo que es todavía más importante, ¿qué interés tiene diferenciarlos? A fin de dar respuesta a estas preguntas, se ha realizado una revisión de la literatura sobre las diferencias entre el sector público y el privado publicada durante las últimas dos décadas. El análisis se presenta a continuación.

10/01/2011 - Marc Esteve & Tamyko Ysa

La idea de que el sector público y el privado presentan grandes diferencias ha sido expresada, en teoría de la organización, a lo largo de muchas décadas. Perry y Rainey (1988) lo ilustran recordando el significado etimológico de los términos público y privado. En latín, público significa para las personas, en oposición a privado, que se refiere a establecido aparte. Una amplia mayoría de los trabajos realizados en este área se centran en variables específicas que pueden diferir entre los dos sectores (véase, por ejemplo, Ring y Perry, 1985; Perry y Rainey, 1988; Nutt, 1993, y Scott y Falcone, 1998), pero son muy pocos los intentos de describir ambos sectores desde una perspectiva global e integradora (Perry y Rainey, 1988; Rainey y Bozeman, 2000, y Boyne, 2002). Y aún más: estos últimos no han tenido en cuenta los avances que se han producido en la diferenciación entre sector público y sector privado en los últimos años.

Por este motivo, el presente artículo revisa y analiza las publicaciones de las últimas dos décadas para caracterizar ambos sectores. La revisión se centra en aquellas publicaciones académicas que están indexadas en el Social Science Citation Index®, que han sido publicadas entre el año 1989 y el año 2009 y que se centran en el análisis de las diferencias entre el sector público y el privado. Con este criterio, se han revisado un total de 41 artículos, tal y como se refleja en la figura 1.

Figura 1: Artículos incluidos en la revisión



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la figura 1 muestra como las diferencias público-privadas han sido un tema sugerente en las revistas de gestión pública durante las dos últimas décadas; mucho más si tenemos en cuenta que nuestra revisión no ha analizado aquellos estudios sobre

diferencias público-privadas publicadas en revistas no indexadas en el Social Science Citation Index®.

Diferencias entre el sector público y el sector privado

Los resultados de la revisión se presentan en función de dos unidades de análisis diferentes: la organización y los individuos de la organización. Del mismo modo, entre los individuos de la organización diferenciaremos entre directivos y trabajadores.

- A escala de la organización:

Una de las características principales del sector público es la gran cantidad de procesos formales que parecen imprescindibles para su funcionamiento. Y, además, no solo presentan un mayor grado de formalización, sino que también tienen un mayor grado de lo que en el mundo anglosajón se conoce como red tape. Red tape son aquellas normas, regulaciones y procedimientos que, a pesar de ser de obligado cumplimiento, no sirven a los propósitos legítimos para los que fueron creados (Bozeman, 1993). Según Kurland y Egan (1999), las organizaciones públicas presentan un mayor grado de red tape a causa de la separación de la autoridad en tres grandes ramas: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. Con el objetivo de prevenir los abusos de poder y de asegurar la transparencia de las organizaciones "de todos y todas", los grados de formalización del sector público superan con creces los del sector privado, y ninguno de los estudios analizados no muestra que estas diferencias tiendan a disminuir (Baldwin, 1990; Bretschneider, 1990; Rainey y Bozeman, 2000, y Feeney y Bozeman, 2009).

El segundo gran tema que se ha analizado en muchos de los estudios de nuestra muestra es la especificidad de los objetivos de las organizaciones de ambos sectores. ¿Qué percepción tienen los directivos sobre los objetivos que deben alcanzar? Aunque los resultados no siempre han mostrado la misma dirección, Boyne (2002) concluye que las organizaciones públicas tienen objetivos más ambiguos y, por tanto, como observan Lan y Rainey (1992), resulta más difícil medir su consecución.

- A escala de los directivos:

Un atributo importante que diferencia a los directivos de las organizaciones públicas de aquellos que operan en organizaciones privadas es el proceso de la toma de decisiones. Por ejemplo, Schwenk (1990) analiza de qué modo interpretan la aparición de conflictos en una decisión estratégica los directivos de cada sector. El autor sugiere que los directivos de las organizaciones privadas ven los conflictos como una señal negativa, porque indica que algunos miembros de la organización no creen que los resultados de la acción estratégica sean positivos.

En cambio, en el caso de los directivos del sector público, el conflicto, en una decisión estratégica, tiene un componente positivo, puesto que muestra que diferentes stakeholders participan en el proceso y se aseguran, pues, de que la decisión final representará –o, por lo menos, considerará– sus intereses. Siguiendo con este argumento, los experimentos de Nutt (2006) demuestran que los directivos públicos valoran mucho más el uso de prácticas consultivas a la hora de realizar decisiones relacionadas con los presupuestos. Por el contrario, los directivos privados prefieren el uso de prácticas analíticas.

La explicación de este hecho puede residir en la misión social de los directivos en sus organizaciones. El fin último de los directivos públicos es maximizar el valor colectivo. En cambio, los directivos de las organizaciones privadas se deben a la teoría de la elección racional para maximizar los deseos de los shareholders de la organización (Mort, Weerawardena y Carnegie, 2003).

- A escala de los trabajadores:

Numerosos estudios han tratado las diferencias entre los trabajadores del sector público y los del sector privado. En términos generales, los trabajadores del sector público dan más valor que sus homónimos del sector privado a realizar tareas que resulten útiles a la sociedad. Por contra, los trabajadores del sector privado presentan unos valores más altos en cuanto a la remuneración económica que perciben (de Graaf y van der Wal, 2008).

Los resultados de de Graaf y van der Wal ilustran la noción del ethos del sector público, un concepto que trata de definir las características que hacen únicos a los trabajadores públicos. Aldridge y Stoker (2002) lo describen como: a) cultura del rendimiento: fuerte intención de servir al individuo y a la comunidad; b) responsabilidad de transparencia: gran énfasis por abrir el acceso a la información; c) capacidad de dar apoyo al acceso universal: reconocimiento de la necesidad de dar apoyo a todos los usuarios de los servicios de un entorno; d) prácticas de trabajo responsables, y, finalmente, e) contribución al bienestar de la comunidad.

Conclusión

El interés por entender cuáles son las diferencias entre el sector público y el privado radica, primordialmente, en habilitar el traspaso de prácticas de gestión de un sector al otro. En la línea que defiende la nueva gestión pública (new public management), el sector público parece adoptar prácticas atribuidas con frecuencia al sector privado en pro de una mayor eficiencia. Sin embargo,

esta afirmación tendría que acompañar una aproximación de ambos sectores y reducir sus diferencias. Aún así, esta revisión de la literatura no ha encontrado ningún acercamiento entre los sectores. ¿Significa esto que la adopción de prácticas de gestión de la empresa privada no ha sido realmente implementada en las organizaciones públicas? Nosotros creemos que no, que la verdadera razón es el diseño de los estudios que analizan las diferencias entre los dos sectores. La inmensa mayoría de los estudios analizados se basa en datos extraídos de cuestionarios –muchos de los cuales provienen de países anglosajones–, que no resultan lo bastante acurados para determinar si las organizaciones han evolucionado ni cómo lo han hecho. Por este motivo, pensamos que son necesarios otros diseños, como las entrevistas en profundidad o los diseños experimentales, para evaluar la evolución de las diferencias entre los dos sectores y, lo que es más importante, para entender cuáles son sus implicaciones prácticas.

Marc Esteve es doctorando del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE e investigador visitante en la Cardiff Business School. **Tamyko Ysa** es la investigadora principal del Grupo de Investigación en Liderazgo e Innovación en Gestión Pública (GLIGP) de ESADE.

Referencias:

- Aldridge, R.; Stoker, G. (2002). *Advancing a New Public Service Ethos*. Londres: New Local Government Network.
- Baldwin, J. N. (1990). "Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation". *The American Review of Public Administration*, 20(1), 7-28.
- Boyne, G. A. (2002). "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bozeman, B. (1993). "A Theory of Government 'Red Tape'". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3), 273-303.
- Bretschneider, S. (1990). "Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test". *Public Administration Review*, 50(5), 536-545.
- de Graaf, G.; van der Wal, Z. (2008). "On Value Differences Experienced by Sector Switchers". *Administration & Society*, 40(1), 79-103.
- Feeney, M. K.; Bozeman, B. (2009). "Stakeholder Red Tape: Comparing Perceptions of Public Managers and Their Private Consultants". *Public Administration Review*, 69(4), 710-726.
- Kurland, N. B.; Egan, T. D. (1999). "Public v. Private Perceptions of Formalization, Outcomes, and Justice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(3), 437-458.
- Lan, Z.; Rainey, H. G. (1992). "Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions About Differences". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1), 5-28.
- Mort, G. S.; Weerawardena, J.; Carnegie, K. (2003). "Social Entrepreneurship: Towards Conceptualisation". *International Journal of Nonprofit & Voluntary Sector Marketing*, 8(1), 76-88.
- Nutt, P. (1993). "Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 209-231.
- Nutt, P. (2006). "Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 289-318.
- Perry, J. L.; Rainey, H. G. (1988). "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy". *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.
- Rainey, H. G.; Bozeman, B. (2000). "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-469.
- Ring, P. S.; Perry, J. L. (1985). "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints". *Academy of Management Review*, 10(2), 276-286.

Scott, P. G.; Falcone, S. (1998). "Comparing Public and Private Organizations - An Exploratory Analysis of Three Frameworks". *American Review of Public Administration*, 28(2), 126-145.

Schwenk, C. R. (1990). "Conflict in Organizational Decision Making: An Exploratory Study of Its Effects in For-Profit and Not-For-Profit Organizations". *Management Science*, 36(4), 436-448.