

---

# CAMBIO CULTURAL Y FORMACION EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS<sup>1</sup>

José Luis Veira  
Universidad de La Coruña

---

## RESUMEN

La distinción entre organizaciones públicas y privadas es confusa. Detrás de esta ambigüedad están la expansión de los servicios públicos más allá de lo que se venía entendiendo como el *core* del Sector Público, y los procesos de *privatización*. Estas dos tendencias de signo contrario tienen un impacto similar en el cambio cultural de las organizaciones públicas. Desde los años ochenta los valores asociados al mercado han incrementado su influencia en el Sector Público. Ello implica la asimilación de valores del *management* privado, tales como la competencia y la productividad, pero que no siempre son compatibles con los fines de la función pública como el control legal y la justicia. La formación futura del funcionariado deberá resolver estas contradicciones en un nuevo código de conducta para la vida pública. En el Sector Público no basta con la eficiencia, también es necesario respetar el interés general y el control legal.

## 1. LO PUBLICO Y LO PRIVADO: PRECISIONES CONCEPTUALES

La distinción entre lo *público* y lo *privado* es uno de los rasgos institucionales más característicos de nuestra sociedad. A pesar de su antigüedad, esta distinción ha perdurado a lo largo de los siglos y todavía sigue influyendo poderosamente nuestra concepción de las relaciones del individuo con la sociedad.

---

<sup>1</sup> Quiero agradecer aquí a la profesora doctora Jane Allyn Piliavin su amable invitación a visitar la Universidad de Wisconsin-Madison, donde consulté la mayor parte de la bibliografía del presente artículo.

El advenimiento del Estado Moderno contribuyó en gran medida al desarrollo de esta dualidad institucional. Desde entonces, la expansión de las burocracias públicas fue en aumento, de manera que los conceptos de Estado y Administración Pública quedaron ligados para siempre. Partiendo de este hecho, pueden aventurarse tres proposiciones básicas: *a)* el actual desarrollo de las burocracias públicas tiene su origen en el desarrollo de las naciones-estado; *b)* en consecuencia, cabe esperar que la evolución de las burocracias públicas dependa o sea una función de los cambios en la concepción del Estado-nación, y *c)* las burocracias públicas tienden a perpetuarse y reproducirse dado su carácter institucional con sólidas raíces en la opinión pública. Su carácter institucional se basa en la práctica de los procedimientos y en la formación de generaciones de funcionarios de acuerdo a unos determinados valores, tradicionalmente caracterizados por el servicio al Estado y el acatamiento estricto de las reglas, esto es, el *Ethos* burocrático.

De acuerdo con esto, puede suponerse que variaciones en la naturaleza y función de las organizaciones públicas indican de algún modo variaciones en el rol del Estado. A este respecto, pueden hacerse otras dos proposiciones para predecir el futuro de las sociedades democráticas avanzadas, las cuales han sido tema de debate apasionado en las últimas décadas: *a)* la sociedad contemplará una dependencia interorganizacional cada vez mayor entre todas las grandes corporaciones, tanto públicas como privadas (Schmitter, 1985), y *b)* un excesivo crecimiento del sector público acabará por producir la reacción contraria, incrementando las privatizaciones y retornando al establecimiento de una separación tajante entre lo público y lo privado, con un predominio claro del último sobre el primero.

Sin necesidad de entrar en la polémica acerca de cuál de las dos predicciones es más correcta, conviene señalar que sería útil primero precisar qué significado tienen los dos procesos más importantes de cambio que se están dando en la actualidad, a saber, la *privatización* y la distinción entre organizaciones *públicas* y *privadas*. La fuerte expansión del Estado de Bienestar produjo una transformación profunda en la administración de los servicios, derivando en muchos casos la ética burocrática en ética profesional (del culto a la norma al culto a la eficacia).

El término *privatización* es más complejo de lo que pudiera parecer a primera vista. En realidad, se ha venido interpretando de manera unidireccional, significando la «puesta en venta» de empresas cuya propiedad era del Estado. Esta interpretación, aun siendo correcta, es insuficiente. En realidad, el proceso de privatización entraña otras dimensiones y no sólo la venta o traspaso de bienes públicos al sector privado. En concreto, pueden atribuirse al concepto de privatización cuatro significados que implican una concepción pluridireccional del proceso:

1) Procedimientos por los cuales determinadas empresas u organizaciones públicas son transferidas al Sector Privado. Se trata de un cambio de titularidad

en los derechos de propiedad. Por supuesto, este cambio de titularidad puede quedar reflejado contractualmente de muy diversas maneras y grados. En pocas palabras, existen diferentes fórmulas de privatización, tanto en la profundidad como en el alcance de la misma. En cualquier caso, ésta es la interpretación más común del concepto de privatización. De hecho, supone la desaparición de la naturaleza pública de la organización. En este caso, la selección y formación del funcionariado adoptaría los métodos de la empresa privada.

2) Importación del Sector Privado a las organizaciones del Sector Público de determinadas técnicas de *management*, con el fin de incrementar la productividad o la eficiencia. En este sentido, privatizar adquiere el significado de adoptar medidas de gestión ya experimentadas en el Sector Privado. No tiene por qué haber un cambio en la titularidad de la propiedad, sino que la eficacia se busca a través de la reforma de los procedimientos de gestión, tanto presupuestario como de personal. No debiera olvidarse que este mismo proceso, pero a la inversa, esto es, del Sector Público al Sector Privado, también se dio en épocas pasadas. Así, en los inicios del capitalismo muchas empresas adoptaron el modelo de racionalidad burocrática para hacer frente a los problemas de la división de tareas y la productividad. La adopción del *management* privado implica procesos de transformación en la selección y formación del personal, especialmente en los niveles directivos. Las funciones de dirección y planeamiento pasarían a manos de profesionales antes que de burócratas, lo cual conlleva un cambio de valores en los procedimientos de gestión presupuestaria. Se daría un mayor peso a la ética profesional o de la eficacia, frente a la ética burocrática.

3) Evolución del sistema de relaciones laborales del Sector Público hacia modelos convergentes con el sistema de relaciones industriales del Sector Privado. Este proceso de convergencia puede observarse en casi todos los países, si bien con características propias en cada caso. La negociación colectiva, el derecho de sindicación y el derecho a la huelga de los funcionarios públicos son ya prácticas institucionalizadas, aunque con distinta intensidad y alcance según los países (A. Gladstone y otros, 1989). La convergencia entre ambos sistemas de relaciones laborales afecta necesariamente a la naturaleza del rol de los funcionarios y a su relación con la ciudadanía. En este sentido, la *privatización* del sistema de relaciones laborales en el Sector Público trastoca la noción clásica de funcionario público, dedicado exclusivamente al interés general antes que al corporativo o particular.

4) Surgimiento del denominado *Tercer Sector*, esto es, las Organizaciones No Gubernamentales (*Non-Profit Organizations*). Estas organizaciones tienen un carácter *híbrido*, a medio camino entre lo público y lo privado. Su pujanza y la innovación que representan en el mapa organizacional de un país debieran estimular la evolución conceptual y práctica de la dimensión público-privado.

Tradicionalmente, se ha venido distinguiendo entre sector público y sector privado para justificar el estudio separado y especializado de dos ámbitos de la

---

realidad social. Tanto la Ciencia Política como la Economía han encontrado útil esta distinción para la elaboración de sus esquemas conceptuales. Entre los conceptos desarrollados basados en dicha distinción sobresale, por su importancia y trascendencia, la noción de lo *público* y lo *privado*.

Varios desarrollos teóricos se sucedieron para aclarar y justificar la necesidad de esta distinción. Sus orígenes se encuentran ya en el Derecho Romano, que diferenciaba entre el *jus publicum* (*quod ad statum rei Romanae spectat*) y el *jus privatum* (*quod ad singulorum utilitatem spectat*). Esta interpretación exclusivamente jurídica de lo público y lo privado se hizo insuficiente con el paso del tiempo. La aparición de la llamada «opinión pública» en Francia e Inglaterra en el siglo XVIII (que justificaba la intervención de los ciudadanos en la acción de gobierno) y el posterior desarrollo del intervencionismo estatal (la Política Social) hicieron cada vez más borrosa la distinción entre lo público y lo privado (Franz-Xaver Kaufmann, 1991). El advenimiento del Estado de Bienestar contribuyó de manera decisiva a aumentar la confusión entre los límites de lo público y lo privado. De hecho, tal distinción es considerada en la actualidad tan sólo desde una perspectiva analítica pero no como dos realidades sociales diferentes.

Por su parte, la Economía trató de salvar este problema de la ausencia de límites claros entre lo público y lo privado recurriendo a categorías tales como los derechos de propiedad o la naturaleza de los bienes públicos frente a los privados. En este sentido, se argumenta que el sector público proporciona determinados bienes o servicios sólo bajo dos supuestos: o bien porque el mercado ha fallado a la hora de proporcionar adecuadamente tales bienes o servicios, o bien porque determinados bienes sólo pueden ser conceptualizados como públicos. En este caso se encuentran todos aquellos servicios o bienes que por su naturaleza son indivisibles. En consecuencia, todos los miembros de una sociedad son automáticamente consumidores de esos bienes. Un ejemplo clásico es la defensa nacional. Sin embargo, no todos los servicios o bienes públicos tienen este carácter indivisible de la defensa nacional. Muchos de ellos son divisibles y se aproximan más a las características propias de los bienes o servicios ofrecidos por el sector privado. Por ejemplo, los programas de la TV pública o determinadas ofertas de viviendas.

Para resolver este problema, los economistas recurren al concepto de *externalidades* para significar que un bien público es aquel que añade un valor no contenido en el precio, como, por ejemplo, la educación. Bienes o servicios públicos serían entonces todos aquellos que producen externalidades. Tanto la Economía como la Teoría de la Organización han coincidido en la importancia de este enfoque para deslindar analíticamente lo público y lo privado.

En cuanto a la teoría de los derechos de propiedad, sus postulados son más discutibles. El hecho de que una organización pública no puede transferir sus derechos de propiedad sin perder su naturaleza pública es lo que la distingue del sector privado. Los economistas han dado un gran valor a este hecho, porque siempre han considerado los derechos de propiedad como uno de los fac-

tores principales de la productividad (Bozeman, 1987). La razón estriba en que se supone un interés del propietario en que las cosas funcionen bien. Incluso en las grandes empresas, donde el propietario ya no es el responsable directo de la buena marcha del negocio, este interés se desplaza hacia los *managers*, haciendo depender su posición del buen o mal funcionamiento de la empresa.

A pesar de los esfuerzos esclarecedores de estas teorías para delimitar los campos de lo público y lo privado, sin embargo, fallan a la hora de contrastar con la realidad empírica sus hipótesis. En una sociedad del bienestar cada vez resulta más difícil percibir dónde termina lo público y comienza lo privado.

Bozeman (1987) nos ofrece una alternativa sugerente para nuestro propósito de estudiar el sector público desde una perspectiva de la sociología de las organizaciones. Para este autor, el carácter público o privado de las organizaciones debe resolverse por la vía de la medición empírica. Para ello elabora una conceptualización de lo público (*publicness*) basada en la distinción entre la autoridad económica y la autoridad política (*Economic Authority* y *Political Authority*). En realidad, se trata de medir el grado en que una organización está mediatizada, ya por el control político o el económico. En el primer caso deberá soportar una mayor intervención gubernamental, mientras que en el segundo caso son las fuerzas del mercado (autoridad económica) las que imponen el control sobre la organización.

Según esto, una organización será pública cuando esté básicamente condicionada por la autoridad política, mientras que una organización será privada cuando su actividad esté exclusivamente mediatizada por los imperativos del mercado. Fácilmente se entiende que se trata de una cuestión de grado. El propio Bozeman advierte que su concepto de *publicness* es multidimensional.

No es nuestra intención desarrollar aquí toda la problemática acerca de la distinción entre lo público y lo privado. Pero dado que nos vamos a referir a las organizaciones públicas y a su naturaleza, es preciso delimitar qué entendemos por organizaciones públicas. Entre otras cosas, porque suele ser común la afirmación de que las organizaciones públicas son menos eficientes que las privadas, sin tener en cuenta que no todas tienen el mismo grado de *publicness*, como tampoco las privadas son tan privadas como puede parecer a primera vista. Muchas empresas de las llamadas privadas se benefician de no pocas ayudas públicas, tanto directa como indirectamente. Por esta razón podemos decir, con Bozeman, que todas las organizaciones son públicas, por lo menos en alguna medida, y que su eficiencia no va a depender tanto de su naturaleza pública o privada como de otros factores relacionados con el entorno y el *management*.

El hecho de que lo público y lo privado sean los dos polos de una variable continua refleja la complejidad del tema, a la vez que apunta a los formidables problemas de legitimidad con que se enfrenta el Estado de cualquier país democrático avanzado. Estos problemas de legitimidad llevan inexorablemente a plantear nuevas definiciones de rol y de contenidos para la burocracia pública. Esta situación no es nueva, aunque resulta más dramática que en ocasiones

---

anteriores. La burocracia pública clásica, caracterizada por Max Weber, basaba su eficacia y su prestigio en el acatamiento a la ley y el seguimiento escrupuloso de los procedimientos administrativos. Su legitimidad provenía precisamente de su subordinación absoluta a los reglamentos emanados de la autoridad política. El funcionario era un burócrata al servicio del Estado pero también del bien público. Su ética descansaba precisamente en el cumplimiento estricto de la ley (*Ethos burocrático*).

## 2. MANAGEMENT *VERSUS* ADMINISTRACION

Después de la Segunda Guerra Mundial se produce un cambio de orientación en la actuación de la administración pública. El Estado de Bienestar asume la prestación de servicios a gran escala y con ello cambia necesariamente la naturaleza del *management* público: ya no se insiste tanto en los procedimientos administrativos como en la forma de gestionar el presupuesto (*Ethos profesional*). Este momento marca el advenimiento de los técnicos y profesionales a la administración pública y el comienzo del declive de la administración pública tradicional, tal como la definiera Max Weber (Jan-Erik Lane, 1995; Kjell A. Eliassen y Jan Kooiman, 1993; B. Guy Peters, 1993). A partir de entonces se empieza a intuir lo que será un nuevo paradigma de la función pública. El nuevo paradigma surge del debilitamiento de la antigua ética burocrática en favor de los nuevos valores de la eficacia y la productividad. Comienza así un cambio cultural en las organizaciones públicas. A veces alcanza niveles preocupantes cuando se estima que la eficacia es la única fuente de legitimidad de la acción pública, en detrimento del interés general o de la equidad.

Posteriormente, en la década de los ochenta, la administración pública va a sufrir otra fuerte transformación derivada de las políticas de privatización y «desmantelamiento» del Estado de Bienestar, y que todavía persisten en la mayoría de los países democráticos avanzados. Este cambio de paradigma fue liderado en primer lugar por los partidos políticos de la derecha, pero afectó también a los de la izquierda. En España, cuya economía se había caracterizado por su bajo gasto público y bajos impuestos, el gasto público se disparó, pasando del 25 por 100 del PIB en 1975 al 45 por 100 del PIB en 1994. Los impuestos también crecieron: del 26,6 por 100 en 1980 al 36,6 por 100 en 1992. Con estos cambios, España se ponía en línea con los demás países de la Comunidad Europea (Keith Salmon, 1995). Las cifras sólo son un pálido reflejo de las transformaciones profundas sufridas en ese período. El proceso en España, como en otros países de la Comunidad, culminó con la privatización de actividades importantes del Sector Público. Ello trajo como consecuencia una crisis del papel del Estado en general y de las organizaciones públicas en particular.

En este contexto, se hace necesario identificar cuáles son los problemas fundamentales con que se enfrentan las organizaciones públicas, su diagnóstico

y la naturaleza de las fuerzas sociales que están condicionando su evolución. Porque una cuestión sí es clara: que por mucho que se reduzca el Estado, cualquier Gobierno, sea de derechas, centro o izquierda, necesitará una administración eficaz que garantice el orden y los intereses públicos de los ciudadanos. Aunque esto parezca una obviedad, no debe olvidarse que la deslegitimación de la acción de gobierno en un contexto democrático casi siempre procede de una inadecuación entre las aspiraciones del público y las realizaciones efectivas de la administración.

Un adecuado acercamiento a la realidad de la administración pública exige distinguir los tres niveles o ámbitos básicos de actuación (Peters, 1993). Estos niveles son, en primer lugar, el de la actuación más estrictamente política, allí donde se toman las decisiones de amplio alcance (macronivel) y en donde se definen las relaciones entre el Estado y la sociedad. Un segundo nivel lo constituye el compuesto por las organizaciones públicas y sus programas de actuación correspondientes. Es en este ámbito donde se inscriben los procedimientos y la gestión administrativa. Finalmente está el micronivel o ámbito del personal que actúa en las organizaciones públicas. Los niveles meso y micro tienen un carácter marcadamente organizacional, mientras que el macronivel pertenece más bien al orden institucional.

Los problemas que afectan al ámbito institucional (macronivel) se derivan de las actuaciones, por un lado, del Estado de Bienestar y, por otro, de las políticas de desmantelamiento de dicho Estado. La presión así ejercida sobre la Administración Pública se traduce en una indefinición o inseguridad del papel que ha de jugar en un futuro próximo el Estado. Numerosos estudios vienen mostrando que aunque la ciudadanía se adhiere a los valores democráticos representados por el Estado, sin embargo, deslegitima gran parte de las actuaciones de éste. En otras palabras, la opinión pública se orienta hacia valores democráticos pero no coincide totalmente con las formas institucionalizadas de «hacer política». Probablemente, este desencanto con la política propició en los ochenta el ascenso de las revoluciones reaganiana y thacheriana (Peters, 1993). Pero las profundas transformaciones iniciadas en los ochenta no apuntaron a una nueva definición del rol público, sino que se limitaron a denigrarlo y culparlo de todos los males. El Sector Público se convirtió poco más o menos que en un chivo expiatorio de los excesos cometidos por el Estado de Bienestar.

Sin embargo, el proceso de interpenetración entre lo público y lo privado iniciado con el Estado de Bienestar todavía continúa, de manera que el desmantelamiento, lejos de contribuir al deslindamiento de ambos sectores, todavía incrementó la confusión. Las razones pueden ser varias, pero básicamente se pueden apreciar dos: por un lado, es evidente que para llevar a cabo con éxito una política de privatización se necesita un Estado fuerte y, por otro, que la interrelación entre lo público y lo privado responde a un proceso institucional de gran alcance (R. L. Jepperson y J. W. Meyer, 1991). Esta segunda razón merece nuestra atención, porque de alguna manera resuelve la aparente paradoja.

---

En efecto, desde un punto de vista institucional, las reformas o cambios en cualquier ámbito de lo social no son viables si sus códigos no pueden ser interpretados socialmente. Según Jepperson y Meyer (1991), la política, en su significado institucional más amplio, es el origen de todo ordenamiento social, incluido aquello que denominamos «sociedad civil». Esto significa que todas las actividades, especialmente las encarnadas por las organizaciones formales, siguen el modelo del paradigma político en cada país o sociedad. Desde este punto de vista, el modelo organizativo de las actividades «privadas» será una variable dependiente del modelo político-institucional de cada sociedad. Por esta razón, por ejemplo, en USA las organizaciones privadas se comportan y se presentan ante los consumidores como portadoras de valores públicos. La profusión de banderas nacionales en todas las empresas de este país es un indicador claro de este sentido de lo público. Por el contrario, en los países de la Europa continental, incluida España, lo privado se entiende como algo que se sitúa frente al Estado, siendo a su vez éste la fuente del orden y la legitimación en su significación más amplia. Jepperson y Meyer (1991) identifican cuatro tipos de modelos políticos racionalizados: el liberal/individualista (representado por USA), el estatista (cuyo paradigma sería Francia), el corporatista (identificado con Alemania) y el estatista segmentado (propio de los países latinoamericanos). En lo que a nosotros concierne, y sin necesidad de acogernos enteramente a los postulados de neoinstitucionalismo, resulta claro que los vaivenes de la política no afectan sustancialmente a los procesos institucionales.

Un ejemplo de ello lo tenemos en nuestro país. El modelo democrático de administración descentralizada creado con posterioridad a la dictadura parece que debiera propiciar la vuelta de la sociedad civil, en el sentido de devolver protagonismo al actor individual. Pero no ha sido así. España sigue puntuando muy bajo, junto con Italia, Francia y Japón, en el *ranking* de asociacionismo (James E. Curtis y otro, 1992). De hecho, la implantación de los gobiernos y parlamentos autonómicos, como también las administraciones de estos gobiernos, es un claro ejemplo de isomorfismo institucional, no existiendo apenas diferencias en las concepciones de la política. Con toda seguridad, y de acuerdo al modelo presentado por Jepperson y Meyer, las Comunidades Autónomas habría que inscribirlas con toda probabilidad dentro del *cluster* de países con modelo «estatista» a la francesa. Si bien la denominada «sociedad civil» ha recobrado cierto protagonismo con la democracia, lo cierto es que también ha cedido terreno ante la omnipresencia de los Gobiernos autónomos.

En consecuencia, no puede esperarse que el cambio institucional en el nivel macro vaya a producirse por cualquier suerte de acción política racional, sino que dependerá más bien de cambios exógenos, es decir, en el entorno. Por el contrario, la mera acción política racional más bien tenderá a reforzar las pautas institucionales ya existentes.

Así, pues, las políticas de privatización, aun siendo necesarias, no proporcionan una nueva configuración del Estado, ni tampoco una redefinición del rol de las burocracias públicas. Ello significa que, a corto y medio plazo, las

grandes transformaciones habrán de operarse más bien en los niveles intermedio y micro, esto es, en el ámbito de las políticas públicas, el *management* público y las relaciones laborales, para responder a las viejas y nuevas demandas sociales. Demandas que se caracterizan en la actualidad como contradictorias, porque se pide eficiencia a la vez que justicia y control. El nuevo *management* público tendrá que armonizar sendos valores, y esto es lo que le distingue del *management* privado.

En el mesonivel, el ámbito propio de las organizaciones públicas, la necesidad de cambio o modernización proviene de la creciente demanda de servicios por parte de la población. A esta creciente demanda no son ajenos factores tan importantes como el demográfico —envejecimiento de la población— o deseos de mayor igualdad social —movimientos sociales en favor de la equiparación de géneros—. Este tipo de demandas introduce contradicciones en el ámbito de la implementación de programas. Los políticos se ven así obligados a prometer cosas de difícil compaginación, como son el mantenimiento o incremento de los servicios a la vez que la reducción de impuestos.

No es de extrañar que la primera reacción de las organizaciones públicas ante estas demandas contradictorias haya sido la racionalización y mejora de sus servicios. En un primer momento esto se hizo mirando hacia el sector privado, tratando de incorporar sus técnicas de *management*, entendiendo que podrían, con las correspondientes adaptaciones al sector público, producir los mismos beneficiosos resultados experimentados en la empresa privada. Esto promovió la entrada masiva de profesionales en las organizaciones públicas. La incorporación creciente de los profesionales a las tareas de las organizaciones públicas añadió una nueva pauta institucional en los procedimientos administrativos, como es la legitimación de la búsqueda de la eficacia. La eficiencia requería un nuevo tipo de *management* y se encontró el que estaba más a mano, esto es, el experimentado en el sector privado. Sin embargo, este «nuevo» modelo entra con frecuencia en contradicción con las otras dos pautas institucionales clásicas: la exigencia de control burocrático del gasto y el respeto a las reglas, por un lado, y la realización de la equidad en la distribución de los servicios.

Es claro que ambas pautas —control burocrático y realización de valores públicos como la justicia— establecen fuertes restricciones a la acción del liderazgo y del *management* dentro de las organizaciones públicas. Esta es una de las características que mejor definen el entorno del *management* público frente al privado. Podría decirse que el entorno de las organizaciones públicas es más complejo que el de las privadas. Aunque no disponemos de datos para demostrar tal afirmación, existen, sin embargo, numerosos testimonios personales de profesionales que accedieron a la acción pública —vía política o vía contratación— y que reconocen la tremenda complejidad que entraña el *management* público. En el sector privado las cosas parecen más claras —se trata de maximizar resultados—, aunque haya, eso sí, que enfrentarse a un entorno más dinámico y pleno de turbulencias.

---

El entorno de las organizaciones públicas es más complejo porque exige, como decíamos más arriba, cumplimiento de objetivos de difícil compaginación. Por otra parte, el *management* público propiamente dicho se encuentra siempre a mitad de camino entre dos grandes fuerzas: las exigencias de los políticos y la ética del servicio público, no siempre compatibles. En consecuencia, el problema básico del *management* público es resolver primero adecuadamente estas demandas cruzadas, para luego afrontar el problema de la productividad y la eficiencia. De esto se deduce que la acción formativa a realizar sobre el funcionariado deberá asumir estas contradicciones y superarlas mediante una jerarquización de los valores, acorde con el nuevo paradigma en el que están representadas tanto la ética burocrática como la profesional. La jerarquización dependerá de la naturaleza de la organización pública de que se trate y del nivel administrativo correspondiente. En determinadas organizaciones públicas —como un Centro de Salud, por ejemplo— parece lógico que tenga un mayor peso la ética profesional, mientras que en otras —como una agencia de recaudación de impuestos— probablemente la combinación sería la inversa.

### 3. LOS LIMITES DEL CAMBIO: INTERES GENERAL *VERSUS* MERCADO

En el sector privado, el mecanismo clásico por excelencia para resolver el problema de la productividad ha sido siempre el mercado. El mercado selecciona a los mejores y elimina a los menos competitivos. Por esta razón el *management* privado se centra en la eficacia y la productividad, antes que en los procedimientos y el ritual. En el sector público, por el contrario, al no depender tan estrechamente del mercado, debido a su naturaleza monopolística y exclusiva, el *management* institucionalizó el ritualismo (R. K. Merton, 1967) como método seguro de gestión. Sólo incorporó innovación cuando la expansión de los servicios públicos en el Estado de Bienestar hizo necesaria una administración más racionalizada y centrada en la gestión del presupuesto. Sólo entonces se comenzó a ver la utilidad de la aplicación de técnicas tales como la dirección por objetivos o la evaluación de programas.

En cualquier caso, la existencia o no de mercado parece seguir siendo la dimensión básica de diferenciación entre las organizaciones privadas y públicas. Sin embargo, ya hemos visto más arriba cómo esta distinción es más bien borrosa, de acuerdo a que el grado de intervención de la autoridad política o económica en las organizaciones es una variable multidimensional (Bozeman, 1987).

Un análisis más atento nos permitiría constatar que la ausencia de mercados en los entornos de las organizaciones públicas no se cumple siempre. Como tampoco es exacto afirmar que la mano invisible del mercado organiza total y absolutamente todos los intereses contrapuestos en la lucha competitiva de las organizaciones privadas. Ambos casos requieren una exposición mínima

---

mente detallada que ayude a comprender una realidad de hecho más compleja que la que se suele suponer.

En su obra *Exit, Voice and Loyalty*, Hirschman (1970) nos ofrece un marco adecuado para este análisis. Su utilidad proviene del hecho de que las reflexiones allí contenidas sobre los controles de calidad que ejercen los mecanismos del mercado sobre las organizaciones pueden inscribirse en el marco de las corrientes teóricas hoy en día más el uso en la Teoría Organizacional, tanto en el ámbito de la Economía como de la Sociología. Nos estamos refiriendo a las teorías de la elección racional y de costes de transacción, por un lado, y al neoinstitucionalismo en el análisis organizacional (W. W. Powell y P. J. DiMaggio, 1991), por otro.

El mercado no es, ni mucho menos, un mecanismo perfecto de ajuste en la lucha competitiva (Hirschman, 1970, p. 18). El mercado a veces falla y deja de cumplir su función de controlar la calidad de los productos mediante la selección. Cuando esto sucede, y es reconocido por la sociedad, entonces cabe esperar la aparición de pautas institucionalizadas de no-mercado para cubrir las deficiencias detectadas. La aparición y desarrollo histórico del Estado de Bienestar es un buen ejemplo. Con todo ello no elimina los efectos saludables del mercado, que tarde o temprano consigue imponer su criterio de competitividad mediante el *exit* de los consumidores o de los miembros de una organización, cuando el producto se deteriora o la organización no satisface las aspiraciones de sus miembros.

Según Hirschman, los *managers* sólo pueden conocer el fracaso o éxito de su gestión a través de las frías cifras de las ventas. Cuando un producto o servicio se deteriora —en su calidad o en su relación calidad/precio—, los consumidores habituales pueden decidir no seguir comprando dicho producto. Es la alternativa del *exit*.

En el mercado, el *exit* funciona como factor corrector ante el deterioro del producto o del servicio ofrecido. Los *managers* pueden reaccionar ante el *exit*, pero entonces ya es demasiado tarde. La recuperación de unos clientes que se han pasado a la competencia optando por el *exit* resulta difícil y quizás demasiado costosa.

La opción del *exit* también ocurre cuando un miembro decide abandonar la organización por encontrarse insatisfecho con todas o algunas de sus políticas. Como consecuencia de ambas opciones de *exit* (la de los clientes y la de los miembros), los ingresos caen y la afiliación baja. La afiliación puede afectar seriamente también a los ingresos si se trata de una organización voluntaria, como puede ser un partido político o una organización no gubernamental.

La otra opción contemplada por Hirschman es la *voice*. En este caso, los clientes o los miembros de la organización manifiestan su desacuerdo con la calidad del producto o la política de la organización, mediante la expresión directa de diversas maneras. La *voice* puede tomar la forma de queja individual o de protesta colectiva, incluso violenta. Hirschman insiste en que el objetivo de la *voice* es intentar mejorar o mantener la calidad del producto, así como de

la organización. Desde este punto de vista, la *voice* es considerada como más beneficiosa para la organización porque evita, de momento, el *exit*, esto es, la pérdida de clientes, la caída de ingresos o la disminución en la afiliación.

Tanto el *exit* como la *voice* son mecanismos importantes para mantener la competitividad de la organización. La cuestión es: ¿puede aplicarse este modelo a las organizaciones públicas? A primera vista, parece que la opción del *exit* es más propia de las organizaciones privadas, debido a que el *exit* sólo funciona adecuadamente en la presencia del estímulo del mercado, que permite la elección. Por otra parte, la *voice* es el procedimiento más adecuado en las organizaciones públicas, aunque puede verse muy limitada en su impacto debido a la ausencia de mercado. No debe olvidarse que la eficacia de la *voice* radica en la amenaza latente del *exit*.

Sin embargo, ello no excluye totalmente a las organizaciones públicas de la posibilidad de utilizar ambas opciones. Muchas organizaciones públicas pueden ser estimuladas tanto por el *exit* como por la *voice*. No sólo las organizaciones *híbridas*, sino otras muchas que se mueven en un contexto de cuasi-mercado. Piénsese, por ejemplo, en los canales de TV públicos (tanto estatales como autonómicos) o en determinadas compañías de transporte público, que no sólo han de competir entre sí, sino con el sector privado también.

Es preciso reconocer no obstante que, incluso en los casos de las organizaciones públicas que se mueven en entornos de cuasi-mercado, el impacto del *exit* es menor que en las organizaciones privadas. El propio Hirschman (Hirschman, 1970, p. 45) pone un ejemplo que muy bien puede ser aplicado a España. Se trata del efecto perverso que puede tener la combinación de *exit* y *voice* en las organizaciones públicas. En Nigeria, la compañía pública de transporte de mercancías por ferrocarril perdió sistemáticamente clientes e ingresos debido a la fuerte competencia del transporte privado por carretera. Según la teoría, esta competencia y su impacto en el incremento del *exit* debería haber provocado la reacción de los *managers* de la empresa pública de ferrocarriles. Pero no ocurrió así. La razón es que los entes públicos, al depender de fondos seguros, tienen asegurada su permanencia y continuidad y, en consecuencia, no reaccionan adecuadamente a las presiones del mercado. Por otro lado, tampoco les interesa demasiado mantener una clientela cautiva en régimen de monopolio porque ello probablemente incrementaría la *voice*, que siempre puede ser molesta para los políticos.

Del ejemplo anterior se deduce que si la *voice* puede ser el factor de recuperación frente al *exit*, de hecho, sólo es realmente eficaz cuando se da en un contexto de monopolio. En este caso la organización pública está sometida a una presión mayor por la *voice* que en una situación de mercado. Como consecuencia, nos encontramos con una paradoja de difícil solución y a la que Hirschman no prestó la suficiente atención. Las organizaciones públicas no parecen responder de la misma forma que las privadas, porque el *exit* acalla la *voice*, sin poner en riesgo su supervivencia, a la vez que la *voice*, en situaciones de monopolio, puede ser eludida en parte creando situaciones de cuasi-merca-

do. Sin embargo, no parece posible incrementar la productividad sin recurrir al menos a una de ambas opciones. Probablemente, la solución a este problema tendrá que encontrarse en medidas complementarias de orden interno en la propia organización. En este sentido la acción formativa podría jugar un papel importante, introduciendo valores profesionales de competencia y eficacia, así como facilitando la movilidad en los puestos de trabajo, tanto horizontal como verticalmente.

Si se analiza cómo funcionan el *exit* y la *voice* en el interior de las organizaciones públicas, resulta evidente que el *exit* no puede ser una alternativa frecuente a la insatisfacción, porque implicaría la dimisión del funcionario, cosa altamente improbable (salvo en el nivel político). En una situación de pleno empleo y alta movilidad pudiera sugerirse que esta opción es funcional; pero, desgraciadamente, éste no es el caso habitual. Lo normal es que el candidato al *exit* encuentre grandes limitaciones para abandonar la organización. Cuando el *exit* (abandono) está bloqueado, lo probable es que surjan nuevas estrategias compensatorias (Veira, 1983). Entre estas estrategias puede señalarse el *retraimiento*, consistente en la disminución de la participación por parte de los empleados, ahorrando energías y entrega en el trabajo, con objeto de equilibrar su balance de costos/beneficios (H. Simon, 1948). En esta situación surgen la apatía, la desmotivación y la resistencia al compromiso. En este sentido cabría hablar de una cuarta categoría olvidada por Hirschman (además del *exit*, la *voice* y la *loyalty*) y que es el *retraimiento*.

Un estudio de 1992 (Martino Golden, 1992) sobre la resistencia de los funcionarios de la administración central en USA a la política reaganiana confirma la hipótesis de la existencia de esta cuarta categoría. Según Hirschman, el funcionario o la funcionaria que no está de acuerdo con las directrices de los dirigentes políticos tiene tres opciones: *exit* (abandono), *voice* (protesta o denuncia) o *loyalty* (ya sea al Presidente o a la Presidencia). Sin embargo, en el estudio referido se constató la aparición de una cuarta categoría, la *neglect*, que no es más que el silencio, la apatía y, en definitiva, la desmotivación.

¿Significa esto que el *exit* no es una categoría aplicable al comportamiento de los miembros de una organización pública? ¿Sólo cabe esperar la mejora de las organizaciones públicas mediante el ejercicio de la *voice*, tanto de los empleados como de la opinión pública? Desde luego, hay que reconocer que el *exit* de los empleados públicos encuentra grandes limitaciones para su ejercicio, mientras que la *voice*, especialmente la de la opinión pública, cobra mayor importancia. Sin embargo, debería admitirse también que en muchos casos existen barreras normativas artificiales, susceptibles de ser cambiadas, para el ejercicio del *exit*, de manera que frenan la movilidad de los funcionarios entre organizaciones públicas. Piénsese, por ejemplo, lo que supondría la contratación fija o temporal de profesores universitarios (titulares o catedráticos) sin necesidad de recurrir a nuevos concurso-oposición. No sólo se abriría la posibilidad del *exit*, sino que se podría crear una situación de cuasi-mercado en el sector de la enseñanza superior. Otros servicios públicos, como la educación

básica, la sanidad o las fuerzas armadas, también podrían favorecer medidas de este tipo. La movilidad funcional puede ser un instrumento importante para potenciar el *exit* si al mismo tiempo se faculta a las organizaciones para administrar sus propios recursos humanos, prescindiendo del vínculo entre plaza y funcionario.

Por otra parte, debiera recordarse que el Sector Público no carece en absoluto de un mercado. Siempre se ha creído que el mercado es el escenario propio en que se mueven las organizaciones privadas, quizás porque se ha mitificado excesivamente la «mano invisible». Sin embargo, últimamente, el estudio del Sector Privado ha revelado que el mercado dista mucho de ser perfecto. Entre las teorías que aportan datos al respecto destacan aquellas que se inscriben en el denominado neoinstitucionalismo económico, especialmente la Teoría de los Costes de Transacción (Williamson, 1975).

La Teoría de los Costes de Transacción socava el mito del mercado perfecto, en el sentido de que las empresas tienden a realizar transacciones que reducen los incentivos de alta potencia (*high-powered incentives*) en favor de los de baja potencia (*low-powered incentives*). Al hacerlo así, las empresas ganan estabilidad, si bien a costa de la jerarquización de los mercados. Es interesante hacer observar entonces cómo actúan fuerzas «privadas» en la dirección de la eliminación del mercado. La integración vertical de las empresas con la creación de consumidores cautivos establece fuertes limitaciones al funcionamiento libre del mercado.

La idea del riesgo de eliminación del mercado en el Sector Privado no es tan descabellada como pudiera parecer en un principio. De hecho, en algunas ramas como la de la informática, la dependencia de los usuarios respecto del *software* empleado les impide en la práctica el ejercicio del *exit*, debido al alto coste, tanto en dinero como en tiempo de aprendizaje, que supone el cambio de producto. El equipamiento gratuito de ordenadores con determinadas marcas de *software* está favoreciendo la creación de una inmensa clientela cautiva durante muchos años, y a la que, al igual que en el sector público, sólo les quedará la *voice*.

En el Sector Público los incentivos de alta potencia (*high-powered incentives*) se encuentran en torno al mercado político, esto es, el deseo de ser reelegido (Frant, 1996). Los cargos electos de los organismos públicos, en su deseo de ser reelegidos, compiten por los votos, lo cual les lleva a interesarse en el buen funcionamiento de los servicios públicos. Esta estructura de mercado —no bien estudiada todavía— descansa, por un lado, en los principios democráticos y, por otro, en la evaluación periódica por parte del público sobre la gestión realizada.

## CONCLUSIONES

Según hemos visto, se pueden identificar dos tendencias de signo contrario en la base de las profundas transformaciones experimentadas por las organizaciones públicas (tanto estructurales como culturales) de la mayoría de los países industriales avanzados. Una de estas tendencias ha sido la constante expansión de los servicios públicos desde la II Guerra Mundial. La otra tendencia es la propensión actual, desde los años ochenta, a frenar o limitar esta expansión, mediante mecanismos de *privatización* de los servicios públicos. Esta segunda tendencia es consecuencia de la primera, en la medida que es una reacción contra el excesivo crecimiento del Sector Público.

Sin embargo, ambas tendencias han tenido un efecto similar sobre el cambio cultural en las organizaciones públicas: han socavado el *Ethos* burocrático clásico, basado en el interés general, la integridad, la objetividad, la transparencia y el respeto escrupuloso a la norma, en favor de un *Ethos* profesional orientado a la productividad y la eficiencia. En este sentido, la distinción entre organizaciones públicas y privadas se ha vuelto borrosa, especialmente cuando nos alejamos de lo que se podría denominar *core* público. De manera que en el momento actual ambas éticas se solapan y en ocasiones pueden entrar en contradicción. El nuevo *Management* Público, basado en la gestión del presupuesto de acuerdo a las reglas de la productividad, entra a menudo en conflicto con el respeto a la norma y al control burocrático<sup>2</sup>.

Las contradicciones surgidas de la necesaria combinación de ambas éticas requieren un replanteamiento de la formación del personal funcionario de las organizaciones públicas. Hasta la fecha, la formación se ha centrado casi exclusivamente en la *modernización* de la gestión, esto es, en la actualización de los procedimientos y técnicas de *management* con el objeto de alcanzar una mayor eficacia. Pero la función pública no puede ser asimilada sin más al rol de la eficiencia; el rol de la función pública va más allá de una eficaz gestión de los bienes y servicios públicos. También tiene un papel transmisor de los valores democráticos y de servicio a la comunidad, esto es, de educación ciudadana. En este sentido se hace cada vez más necesaria una actualización de las normas de conducta para la vida pública, sin que por ello tenga que renunciarse al disfrute de una buena gestión de los servicios públicos.

---

<sup>2</sup> La actual proliferación de muchos casos de corrupción administrativa tiene su origen en la imposibilidad de cumplir la norma si el gestor ha de ser eficaz.

---

## BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ ALVAREZ, J. (1984): *Burocracia y poder político en el Régimen franquista (el papel de los cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975)*, INAP, Madrid.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1985): *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid.
- BAMBER, G. J., y LANSBURY, R. D. (1993): *International and Comparative Industrial Relations*, Routledge, Nueva York, 2.ª ed.
- BAÑÓN MARTÍNEZ, R. (1978): *Poder de la Burocracia y Cortes franquistas 1943-1971*, INAP, Madrid.
- BAREA TEJEIRO, José (1995): «El desequilibrio del Sector Público», *Papeles de Economía Española*, n.º 65, pp. 321-333.
- BEKKE, Hans A. G. M.; PERRY, James L., y TOONEN, Theo A. J. (1996): *Civil Service Systems, in comparative perspective*, Indiana University Press.
- BELTRÁN, M. (1977): *La élite burocrática española*, Ariel, Madrid.
- (1985): *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*, CIS, Madrid.
- (1990): «La administración pública y los funcionarios», en Salvador GINER, *España, sociedad y política*, Espasa-Calpe, Madrid.
- BOZEMAN, Barry (1984): «Dimensions of Publicness: An Approach to Public Organization Theory», en Barry Bozeman y Jeffrey Straussman (eds.), *New Directions in Public Administration*, Brooks-Cole, Monterrey, California, pp. 46-62.
- (1987): *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, Ed. Jossey Bass Publishers.
- BOZEMAN, Barry, y STRAUSSMAN, Jeffrey D. (1990): *Public Management Strategies*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- CLAYTON THOMAS, John (1995): *Public Participation in Public Decisions*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- COOPER, T. L. (1990): *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 3.ª ed.
- (1991): *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- CURTIS, James E., y GRABB, Edward G. (1992): «Voluntary association membership in fifteen countries: a comparative analysis», en *American Sociological Review*, vol. 57, abril, pp. 139-152.
- DAVIS, Charles R. (1996): «The Administrative Rational Model and Public Organization Theory», en *Administration & Society*, vol. 28, n.º 1, mayo.
- DENHARDT, K. G. (1988): *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, Greenwood, Westport, Connecticut.
- DILWORTH, R. L. (1996): «Institutionalizing Learning organizations in the Public Sector», en *Public Productivity & Management Review*, vol. 19, n.º 4, junio, pp. 407-421.
- ELIASSEN, Kjell A., y KOOIMAN, Jan (1993): *Managing Public Organizations, Lessons from Contemporary European Experience*, Sage Publications, Londres, 2.ª ed.
- FARAZMAND, Ali (1994): *Modern Organizations. Administrative Theory in Contemporary Society*, Praeger Ed., Westport, Connecticut, y Londres.
- FEUILLE, Peter (1989): «Unions and Employers in Government in the United States: More Conflict than Co-operation», en GLADSTONE y otros, *Current Issues in Labour Relations*, Ed. Walter de Gruyter, Berlín, pp. 277-293.
- GARCÍA COTARELO, R. (1986): *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GARCÍA FERRANDO, M. (1982): *Regionalismo y Autonomía en España 1976-1979*, CIS, Madrid.
- GARCÍA FERRANDO, M.; LÓPEZ ARANGUREN, y BELTRÁN, M. (1994): *La Conciencia Nacional y Regional en la España de las Autonomías*, CIS, Madrid.
- GINER, S., y PÉREZ YRUELA, M. (1979): *La sociedad corporativa*, CIS, Madrid.
- GLADSTONE, A.; LANSBURY, R.; STIEBER, J.; TREN, T., y WEISS, M. (1989): *Current Issues in Labour Relations*, Ed. Walter de Gruyter, Berlín, N.Y.

- GOSS, Robert P. (1996): «A distinct Public Administration Ethics?», en *Journal of Public Administration. Research and Theory*, vol. 6, n.º 4, octubre, pp. 573-597.
- HABERMAS, J. (1964): «The Public Sphere», en *New German Critique*, I, pp. 49-55.
- HANANI, Tadashi (1989): «Co-operation and Conflict in Public Sector Labour Relations in Japan», en GLADSTONE y otros, *Current Issues in Labour Relations*, Ed. Walter de Gruyter, Berlín, pp. 361-366.
- HECKSCHER, Charles, y DONNELLON, Anne (1994): *The Post-bureaucratic Organization. New perspectives on organizational change*, SAGE Publications, California.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard Press, Cambridge, Mass.
- HOFSTEDE, G. (1980): *Culture's consequences: International differences in work-related values*, SAGE Publications, Beverly Hills, CA.
- (1991): *Cultures and Organizations: Software of the mind*, McGraw-Hill, Londres.
- (1994): *Uncommon sense about organizations: cases, studies, and field observations*, SAGE Publications, Thousands Oaks, CA, y Londres.
- (1996): «An American in Paris: The influence of nationality on Organization Theories», en *Organization Studies*, 17/3, pp. 525-537.
- HOOD, Christofer, y PETERS, Guy (1994): *Rewards at the Top. A Comparative Study of High Public Office*, SAGE Publications, Londres.
- INFORME NOLAN (1996): *Normas de conducta para la Vida Pública*, Documentos INAP, n.º 9, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, octubre.
- ISAAC, Joe (1989): «Co-operation and Conflict in Public Sector Labour Relations in Australia», en GLADSTONE y otros, *Current Issues in Labour Relations*, Ed. Walter de Gruyter, Berlín, pp. 336-347.
- JAMIL, E. Jreisat (1992): *Managing Public Organizations*, Paragon House, Nueva York.
- JEPPERSON, R. L., y MEYER, J. W. (1991): «The Public Order and the Construction of Formal Organizations», en Walter W. POWELL y Paul J. DiMAGGIO, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, pp. 204-232.
- KAUFMAN, Franz-Xaver (1991): *The Public sector: Challenge for Coordinating and Learning*, Ed. Walter de Gruyter, Berlín.
- KELLER, Berndt K. (1989): «Co-operation and Conflict in Public Sector Labour Relations: The Federal Republic of Germany», en GLADSTONE y otros, *Current Issues in Labour Relations*, Ed. Walter de Gruyter, Berlín, pp. 295-305.
- KJELL, A. Eliassen, y JAN, Kooiman (1993): *Managing Public Organizations*, SAGE Publications, Londres.
- LANE, Jan-Erik (1995): *The Public Sector, concepts, Models and approaches*, SAGE Publications Ltd., Londres.
- LAN, Zhiyong, y RAINEY, Hal 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*, vol. 2, n.º 1, pp. 5-28.
- MARTINO GOLDEN, Marissa (1992): «Exit, Voice, Loyalty, and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control During the Reagan Administration», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 2, n.º 1, pp. 29-62.
- MERTON, R. (1940): *Social Theory and Social Structure*, The Free Press, Nueva York.
- (1967): «Bureaucratic Structure and Personality», en MERTON *et al.*, *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, Nueva York.
- NIETO, A. (1976): *La Burocracia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- OECD (1990): *Public Management Developments: Survey 1990*, OECD, París.
- (1991): *Public Management Developments: update 1991*, OECD, París.
- (1992): *Public Management Developments: update 1992*, OECD, París.
- (1993): *Public Management Developments: Survey 1993*, OECD, París.
- (1994): *Public Management Developments*, OECD, París.
- PÉREZ DÍAZ (1987): *El retorno de la sociedad civil*, IEE, Madrid.
- PETERS, B. Guy (1988): *Comparing Public Bureaucracies*, University of Alabama Press, Tuscalosa.
- (1993): «Managing the hollow state», en Kjell A. Eliassen y Jan Kooiman (eds.), *Managing Public Organizations*, SAGE Publications, Londres, cap. 4.

- POWEL, Walter W., y DiMAGGIO, Paul J. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.
- RAINEY, Hal G. (1991): *Understanding and managing Public Organizations*, Jossey Bass Publishers, San Francisco.
- SALMON, Keith (1995): «The Public Sector», en *The Modern Spanish Economy*, Ed. Pinter, Londres, cap. 2.
- SCOTT, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*, SAGE Publications, Londres.
- SIMON, Herbert (1948): *Administrative Behavior*, Free Press, Nueva York.
- SCHMITTER, P. C. (1985a): «Neocorporatismo y Estado», *REIS*, n.º 31.
- (1985b): «Reflexiones sobre dónde ha ido la teoría del neocorporatismo y sobre dónde podrá ir la praxis del neocorporatismo», en *Papeles de Economía Española*, n.º 22.
- THOMPSON, Mark (1989): «From Compromise to Resistance: Public Sector Industrial Relations in Canada», en GLADSTONE y otros, *Current Issues in Labour Relations*, Ed. Walter de Gruyter, Berlín, pp. 307-318.
- VEIRA VEIRA, J. L. (1983): *Análisis sociológico del profesorado universitario. Entre la participación y el retraimiento*, Servicio de Publicaciones Universidad, Santiago.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies*, Free Pres, Nueva York.

## PALABRAS CLAVE

- Sociología.
- Organizaciones públicas.
- Cambio cultural.
- Formación.
- Sector público.

## KEY WORDS

- Sociology.
- Public Organizations.
- Cultural Change.
- Education.
- Public Sector.

## ABSTRACT

The distinction between public and private organisations is unclear. The cause of this ambiguity lies in the growth of the public services beyond what was understood to constitute the core of the public sector, and in privatisation processes. These two clearly opposed trends have had a similar impact on the cultural transformation of public organisation. Since the 1980s, the influence of market-associated values has increased in the public sector. This implies the assimilation of private management values, such as competition and productivity, which are not always compatible with public service objectives such as legal control and justice. The future training of civil servants should seek to resolve these incompatibilities by establishing a new code of public service conduct. Public sector efficiency is not enough; the general interests of the population and legal control must also be respected.