



## **Análisis crítico de las implicaciones del nuevo gerencialismo en los valores éticos, democráticos y profesionales del servicio público**

*José G. Vargas Hernández \**

### **Resumen**

Este trabajo se propone analizar críticamente las implicaciones que tiene el nuevo gerencialismo en el servicio público a través de los valores éticos, democráticos y profesionales. Se parte del supuesto de las contradicciones existentes entre los valores que el servicio público intenta promover bajo el modelo del gerencialismo y la realidad de su implementación. El método empleado es el analítico-descriptivo-normativo desde la perspectiva crítica de los desarrollos paralelos del gerencialismo y el servicio público. El marco teórico-metodológico que sirve como referencia para este análisis crítico es el proporcionado por las teorías de la economía organizacional y la elección pública. La discusión concluye en que hay un necesario conflicto entre los valores éticos, democráticos y profesionales de estas nuevas formas organizacionales promovidas por el gerencialismo a través de las teorías de la economía organizacional y la elección pública y los valores tradicionales de servicios públicos.

**Palabras clave:** Economía organizacional, elección pública, gerencialismo, servicio público, valores.

\* Ph.D. University Center for Economic and Managerial Sciences. University of Guadalajara. México. [jvargas2006@gmail.com](mailto:jvargas2006@gmail.com)

## Critical Analysis of the Implications of New Managerialism on Ethical, Democratic and Professional Values in Public Service

### Abstract

This paper aims to analyze critically the implications of new managerialism in public service through ethical, democratic and professional values. It starts with the supposition that contradictions exist between the values that public service seeks to promote under the managerialism model and the reality of its implementation. The method used is analytical, descriptive and normative, seen from the critical perspective of the parallel developments of managerialism and public service. The theoretical and methodological framework that serves as a reference for this critical analysis is provided by theories of organizational economics and public choice. The discussion concludes that there is a necessary conflict between the ethical, democratic and professional values of these new organizational forms promoted by managerialism through the theories of economics and organizational public choice and traditional public service values.

**Keywords:** Organizational economics, public choice, managerialism, public service, values.

### Introducción

El nuevo gerencialismo en las organizaciones del sector público es una perspectiva de la administración con acercamientos a la administración pública que revela que al menos tienen elementos en común. La perspectiva de la administración pública es influenciada por la ideología gerencialista o gerencialismo como es popularmente conocido el término. La identidad ocupacional de la administración burocrática y profesional ha sido afectada en alguna forma por los efectos diferenciales del gerencialismo en las organizaciones contemporáneas.

El gerencialismo ha sido usado en numerosas formas en la literatura de la administración pública y su origen es un debate abierto a pesar de que el término está estrechamente asociado con el libro de James Burnham (1941) que trata de la revolución de la admiración. Sin embargo, es incierto que Burnham (1941) haya usado este término. Fuera del origen misterioso del término, la cuestión que inmediatamente viene a la mente es qué es el gerencialismo.

La reforma del aparato burocrático administrativo del Estado está orientada en el nuevo gerencialismo, procesos de democratización y hacia los consumidores que en mercados competitivos realizan elecciones racionales, lo que termina reduciendo al ciudadano en un consumidor. El nuevo gerencialismo incorpora instrumentos y prácticas gerenciales del sector empresarial que separan las funciones administrativas de las políticas, las actividades exclusivas del Estado y de otros agentes, introduce la metodología de la reingeniería de procesos, sistemas de desempeño atados a incentivos y formas de rendición de cuentas o accountability.

Christophe Pollit (1990) ha dado a esta cuestión un considerable estudio y análisis y ha hecho algunos trabajos valiosos que son especialmente instructivos para hacer una crítica del gerencialismo y su influencia en los servicios públicos británicos y americanos. Pollit (1990) construye un argumento intrigante en torno al gerencialismo que necesita ser entendido como una ideología con algunas consecuencias concretas e inmediatas.

### **1. Las teorías de la economía organizacional y la elección pública**

Además del énfasis en la teoría de la elección racional y las teorías tradicionales de la psicología organizacional, todavía los análisis organizacionales ignoran mucho acerca de la acción y la vida organizacional (Burrell and Morgan, 1979; Denhardt, 1981; Harmon and Mayer, 1986; White and Mcswain, 1990; Bailey, 1992). Sobre la teoría y la práctica en la administración pública los temas interorganizacionales se relacionan con la implementación de las políticas consistentes con el tema de la práctica analítica que evalúa las aplicaciones de la elección racional, específicamente la teoría de juegos.

La Nueva Economía Política en que se sustenta el gerencialismo evita el holísmo de la economía ortodoxa, para apreciar los fenómenos sociales en las instituciones, tales como la cultura corporativa, etc., realizar análisis de las políticas mediante análisis institucional comparativo. Los dos pilares de la economía ortodoxa son la teoría neoclásica de la empresa y la teoría neoclásica de la conducta del consumidor. La teoría neoclásica de la empresa como una función de producción es una construcción tecnológica en la cual se analizan los trabajos internos de la empresa, las formas y arreglos internos de la organización y en relación con

el mercado. Es decir, no solamente se analizan los fenómenos internos de la organización sino también en las relaciones contractuales con otras empresas.

Los agentes económicos realizan transacciones mediante el uso de contratos, normas y procedimientos estandarizados para obtener economías de escala, reducir costos de transacción y una mayor eficiencia en las operaciones internacionales. Las críticas a la economía ortodoxa son, entre otras, que su enfoque es hacia lo colectivo más que a la acción individual, hay más preferencia por un acercamiento evolucionista más que mecánico a la economía y un énfasis en la observación empírica más que en el razonamiento deductivo (Klein, 1998).

Este tipo de abordamiento conceptual y metodológico transdisciplinario se hace necesario por las limitaciones que los marcos teóricos existentes tienen, tales como la teoría de la economía neoclásica, la escuela de Frankfurt, la economía evolucionista y el denominado “realismo crítico”. Por otra parte, la teoría institucional ha sido criticada por darle mayor importancia a las explicaciones de la cultura de aquellas del poder y competencia de los mercados. Las instituciones se localizan en culturas, estructuras sociales y rutinas. Las culturas son estructuras interpretativas, patrones de significados y sistemas de reglas. Las estructuras sociales son expectativas que están atadas a las redes sociales, a los sistemas de roles y a las posiciones formales.

En la nueva economía institucional, los aspectos políticos limitan los beneficios del comercio, como en las situaciones específicas de negociaciones asimétricas debido a que prevalecen intereses creados que originan conflictos distributivos. La economía institucional estudia la economía de los costos de transacción, la economía de los derechos de propiedad, la teoría del principal agente, los enfoques de economía constitucional y elección pública.

La economía de la organización se enfoca a los costos de coordinación y transacción de la actividad económica, bajo la tesis de que en condiciones de competencia perfecta, estos costos son cero para usar el mercado como un modo de asignación de recursos, en el supuesto de que la información necesaria sea completa. La economía de la organización propone que las organizaciones importan y que además son susceptibles de análisis.

El punto de vista neoclásico de cómo se comportan los mercados y como deben actuar las instituciones, se fundamenta en la teoría de la elección racional (*rational choice*) de la economía organizacional. La teoría de la elección racional se sostiene en la hipótesis de que conducta de elección de los individuos trata de maximizar sus propios niveles de satisfacción, hipótesis que no puede afirmarse totalmente. Bajo el enfoque del *rational choice* propuesto por el neoinstitucionalismo, las instituciones tienen que diseñarse de tal forma que maximicen la racionalidad de los individuos, que maximicen el logro de beneficios y se reduzcan los costos de transacción de sus acciones sujetas a las relaciones del mercado.

La economía organizacional se caracteriza por una coexistencia en un estado constante de tensión vigorosa pero creativa entre la intensiva competencia de los mercados y múltiples empresas. A mayor competencia se generan estructuras de mercado más competitivas. En un modelo competitivo, las organizaciones maximizan sus beneficios si cuentan con una tecnología que genere rendimientos constantes a escala. La interacción continua entre las empresas que se someten a una búsqueda incansable de nuevas formas que generan valor y los mercados que presionan a las empresas a rendir parte de este valor a otros.

Los nuevos arreglos institucionales que dan origen a nuevas formas de gobernabilidad proporcionan beneficios que compensan ampliamente las inversiones que resuelven las relaciones contractuales, de acuerdo a la teoría de la agencia, entre el principal y el agente, mediante un conjunto de normas organizacionales e institucionales de tal forma que determinan derechos y obligaciones de los empleados y reducen los comportamientos oportunistas a su mínima expresión.

El problema principal de análisis en la economía de la organización es el problema de la adaptación, y para ello, elabora el concepto de adaptación colaborativa como una forma consciente, deliberada y con propósito de trabajar a través de la administración. La adaptación involucra costos de transacción más bajos y más alto los resultados del cambio que la reforma. La lógica de la adaptación autónoma y cooperativa conduce a una teoría predictiva de la economía organizacional (Barnard, 1938; Williamson, 2000).

En la teoría de las decisiones colectivas de Coleman (1988) se integra lo micro y macro social sobre la base de la teoría de la elección racional considerando al capital social como recursos de los actores en forma

de obligaciones y expectativas, capacidad de fluencia de información de la estructura social y las sanciones de las normas. La teoría de la elección racional, de acuerdo a Coleman (1988), es aquella en la cual cada actor tiene control sobre ciertos recursos e intereses en ciertos intereses y eventos. La existencia de al menos dos actores y el control de recursos es la base del sistema social.

El nuevo gerencialismo da sustento a los acercamientos de la liberación administrativa y la administración centrada en el mercado a través de la teoría de la elección pública. Se argumenta que quienes promueven la administración para la liberación y la administración orientada al mercado en forma conservadora aceptan los supuestos y principios conductuales que dan sustento a la teoría de la elección pública y la teoría económica organizacional en todos sus intentos y propósitos.

A su vez, el diseño del Estado neoliberal y de la formulación de las políticas públicas, se orientan y se ajustan a los fundamentos de las teorías de la elección racional y de la elección pública de la economía neoclásica. Los principios en que se sustenta el diseño del Estado definen la caracterización de sus estructuras burocráticas formalistas, procesos de toma de decisiones públicas altamente jerarquizados y centralizados, obsesión por la búsqueda de una racionalidad operativa que homologa los trámites administrativos y despersonaliza o trata por igual a los ciudadanos, la búsqueda afanosa de la calidad de los procesos que encarecen la entrega de servicios y bienes públicos sin que concurren los correspondientes beneficios, etc.

La teoría de la elección pública explica el comportamiento económico y político en función de la búsqueda de maximización de los beneficios de los individuos que realizan diferentes interacciones en un contexto institucional el cual logra determinado equilibrio entre los principales agentes económicos y actores que realizan estrategias de negociación, competencia, formación de alianzas y coaliciones, etc. Esta concepción de la elección pública he derivado en el fundamentalismo del mercado que considera que todo tipo de las interacciones humanas son reducibles a simples transacciones de mercado.

Esta concepción de la elección pública he derivado en el fundamentalismo del mercado que considera que todo tipo de las interacciones humanas son reducibles a simples transacciones de mercado. March y Olsen (1995) critican este enfoque aduciendo que los intercambios ocurren

entre actores desiguales en poder por lo que no siempre son libres y buscan maximizar la utilidad, el sistema político basado en el intercambio económico tiene efectos morales perniciosos que debilitan los equilibrios de la gobernabilidad democrática como resultado de incentivar el beneficio egoísta.

Los mencionados autores argumentan que si la naturaleza humana el resultado fluido de un proceso de evolución social, el diseño de las instituciones políticas no puede partir de una naturaleza humana inmovible, sino de la responsabilidad por construir instituciones que incentiven su evolución positiva hacia mejores equilibrios entre el propio interés y el interés general. Fijar la naturaleza humana en el modelo meramente mercantil no sólo es una coartada para la defensa del *status quo* sino una renuncia al progreso humano, que carece de fundamento histórico.

De acuerdo con este enfoque de diseño del Estado, los individuos buscan la maximización de sus utilidades. La teoría de la elección pública, se relaciona con el análisis de la administración del Estado moderno representado por el desempeño de los administradores y servidores públicos que persiguen la maximización de beneficios. Los Estados que promueven este tipo de “mercado interno”, las operaciones de compra-venta se realizan entre los diferentes departamentos entre sí, y si encuentran una mejor oferta fuera de su estructura, la efectúan.

El nuevo gerencialismo sustenta la liberalización administrativa y la administración orientada por el mercado que consiste de una mezcla compleja de la teoría de elecciones públicas y la economía organizacional, con la teoría de la agencia y la economía de los costos de transacción. Las teorías de la economía organizacional y la elección pública están directamente comprometidas con una orientación de individualismo metodológico porque se centra en el autointerés por encima de cualquier razonamiento que desestima los conceptos del interés público o bien público y le conceden poco momento intelectual.

El nuevo gerencialismo se sustenta en consecutivos desplazamientos conservadores de la teoría de la elección pública y la economía organizacional que comprende la teoría de la agencia y la economía de los costos de transacción. El ejercicio directo de la autoridad es costoso en términos de costos de transacción por especificar, monitorear y reforzar directivos, las organizaciones típicamente delegan discreción a sus miembros como una forma de reducir los costos. Las teorías de la econo-

mía organizacional y de la elección pública asumen como supuestos que los administradores públicos están inclinados naturalmente y predispuestos para ser tramposos, mentirosos, y para engancharse en otros comportamientos oportunistas, porque buscan su propio beneficio.

La teoría de la elección pública y la economía organizacional tienen en común muchos de sus valores y supuestos básicos que se sustentan en que los seres humanos son actores económicos racionales que buscan maximizar sus beneficios propios y se orientan por un autointerés competitivo. La teoría de la economía organizacional intenta determinar la idea vieja de que la eficiencia, la economía y la efectividad deben ser prioridades para la administración pública. Pollit (1990) asegura que el gerencialismo consiste en un conjunto de creencias, valores e ideas acerca del Estado del mundo y como debe de ser.

En las organizaciones de alto desempeño, las personas tienen y mantiene valores que funcionan como guías o lineamientos para la realización de sus propias actividades en forma eficiente en un medio ambiente que es cambiante. El estudio del papel que tienen los valores en el mejoramiento del desempeño organizacional no ha recibido la atención por parte de los administradores. Se debe evaluar el desempeño organizacional pero también si las organizaciones son buenos lugares para trabajar, ya sea para nutrir los valores del servicio público y un espíritu de dedicación al bien público.

El Estado ha impulsado al mercado y no lo ha suplantado, ha promovido la coordinación de intereses privados, por lo que el desarrollo de una teoría que admita estas contribuciones importantes del Estado al desarrollo, sería más completa si trasciende los extremos de los postulados del desarrollo marxista que centra toda la importancia en el Estado y de la teoría de la elección pública que considera al Estado como un predador o rentista.

La sobrevivencia de las regulaciones pueden tener como explicación las teorías de la elección pública acerca de los grupos y la búsqueda de rentas. Así, las políticas elaboradas fuera de esta definición del Estado neoclásico son vistas como generadoras de rentas económicas para apoyar el pago de las corruptelas (mordidas) y para recompensar a los electores por el apoyo político. Por lo tanto, la racionalidad económica ha forzado a los Estado-nación a dismantelar instituciones y organismos regulatorios en un intento para alcanzar el concepto ideal.



El concepto de un gobierno por el pueblo nos remite a preceptos y teorías de participación, mayoritario, representación, republicanism cívico, elección pública e incluso campaña financiera. El modelo mayoritario no es un problema para la democracia sino una consecuencia de la misma. Las instituciones mayoritarias que sufren de las cargas de los procesos no tienen motivos para quejas cuando hacen mal uso del poder acordado por el sistema de la regla mayoritaria, aunque pareciera que la regla mayoritaria es en sí misma no democrática, por lo que las decisiones vía las mayorías electorales no necesariamente son el camino para el buen gobierno, el cual se desarrolla mediante mecanismos que permiten a la sociedad su desarrollo socioeconómico.

El reto queda en identificar, definir e implementar algún tipo de obligación en el gobierno para aquellos que no forman parte de las mayorías.

Por ello, el método empleado en este estudio es el analítico-descriptivo-normativo desde la perspectiva crítica de los valores éticos, democráticos y profesionales como desarrollos paralelos del gerencialismo y el servicio público. El marco teórico- metodológico que sirve como referencia para este análisis crítico de los valores éticos, democráticos y profesionales es el proporcionado por las teorías de la economía organizacional y la elección pública.

## **2. El servicio público**

Una administración pública orientada por servir a lo público, al colectivo como origen de su desempeño obliga a repensar y a rediseñar sus funciones y procesos bajo nuevas formas de organización que propicien la transparencia y rendición de cuentas y tome en consideración las opiniones de los ciudadanos y los involucre en los procesos de toma de decisiones y formulación e implantación de las políticas públicas. Bajo el supuesto del “secuenciamiento”, para entrar a la reforma de la nueva gerencia que promueve una mayor flexibilidad en el empleo público, era necesario haber cubierto completamente la etapa de los servicios públicos que implicó el servicio civil en los administradores de carrera.

El establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera contribuye a formar administradores profesionales más capacitados y entrenados que procuran hacer más eficiente la administración pública y a darle continuidad en sus programas. Una administración pública de más

calidad, efectividad y estabilidad es sostenida por un sistema de servicio civil que dan mayor profesionalismo y coherencia a la continuidad de los programas de gestión gubernamental, a pesar de los cambios electorales y con ello las posiciones ideológicas. Por lo tanto, los procesos de la administración pública se sustraen de los manejos políticos que solo atienden a buscar los beneficios de grupos y facciones políticas en detrimento del beneficio colectivo.

Los temas de servicio público han sido analizados con los principios de la vida democrática y se mira en tres temas importantes, las convenciones que rodean al anonimato del servicio público, los temas de rendición de cuentas que surgen de las nuevas formas de organización y entrega de los programas de gobierno y servicios, y pregunta acerca de la congruencia entre los valores políticos y el servicio público. Las organizaciones de servicio público se distinguen de otras organizaciones en que todas sus acciones son tomadas en cuenta por los requerimientos de la marca particular de la democracia. Estas son algunos de las características clave de las organizaciones que persiguen una misión y contratos de servicio público.

Otros componentes de tal régimen que pueden ser considerados por inclusión son los siguientes: La evaluación del desempeño ético como las bases para nombrar y promover a todos los miembros del servicio público pero especialmente su liderazgo. En un sentido colectivo, las organizaciones administrativas ejercitan las influencias formativas. Esto es una falla para proveer liderazgo en el contexto de la institución profesional si se considera que el servicio público es más que una organización burocrática en este respecto crítico. Como parte de una misión principal de una organización que tenga por objeto preservar la herencia natural de una nación, la provisión de servicios públicos como el caso de estacionamientos, puede ser el principal vehículo organizacional, mayormente cuando se tiene lugar en un alto nivel de generalidad.

Es difícil resolver problemas de conflictos jurisdiccionales entre agencias de servicios públicos simplemente distinguiendo entre centro y por tanto la periferia, ya sea sobre la base de la ordenación jerárquica de oficinas u organizaciones o sobre las bases de una distinción entre las responsabilidades para las políticas y para las operaciones. Se ilustra por el hecho de que muchas funciones de servicios públicos cuentan con el más grande impacto sobre las organizaciones con respecto al uso de la

autoridad del Estado, porque son desempeñados por aquellos en las líneas frontales de la profesión de servicio público. Esto es el proverbial burócrata a nivel de calle para entregar los servicios públicos y hacer exigibles las regulaciones.

El acercamiento de gerencia pública ha enfatizado la importancia de administrar de abajo hacia arriba poniendo mucha atención en la calidad de la vida organizacional y el desempeño de la calidad en el servicio. Hay una necesidad por atención sostenida al estado de la ética del servicio público, lo que se necesita es ética por elección más que por eventualidad.

El código del servicio público del Reino Unido por ejemplo, habla de la obligación de los servidores públicos para asistir a los gobiernos debidamente electos y constituidos con integridad, honestidad, imparcialidad y objetividad y para reconocer su rendición de cuentas al ministro. El Código de servicios del Reino Unido en vigencia en la década de los noventa empieza con la aserción de que el rol constitucional y práctico del servicio civil era asistir al gobierno debidamente constituido en la formulación de las políticas del gobierno y en llevar a cabo decisiones del gobierno y en administrar los servicios públicos. Similarmente el código de Servicio Público de Nueva Zelanda provee tempranamente que en términos amplios la primera prioridad para los servidores públicos es llevar a cabo las políticas del gobierno.

Se argumenta que los servidores públicos deben servir a los intereses de la comunidad en general de aquellos intereses que están determinados por los gobiernos electos debidamente.

### **3. Los valores del servicio público**

La racionalidad normativa muestra un movimiento de la organización a la institución, que legitiman las elecciones organizacionales en referencia a la misión y valores de la organización que sostiene la integridad organizacional. En un sistema democrático los servidores públicos necesitan que se les recuerde constantemente que no son políticos elegidos sino nombrados servidores públicos cuyos valores deben determinar lo que es en el interés público.

El gobierno administra en función de los valores centrados en el mercado, eficiencia, resultados, iniciativa, flexibilidad, toma de riesgos, recompensas, más que los valores tradicionales de la administración tales como la

prudencia, estabilidad, equidad, etc. Los valores del servicio público son observados solamente al grado de que todos aquellos involucrados en las funciones definitorias de servicio público, como opuestas a la simple provisión de organizaciones con varios tipos de bienes y servicios, se ven así mismas como pertenecientes a la profesión de servicio público.

Se reconoce que los valores del servicio público están invariablemente sujetos a la dinámica informal del comportamiento organizacional o la política de la oficina y que estas dinámicas, a tiempo influyen en la adherencia a la administración del servicio público como una profesión.

### **3.1. Principios y valores**

La nueva gestión pública se orienta al cambio de las estructuras institucionales en transición de normas y valores que difiere del cambio de estrategias de los actores individuales. Una gestión pública de calidad alienta la sinergia social orientada a incrementar los servicios a la sociedad a través de profundos cambios en las estructuras institucionales del gobierno y del establecimiento de condicionantes, como el establecimiento de una sociedad con un ambiente de legalidad, civilidad y cumplimiento de la ley, actualización constante de la normatividad de la administración pública para adecuarse a los cambios del entorno y los valores, de los movimientos sociales y de los nuevos procesos políticos, demandas sociales, tendencias en la participación y corresponsabilidad ciudadana, etc.

La creación de capital institucional y social da sustento a los valores, normas y arreglos entre los diferentes agentes económicos y actores políticos y sociales. Los términos de valores y principios son con frecuencia usados intercambiamente como ayuda en el desarrollo de un código de conducta de servicio, para considerar los principios como estándares básicos de conductas personales que pueden ser usados para conectar amplios valores a reglas específicas. El gran volumen de material que se contiene en la literatura centrada en la referencia a los valores, y que es usada para el análisis de las organizaciones, permite comprender con mayor claridad la significancia central que tienen determinados valores.

Desde el punto de vista integrativo, se defiende la uniformidad e integridad de la sociedad y del Estado nación para promover causas comunes y sobre la base de una comunidad de valores fundamentales y estándares de los grupos que forman la sociedad, permite la expresión de la pluralidad de la sociedad y cuya meta se orienta a la abolición de las dife-

rencias culturales. Los integracionistas demandan que todos los miembros de los grupos asentados en un territorio formen una comunidad mediante la internalización y conformidad de valores, sin dejar de reconocer el derecho de las minorías para expresar su propia cultura en los dominios intercambiables de lo público y privado.

Un asociacionismo denso en un medio ambiente político y económico que propicie el respeto de los valores e intereses de todos los actores sociales, son las condiciones básicas de todo sistema liberal democrático. Las actividades de la sociedad civil consolidan la democracia a partir de formas asociacionistas definidas por valores liberales. El centro de los valores contenidos en un código de conducta debe salir de las tres categorías de valores que necesitan ser incluidos: Valores éticos, valores democráticos y valores profesionales.

#### **a. Valores éticos**

Los valores éticos pueden usualmente ser vistos como una fuente de los cuales los principios y reglas son derivados. El compromiso para compartir los valores éticos es probable que sea fortalecido por la consagración en un documento formal, por ejemplo en un código de conducta, código de ética o en una declaración de valores. Si existe una declaración de valores, incluyendo los valores éticos, ya sea como parte de un plan estratégico o como un documento separado, debe ser por lo tanto un código de ética o conducta ligado a la declaración de valor que establece los principios generales de la conducta ética.

Un componente potencialmente valioso del marco de referencia de los servidores públicos es un código de conducta en donde además cualquiera de las reglas para la ética del servicio público debe estar firmemente enraizada en los valores éticos, de tal forma que los servidores públicos entiendan los apuntalamientos de estas reglas. El contenido ético de un código de conducta debe considerar que la conducta de los servidores públicos debe estar basada en una clara declaración de las obligaciones éticas fundamentales de los servidores públicos. Estas obligaciones pueden ser expresadas en términos de los valores éticos fundamentales, centrales y de los valores que apuntalan los principios y reglas de conducta.

Por ejemplo, los valores éticos de integridad y justicia subrayan el principio de los servidores públicos de que no deben usar sus oficinas públicas para la ganancia personal. Este principio en turno subraya re-

glas detalladas como aquellas que proveen que los servidores públicos no deben buscar servicios personales mediante la recepción de tratamientos personales. El énfasis en esta obligación alerta a los servidores públicos a la importancia de sus rendiciones de cuentas últimas al ejecutivo político, a la consideración crítica de toda la ciudadanía en todos los sistemas políticos.

Mientras se pueda proveer un fundamento sólido para el discurso ético y la acción ética es solo una parte de un régimen de ética comprensible. Similarmente, las reglas detalladas contra la discriminación derivan del principio de que los servidores públicos deben tratar a todos los ciudadanos justamente, un principio que está basado en los valores éticos como el respeto y la justicia.

Se argumenta la importancia de examinar el contenido ético del código de conducta del servicio público y la relación entre los valores éticos, principios y reglas. Más allá de un código de conducta amplio de servicio público, o declaración de principios que establecen los valores que son inherentes al concepto de servicio público, es un medio de ayuda pero insuficiente para promover y reforzar la conducta pública.

Deben discutirse los recientes eventos con una dimensión ética importante y las implicaciones para la ética del servicio público de las reformas del servicio público, tienen que delinearse los posibles componentes de un marco de referencia para motivar y preservar la conducta ética. En Bretaña, el comité sobre estándares de vida pública Nolan apoyó un código de conducta de servicio público y un entrenamiento de ética como medio para restaurar el respeto por los valores éticos inherentes en la idea del servicio público.

Las comunidades que comparten valores éticos son las formas organizacionales más efectivas, por lo que las personas que las forman pueden ser las más eficaces sin que renuncie a su comunidad. La política social debe fundamentarse en los valores éticos que definen los objetivos del desarrollo, la racionalidad económica que les sirve de base y los medios y capacidades para su logro.

#### **b. Valores democráticos**

La globalización económica o apertura económica está relacionada con las prácticas de una economía capitalista basada en la liberalización del mercado, mientras que la globalización política está referida a la

práctica de los valores democráticos. El modelo de desarrollo neoliberal con su estrategia que favorece a los capitalistas, estimula la formación y funcionamiento de una sociedad civil motivada en los valores democráticos que se contraponga a las decisiones autoritarias del Estado, reduzca sus funciones para dar más campo de acción al libre mercado. Mientras que promueven los valores democráticos apoyan dictaduras de los Estados clientes que reprimen movimientos democráticos para beneficiar a sus empresas y productos.

Un código de conducta debe incluir la referencia a dos o más tipos de valores. El primero de estos valores son los valores democráticos, entre los que se consideran por ejemplo, el compromiso al interés público, la lealtad al gobierno actual, respeto por la ley y la rendición de cuentas democrática. Es significativo que algunos valores democráticos también tengan contenido ético sustancial. Por lo tanto, la importancia de ciertos valores es motivado por el hecho de que ambos son valores éticos y democráticos. Entre los principales valores que tiene relación con la democracia se encuentran los valores de rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad y apertura.

La mayor parte de los valores, por ejemplo, la rendición de cuentas tiende a complementar la lealtad, pero con algunos de ellos, verbigracia, con el servicio al cliente ocasionalmente tiene choques. Como la lealtad, varios de los valores, tales como la rendición de cuentas, la integridad, etc., son valores críticos porque pertenecen a lo que es correcto o equivocado.

#### **Ñ Servicio al cliente**

La teoría del gobierno y la nueva administración pública se enfoca en las personas a quienes considera como clientes para ser servidos más que cómo ciudadanos con intereses para ser proyectados. La adaptación del término cliente como consumidor ha ayudado a revitalizar el servicio público motivando a los administradores a encontrar lo que los receptores de servicios realmente quieren y necesitan. Además, el uso del término servicio al cliente facilita medir resultados y sus valores a los clientes, delimitar y orientar procesos que apoyan la entrega del servicio, considerar que pueden tener clientes internos también en sus propias organizaciones o en cualquier otra parte del servicio público.

#### **Ñ Lealtad al gobierno actual**

La gobernabilidad de la sociedad está en riesgo por los procesos de informalización de la política democrática que ha modificado los víncu-

los de lealtad entre el Estado y la ciudadanía. La democracia representativa institucionalizada en el Estado Social del Derecho cumple con los requerimientos de la ética que convierte en inexcusable la lealtad de los decisores. Los incentivos morales internos son menos efectivos en las organizaciones, porque las decisiones se hacen en los grupos influenciados por órdenes o por otros grupos, lo que atenúa el sentido de responsabilidad personal, además que las organizaciones establecen sus propias normas de lealtad. Los individuos cambian sus criterios de toma de decisiones de factores a largo plazo, tales como la lealtad de los grupos y el afecto a los partidos, por consideraciones a corto plazo de preferencias de políticas y evaluaciones del desempeño.

Los ministros, diputados y todos los servidores públicos tienen una obligación de lealtad a los debidamente electos gobiernos. El gobierno que no tiene un código de conducta del servicio públicos comparable, pero que cuenta con varias declaraciones oficiales que contienen en diferentes mensajes codificados en lenguajes, como los de los ministros que son apoyados en el ejercicio de sus responsabilidades por el servicio público y cuyas obligaciones es dar lealtad y apoyo no partidario al gobierno del día. Por lo tanto, a pesar de la importancia del valor de lealtad, un cuidadoso recuento debe ser tomado de otros valores.

Los servidores públicos aceptan la lealtad al gobierno electo debidamente actual como uno de varios valores tradicionales incluyendo el servicio a los ciudadanos, honestidad, integridad, probidad y compromiso al mérito y justicia. Por lo tanto, la lealtad a los gobiernos locales actuales es una obligación ética primaria para los servidores públicos, una obligación que es frecuentemente especificada en códigos de conducta y otros documentos oficiales que describen los roles y responsabilidades de los servidores públicos.

### **Ñ Rendición de cuentas**

En el aspecto político, se mencionan avances en la democracia, la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones de gobierno. La democratización del Estado y Nueva Gestión Pública son procesos que se correlacionan y se adecuan dependiendo de las situaciones diversas de los Estados nacionales. La idea de un gobierno del pueblo remite al precepto de la rendición de cuentas de los actores del gobierno. La gobernanza (*governance*) es un producto conformado por redes intra e interorganizacionales que implica los fenómenos de la co-dirección y la



co-gestión bajo mecanismos de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas instrumentadas mediante el diseño de estructuras de *governance* inclusivas y supervisadas por el gobierno. El control social es un instrumento para lograr una mayor rendición de cuentas que son prácticas incompatibles con las patrimoniales.

La rendición de cuentas societal la delimita O'Donnell (1999) como un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. El autor distingue dos direcciones de rendición de cuentas horizontal, la transgresión ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra, y, la corrupción que consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados. Los efectos de estimulación de *accountability* horizontal y de inducción de *accountability* societal vertical son importantes para entender la dinámica de la política democrática.

Los efectos que se encuentran en las interacciones de los diferentes tipos de *accountability* son los más importantes. Por lo tanto, es necesario identificar reglas, mecanismos de cumplimiento o normas de comportamiento que incapacitan o tornen costoso el uso del poder discrecional por el soberano (Nahallel, 2000). O'Donnell (1999) define la rendición de cuentas horizontal. La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

La rendición de cuentas horizontal de balance es la que ejercen los poderes ejecutivo, legislativo o judicial con apego a las disposiciones constitucionales. La rendición de cuentas asignada es la que se efectúa a través de agencias creadas para la eficaz supervisión, prevención y sanción en forma proactiva y continuada de acciones u omisiones ilegales de otras agencias del Estado. La rendición de cuentas es hacia arriba, a los miembros de la organización, hacia abajo en un sistema de democracia participativa y a los grupos de interés y consumidores. La rendición de

cuentas del gobierno local se realiza en los niveles interno, en niveles externos, estatales y nacionales, en la sociedad y en otros organismos cooperantes, instituciones financieras y acreedoras, etc.

La administración de sistemas locales es capaz de conducir a una mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo y entrega de servicios sociales. Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la nueva gestión pública con orientación neoliberal, adapta la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de *accountability* o rendición de cuentas.

Estos procesos de *accountability* o de rendición de cuentas involucran las formas tradicionales de rendición de cuentas, tales como las auditorías, las reglas procesales y la revisión parlamentaria y de nuevas formas tales como el control social, contratos de gestión y de competencias. Un instrumento de las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de la cultura de rendición de cuentas es la inclusión de mecanismos de monitoreo y auditoría social. La auditoría social que deben instrumentar el Estado y la sociedad, integrada por componentes de usuarios y grupos sociales a través de los agentes responsables en una cadena de control que se inicia con la formulación y va más allá de la ejecución mediante mecanismos de exigencia de rendición de cuentas que son el Estado.

La implantación de un sistema más eficiente de administración pública gerencial que propicie una rendición de cuentas, supone la existencia de un sistema democrático con reglas de ley bien establecidas. Las desigualdades estructurales permanecen intocables y la falta de medios para monitorear el impacto y la rendición de cuentas colectiva para realizar las nuevas tareas. Poder y rendición de cuentas para su uso, fueron puestos por los propietarios para su control por los altos directivos de las organizaciones burocráticas tradicionales, se ha convertido en un asunto más complejo en aquellas organizaciones donde existe una multiplicidad de accionistas y cuya forma de organización es más horizontal. La recuperación del poder por la sociedad consiste en dar a los procesos democráticos un sentido de gobernabilidad democrática que confiera al ciudadano participación en las decisiones y en la exigencia de la rendición de cuentas de las autoridades.

Se argumenta que el mayor problema de la rendición de cuentas democrática en el nuevo acercamiento, es que constituye una relación cambiante entre los oficiales electos que tienen una autoridad de arriba hacia abajo sobre las burocracias públicas y los administradores en la nueva gerencia pública. Sin embargo, uno de los más grandes problemas de la nueva gestión pública es mantener y administrar el control de abajo hacia arriba de todos los oficiales y funcionarios, aquellos nombrados y contratados a través de contratos temporales de prestación de servicios, así como aquellos seleccionados para contratación definitiva.

Las organizaciones del sector público, los departamentos tradicionales o nuevas agencias deben de respetar los valores más importantes que son exigibles en la rendición de cuentas por ellos. Debido a que la rendición de cuentas interna del servicio público está íntimamente conectado a la buena administración pública, el organismo encargado de la vigilancia debe servir para aconsejar al gobierno en temas centrales de servicio público y administración pública sobre las bases en las cuales se están implementando.

Con respecto a la rendición de cuentas y las nuevas formas organizacionales, un ejemplo del nuevo ambiente para los valores del servicio público es el advenimiento de los modelos organizacionales alternativos para entregar programas y servicios, tales como servicios distintivos o los programas de entrega de las agencias. Por ejemplo, Hage y Finsterbusch (1987) identifican cuatro modelos organizacionales básicos y, posteriormente, dos más en sus trabajos para mejorar el desempeño burocrático en los países en desarrollo. De hecho, algunas sugerencias de investigación de rendición de cuentas pueden ser significativamente fortalecidas por tales modelos organizacionales.

El modelo emprendedor en la nueva gerencia pública es problemático cuando se implementa, debido a que se apoya con argumentos persuasivos que tratan de demostrar el tema de la rendición de cuentas democrática. Desde la perspectiva de la nueva gerencia pública, se pueden incrementar los controles para mejorar la rendición de cuentas de la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía de una comunidad determinada.

El modelo ejecutivo de rendición de cuentas de la organización pública debe ser con claras líneas de autoridad y rendición de cuentas (Moe y Gilmour, 1995). Puede ayudar a asegurar que los diseños organizacionales y las prácticas administrativas trabajan para una mayor claridad y

precisión en la rendición de cuentas del servicio público. La rendición de cuentas de los oficiales públicos debe mantenerse responsable de sus acciones, lo cual involucra contabilidad y auditoría efectiva, descentralización, micro nivel rendición de cuentas a los consumidores y un papel de organizaciones no gubernamentales.

Una administración pública orientada por servir a lo público, al colectivo como origen de su desempeño, obliga a repensar y a rediseñar sus funciones y procesos bajo nuevas formas de organización que propicien la transparencia y rendición de cuentas y tome en consideración las opiniones de los ciudadanos, los involucre en los procesos de toma de decisiones y formulación e implantación de las políticas públicas. En la dimensión política, el gobierno no puede delegar la rendición de cuentas como lo hace con la provisión de los servicios porque debe responder directa o indirectamente como autoridad a la población. El gobierno puede delegar la provisión de los servicios pero no puede delegar la rendición de cuentas.

Para que la *governance* sea efectiva, debe considerar como requisitos el establecimiento de metas, la resolución de conflictos y juegos de suma diferente a cero, proceso ajustable, actividad diferenciada, y rendición de cuentas. Así la democracia es un valor institucionalizado que no cubre las expectativas de la ciudadanía, la que se fomenta por la receptividad a las demandas de los electores, la rendición de cuentas y el derecho que tienen los electores a destituir a los gobernantes electos (Sartori, 1999).

#### **Ñ Integridad y sinergia organizacional**

La integridad y sinergia organizacional tienen una relación directa con los dilemas del desarrollo de las instituciones. Las relaciones de integridad inter-organizacionales inducidas por los donadores y asesores en el campo del desarrollo tienen influencia en el desarrollo de los trabajadores hacia el interior de las organizaciones. Sin embargo, los Estados predatorios crean y desarrollan sus relaciones con los líderes empresariales para mantener sus propios intereses con niveles bajos de integridad y sinergia organizacionales.

La tesis Weberiana de integridad organizacional usa la idea de sinergia que define las relaciones que conectan a los ciudadanos con los oficiales burócratas del servicio público. La integridad organizacional en el concepto de Weber (1946, 1982) asocia las burocracias formales y el Estado de derecho universal con el desarrollo económico. En los inicios

del siglo pasado, Max Weber (1978) argumentó que el tipo puramente burocrático de organización administrativa logró alcanzar el más alto grado de eficiencia.

La irresponsabilidad e indiferencia de las organizaciones para dar respuesta a las necesidades de los diferentes grupos de intereses da lugar a muy bajos niveles de integridad y sinergia organizacional. Una integridad organizacional sin que tenga sinergia resulta en bajos niveles de productividad. El exceso de burocracia en los aparatos administrativos del Estado y la ausencia de una sociedad civil dinámica resultan en comportamientos rentistas, ineficaces e ineficientes. Por ejemplo, una combinación de poca integridad y sinergia organizacionales contribuyen muy poco en los resultados de desarrollo, sobretodo tiende a reducir el promedio de los estándares de calidad de vida (Ver figura 1).

La emergencia de condiciones históricas que erosionan las relaciones de integración y desarrollo comunitario está en función de los bajos niveles de integridad y sinergia organizacional. Los Estados predatorios son efectivos por su capacidad para llevar a cabo sus propias agendas estrechas en parte porque mantienen el monopolio de la violencia y por su miopía organizacional manifiesta en la poca tolerancia al disenso.

		Integridad organizacional: Coherencia y capacidad corporativa	
		Bajo	Alto
Sinergia Relaciones de Estado-Sociedad	Bajo	Anarquía (Estados colapsados)	Ineficiencia, ineffectividad (Estados débiles)
	Alto	Predatorios, corrupción, Estados fallidos	Cooperación, rendición de cuentas, flexibilidad (Estados en desarrollo)

**Figura 1. Integridad y sinergia organizacional en los dilemas de desarrollo de arriba hacia abajo.**

Para preservar cualquier característica individual, los administradores públicos deben ejercitar integridad. Los administradores públicos realizan las tareas requeridas para defender su agencia contra los ataques, para seguir las reglas escrupulosamente, para evitar cualquier ineptitud organizacional, corrupción, libertinaje o criminalidad. Igualmente, los administradores realizan tareas para prevenir los recursos de

la agencia y la autoridad que puedan ser usados para propósitos inconstitucionales, ilegales, prohibidos o no sancionados e incluso para propósitos por los cuales la autorización no es patentemente explícita. Además, adquieren especial relevancia las capacidades organizacionales y su acción política bajo el concepto de integridad organizacional.

Las agencias de desarrollo de las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales que trabajan para transferir capacidades y recursos a las comunidades necesitan cultivar la integridad y sinergia organizacional. Las cambiantes prioridades estratégicas de las actividades organizacionales, hacen que las funciones y la efectividad de las agencias de desarrollo regional constituyan un requerimiento para ser investigadas, examinadas y monitoreadas. Sin embargo, las agencias de desarrollo regional no son organizaciones unificadas en roles conductuales coherentes para enfatizar prioridades y metas.

#### **Ñ Confianza y formación de capital social**

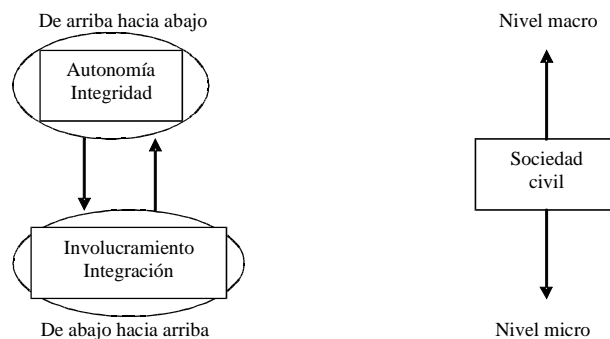
El concepto teórico y empírico de capital social es significativo porque se considera un recurso que soluciona dilemas estáticos de acción colectiva de los grupos y organizaciones. El análisis de los dilemas del desarrollo de las organizaciones en las comunidades permite determinar la importancia de la función que tiene el nivel de capital social. Merton (1957) considera un sitio de investigación estratégica el análisis de los dilemas del desarrollo básico en las sociedades de privación, pobreza y de exclusión social que confirma una tarea de abajo hacia arriba y que permita acoplar a los requerimientos económicos de los grupos sociales.

El capital social comprende un rango de dimensiones sociales para desplegar atributos clave para la resolución de dilemas organizacionales dinámicos, mediante la influencia que la acción colectiva tiene en las relaciones sociales. Sin embargo, este enfoque no resuelve las consideraciones sobre los contenidos de las relaciones sociales, su infraestructura como medio para facilitar los mensajes inherentes a la formación de capital social.

Los tipos de relaciones sociales que implican desconfianza y confianza, malicia y honestidad, orden y desorden, se implican más con las diferentes formas de capital social que con las formas organizacionales. Las diferentes combinaciones de capital social son estratégicamente requeridas para el desarrollo económico de las firmas con base en argu-

mentos que sustentan que las relaciones entre el Estado y la sociedad son inherentemente un estrategia de juego suma cero.

El modelo de capital social de Portes y Sensenbrenner (1993) identifica los antecedentes y efectos, así como las condiciones y aspectos positivos y negativos de las dinámicas de relaciones de capital social dentro y entre los grupos particulares de las organizaciones y comunidades, para facilitar dinámicas más complejas de intercambios económicos. El capital social se desarrolla en niveles micro y macro que se integra en formas distintas.



**Figura 2. Formas de desarrollo de capital social de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.**

Una sociedad con altos niveles de capital social permiten el acceso de los miembros de grupos a mayores recursos y apoyo psicológico al mismo tiempo que se reducen los costos de transacción. Por otra parte, un nivel de capital social negativo, da lugar a altas demandas personales a los miembros con restricciones al uso libre de los recursos comunitarios, sobretodo mediante el uso de mecanismos coercitivos que no son de mercado para los grupos más marginados, sin que se les permita avanzar a través de su esfuerzo personal.

Respecto al capital social como emprendurismo étnico, las investigaciones de Portes y Sensenbrenner (1993) y Portes (1998) en las comunidades de inmigrantes de Estados Unidos concluyen que el capital social de diferentes grupos con distintas características culturales y fenotipos es alto. Esta situación da lugar a prejuicios en contra de estos grupos, lo cual hace que se incrementen las confrontaciones con otros grupos, disminuyan sus probabilidades de entrada y salida y se les discrimine para tener acceso a mayores oportunidades económicas y recompensas.

La formación positiva del capital social en las organizaciones y comunidades tiende a producir otras cualidades también positivas en el uso de los bienes públicos. En las organizaciones y comunidades donde no existe o está erosionado el capital social, se promueven los conflictos y la discriminación entre los miembros de los diferentes grupos. Si se resuelven o disipan estos aspectos negativos.

### Ñ **Transparencia**

La calidad del ejercicio democrático del poder depende de la acción conjunta de dos elementos: por una parte, de la naturaleza de las instituciones del Estado, la responsabilidad y transparencia de los funcionarios estatales, y, por la otra, de la naturaleza de la sociedad civil y su capacidad para ejercer control sobre el aparato del Estado (Unesco, 1997). El buen gobierno propicia beneficios que facilitan la participación ciudadana, mantienen la estabilidad política, garantizan la transparencia y la existencia de un Estado de Derecho que crea confianza entre los ciudadanos (Orozco, 2001).

Los Estados latinoamericanos se encuentran en procesos de transformación institucional bajo las premisas de que el mercado es mejor asignador de recursos de la economía y de que las funciones del Estado deben lograr una mayor eficiencia, transparencia y probidad en el uso de los recursos, orientados a la promoción del crecimiento económico, igualdad de oportunidades en la satisfacción de las necesidades y demandas sociales, fortalecer la participación de los ciudadanos y la defensa de sus derechos. No obstante, quienes promueven estas reformas, las instituciones financieras internacionales, imponen los procesos de globalización mediante procedimientos antidemocráticos y carentes de transparencia.

La reforma administrativa pretende ser democrática porque presupone el gobierno democrático, hace del control social por la sociedad civil una forma principal de *accountability* política, y requiere transparencia de las agencias públicas. En un ambiente de alta rivalidad y competitividad empresarial, las normas se convierten en instrumentos de poder que aumentan la credibilidad y transparencia en los mercados mundiales, dan orientación, reducen los costos de transacción ahí donde hay limitaciones de información y en capacidad para procesarla y crean seguridad de expectativas a largo plazo marcadas por las complejas interacciones de los agentes involucrados.



Con respecto a la información y la transparencia, hay tres principales áreas de mejora, la información en la eficiencia económica, la transparencia como un medio de prevenir la corrupción y la información pública disponible para el análisis y debate de las políticas (World Bank, 1992; Overseas Development Administration ODA, 1993). Siempre tendrán que lograr altos estándares de transparencia y procesos debidos conforme a los regímenes a los que se encuentran sujetas a fin de allanar cualquier temor de favoritismo, ya sea interno o externo.

Por ejemplo, en situaciones donde dos o más proveedores de servicios sociales están disponibles, sin embargo, el criterio usado por las organizaciones y agencias de gobierno para la elección tendría que ser el impacto de la elección en la transparencia en el interés público y el bienestar social. El sentido formativo que tienen las agencias de gobierno se relaciona con los resultados mayormente de los procesos colectivos más que de la iniciativa individual que tenga cualquier administrador particular, líder organizacional o profesional técnico.

Las respuestas que proporcione la administración pública con soluciones efectivas y de calidad a las demandas sociales deben además estar caracterizadas por el interés público, la transparencia y la honestidad, pero sobretodo alcanzar eficientemente los objetivos relacionados con la mejora del bienestar social, a pesar de las limitaciones impuestas por las condiciones macro ambientales, las disfuncionalidades del mercado y la práctica de técnicas de gestión pública.

Es esencial que la democracia y la transparencia estén igualmente organizadas a nivel popular en los niveles locales afectados por las intervenciones de las Instituciones Financieras Internacionales. La incorporación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, se establece mediante relaciones que son gobernadas por el respeto a la independencia y autonomía de las OSC, por el reconocimiento de su identidad especial y por la transparencia y la imparcialidad en los tratos (Martínez Nogueira, 2001).

### **Responsabilidad**

La responsabilidad es un concepto positivo que trabaja cada día en una forma quieta, positiva y en todos los niveles de una organización dentro del servicio público. Los administradores públicos tienen la responsabilidad de liderar para articular sus propósitos de organizaciones y

motivar a las personas para lograrlo. Un elemento de estas organizaciones de interés particular que aportan para la administración pública, es la definición y asignación de responsabilidades a los ejecutivos y otros agentes en los roles administrativos. Sin lugar a dudas, los individuos en las organizaciones pueden influenciar los procesos colectivos de formación en función del carácter y la extensión de cómo los administradores definen sus reglas, roles y perspectivas que tienen sobre sus trabajos.

Los niveles de gobierno locales, especialmente los gobiernos municipales, tienen el potencial para definir los tipos y categorías de actividades, bienes y servicios administrativos, incluyendo las tradicionales con mayor responsabilidad para lograr resultados (Reichard, 1996). Los protagonistas y actores del desarrollo local y sus antagonistas entre las luchas locales de los que pagan impuestos a través de sus respectivas coaliciones y organizaciones para influenciar las políticas del gobierno local.

Lamentablemente no siempre es así, por lo que los procesos de elección de los proveedores de servicios públicos se prestan a muchos actos de corrupción cometidos por los actores y agentes que tienen a su cargo y responsabilidad los procesos decisivos. Sin embargo, esta relación se disipa cuando las diferentes formas de relaciones entre el Estado y la sociedad tienen un impacto en los resultados del desarrollo, en función de las combinaciones entre la capacidad organizacional del Estado y su involucramiento con su responsabilidad frente a la sociedad civil.

Es importante mover a una mayor diversidad en las organizaciones de gobierno para tener un entendimiento común de lo que significa el asesoramiento que tiene responsabilidades que implican el ejercicio de la autoridad pública en cualquier establecimiento organizacional que sirvan. Con base en el modelo Westminster la responsabilidad ministerial es un elemento central de la constitución. En adición a esta significancia de la constitución, la lealtad es ampliamente vista como un valor ético dominante.

### **c. Valores profesionales**

Con respecto a los valores profesionales por ejemplo, se enfatizan la excelencia, profesionalismo, equidad y efectividad. Si el servicio público debe ser considerado profesional estos valores de la administración interna deben asumirse. Las comunicaciones, el equipo de trabajo, respeto, confianza y discreción, en suma, la colegialidad, son las señales úni-

cas de una organización profesional, incluso cuando una jerarquía de oficinas se requiere por propósitos constitucionales y administrativos.

Las investigaciones de Clarke y Newman (1997) analizan la identidad ocupacional y los roles profesionales de quienes trabajan en las organizaciones del sector público de bienestar. Los autores enfatizan el incremento sustancial en el número de personas que trabajan en actividades administrativas y en híbridos de actividades administrativas y técnicas. Las comunicaciones, el trabajo en equipo, el respeto, la confianza y discreción, en corto, así como la colegialidad son las señas de identidad de la organización profesional.

Por ejemplo, el sistema de planeación organizacional es un campo organizado que implica políticas, procesos de toma de decisiones y prácticas profesionales en las dimensiones espacial-territorial, procedimental, cultural, contextual, interrelaciones y sus repercusiones en las identidades y formas y estilos de vida, pensamientos, actitudes, etc.

Estos acercamientos pueden ser suplementados por otras medidas que son menos comunes o más controversiales que las mencionadas, una auditoría ética para evaluar las políticas organizacionales y procedimientos para preservar y nutrir la conducta ética, el surgimiento de las consideraciones éticas en una forma deliberada y regular en las reuniones, y a través de otros medios de comunicación tales como los boletines, la provisión de una línea confidencial de servidores públicos que pueden usar para discutir preocupaciones acerca de sus conductas éticas profesionales o de otros, la inclusión de entrevistas de salida, entrevistas con empleados que salen de las organizaciones para preguntarles acerca de los puntos de vista de los empleados de la cultura ética de las organizaciones.

#### **Ñ Excelencia**

Por ejemplo una de las cinco mayores secciones del código de ética de la Sociedad Americana Para la Administración Pública se encabeza con la lucha por la excelencia. De nuevo es notable que tales valores como la excelencia y el profesionalismo tengan contenido ético.

### **Conclusiones**

Se hace notar en este trabajo que los emprendedores públicos que promueven el servicio público, están fuertemente influenciados por las sugerencias conductuales originados en la elección pública y en la eco-

nomía organizacional. Estos supuestos conductuales son incompletos y constituyen un distorsionado punto de vista sobre la naturaleza de los seres humanos. Sin embargo, los emprendedores públicos y la persuasión neogerencialista solamente exacerban los problemas de aplicación de los principios éticos, democráticos y profesionales, debido a que las teorías involucradas en el nuevo gerencialismo son incapaces de recrear cualquier noción del interés público.

Se requiere entender los efectos potenciales de los modelos organizacionales sobre los valores de servicios públicos y el diseño de elementos que pueden apoyar o alentar los valores del servicio público. También se requiere una revisión y alineamiento de todos los sistemas de administración de las personas para apoyar los valores del servicio público y recompensar la conducta que la promueve. Más bien es al Estado al que se beneficia con que la conducta de los negocios públicos sea mejor avanzada desde los valores centrales del servicio público que son observados en las formas organizacionales que se usan, incluyendo aquellas como de brazos abiertos de los ministros o secretarios de Estado.

La discusión concluye en que hay un necesario conflicto entre los valores éticos, democráticos y profesionales de estas nuevas formas organizacionales promovidas por el gerencialismo a través de las teorías de la economía organizacional y la elección pública y los valores tradicionales de servicios públicos.

### Referencias bibliográficas

- BAILEY, M. T. 1992. Beyond rationality. Decisionmaking in an interconnected world. En: M. T. Bailey and R. T Mayer eds. Public management in an interconnected world. Essays in the Monnbrook tradition. Pp. 33-52.
- BARNARD, Ch. 1938. The functions of the executive. Harvard University Press (Fifteenth printing, 1962). Cambridge.
- BURNHAM, J. 1941. The Managerial Revolution. University of Indiana Press. Midland Books, 1960 reprintition. Bloomington, Ind.
- BURREL, G. y MORGAN, G. 1979. Sociological paradigms and organizational analysis. Heinemann Educational Books. Portsmouth, NH.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. 1997. The managerial state. Sage. London.

- COLEMAN, J. 1988. Social capital in the creation of human capital. En: American Journal of Sociology, Supplement. Vol. 95. The University of Chicago, Chicago. Pp. 95-120.
- DENHARDT, R. 1981. Is the shadow of organization. The Regents Press. Lawrence, KS.
- HARMON, M. y MAYER, R. 1986. Organizational Theory for Public Administration. Little, Brown. Boston.
- HAGE, J., y FINSTERBUSCH, K. 1987. Organizational change as a development strategy: Models & tactics for improving third world organizations. L. Reinier Publishers. Boulder, CO.
- KLEIN, P. G. 1998. New Institutional Economics. En: Edward Elgar and the University of Ghent, Encyclopedia of Law and economics. Edward Elgar and the University of Ghent.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. 1995. Democratic Governance. The Free Press. New York.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. 2001. Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II. Magazine No. 25. Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- MERTON, R.K. 1957. The Role Set: Problem in Sociological Theory. En: British Journal of Sociology. Vol. VIII, June.
- MOE, R. C. y GILMOUR, R. S. 1995. Rediscovering principles of public administration: The neglected principles of public law. En: Public Administration Review. Vol. 55. No. 2. Pp. 135-146.
- NAHALLEL, A. 2000. European Monetary Union's Deficiencies in Credible Commitment against monetary expansion. En: Cornell International Law Journal. Vol. 33. No. 1. Pp. 273.
- OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION (ODA). 1993. Good government technical note No. 16. ODA. London.
- O'DONNELL, G. 1999. Horizontal accountability and new polyarchies En: Schedler, Andreas, The Self-Restraining State: Power and accountability in New Democracies, Lynne Rienner, Boulder and London. Pp. 29-52.
- OROZCO, M. 2001. Democracia y participación ciudadana. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Magazine No. 23.
- POLLIT, Ch. 1990. Managerialism and the public service. The Anglo-American experience. Basil Blackwell. Cambridge MA.
- PORTES, A. 1998. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. En: Annual Review of Sociology. No. 24. Pp. 1-24.
- PORTES, A. y SENSENBRENNER, J. 1993. Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action. En: The American Journal

José G. Vargas Hernández

- 118 Análisis crítico de las implicaciones del nuevo gerencialismo en los valores éticos, democráticos...  
of Sociology, Vol. 98. No. 6 (May, 1993). The University of Chicago Press. Pp. 1320-1350.
- REICHARD, S. 1996. Ideology drives health care reforms in Chile. *Journal of Public Health Policy*. Vol. 17. No. 1. Pp. 83-98.
- SARTORI, G. 1999. En defensa de la representación política. *Claves de razón práctica*.
- UNESCO. 1997. *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. México.
- WEBER, M. 1982. La política como vocación. En: *Escritos políticos*. Vol. II. Folios Ediciones. México. Pp. 308-364.
- WEBER, M. 1978. *Economy and society* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press. Berkeley.
- WEBER, M. 1946. *Bureaucracy*. Oxford Press.
- WHITE, O. F., Jr y MCSWAIN, C. 1990. The Phoenix project. Raising a new image of public administration from the ashes of the past. En: *Administration and Society*. Vol. 12. No. 19. Pp. 3-38.
- WILLIAMSON, O. E. 2000. *Why law, economics, and organization?*, Business and Public Policy Working Paper BPP-81. Institute of Management, Innovation and Organization, University of California, Berkeley.
- WORLD BANK. 1992. *Governance and development*. World Bank. Washington, D. C.