

1

Del espíritu de servicio público al espíritu del capitalismo.

De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados

Óscar Diego Bautista



Colección
Cuadernos para
prevenir y controlar
la corrupción



Diputados Locales
ESTADO DE MÉXICO



Colección Cuadernos para
prevenir y controlar la corrupción
Cuaderno 1

DEL ESPÍRITU DE SERVICIO PÚBLICO AL ESPÍRITU DEL CAPITALISMO.

**De cómo los servidores públicos
se tornaron en gerentes privados**

DIRECTORIO DE LA H. LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez

Vicepresidentes

Dip. Juan Manuel Zepeda Hernández

Dip. Anuar Roberto Azar Figueroa

Secretario

Dip. José Francisco Vázquez Rodríguez

Vocales

Dip. Jacobo David Cheja Alfaro

Dip. Mario Salcedo González

Dip. Francisco Agundis Arias

Dip. Carlos Sánchez Sánchez

Dip. Aquiles Cortés López

Auditor Superior de Fiscalización

Fernando Valente Baz Ferreira

Secretario de Asuntos Parlamentarios

Javier Domínguez Morales

Contralor del Poder Legislativo

Victorino Barrios Dávalos

Secretario de Administración y Finanzas

Pablo Díaz Gómez

Director General de Comunicación Social

Horacio Morales Luna

Vocal Ejecutivo del INESLE

Everardo Padilla Camacho

Titular de la Unidad de Información

Jesús Felipe Borja Coronel

Plaza Hidalgo s/n, Col. Centro,
Toluca, CP 50000, Estado de México,
Conmutador: 01 722 279 64 00 y 279 65 00
www.cddiputados.gob.mx

**DEL ESPÍRITU DE SERVICIO PÚBLICO AL ESPÍRITU DEL CAPITALISMO.
De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados**

ISBN DE LA COLECCIÓN: 978-607-7716-17-4

ISBN DEL NÚMERO: 978-607-7716-18-1

© Oscar Diego Bautista, 2017

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Plaza Hidalgo s/n, C.P. 50000, Toluca, Estado de México

Tel. 01 (722) 279 64 00 ext. 3320

<http://www.cddiputados.gob.mx/>

1ª Edición: septiembre, 2017

Impreso en México

Título del grabado: *La avaricia*. Firmada en la esquina inferior izquierda. Buena estampación cortada antes de la inscripción del título, en: *Grabados Alemanes de la Biblioteca Nacional (siglos XV –XVI)*, Tomo I, Madrid, Electa, Ministerio de Educación y Cultura, 1997, p. 454.

Autor: George Pencz (1500-1559) (monograma) (S. l.: s. n., entre 1535 y 1550), pintor y grabador en metal de la escuela de Nuremberg. Es probable que fuera discípulo de Durero, pues se advierte su influencia. Perteneció al grupo de “pequeños maestros”. Visita Italia repetidas veces y, según Passavant, entra en contacto con Marcantonio Raimondi. Graba principalmente temas religiosos, clásicos y retratos.

Corrección de estilo: Nuria Ferreira Mañá

Diseño: Edgar A. Rodríguez Cuevas

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos, sin la autorización expresa y por escrito de los editores, en los términos previstos por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Toluca de Lerdo, Estado de México

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Presentación	9
1. Introducción	17
2. El agotamiento del funcionamiento del sistema burocrático	18
3. La expansión total del espíritu capitalista tras la caída del muro de Berlín y el ascenso de las oligarquías	21
4. El arribo de las técnicas privadas al espacio público y su impacto en la conducta de los servidores públicos	23
5. ¿Realmente no hay alternativa?	31
6. Reflexiones generales	34
7. Bibliografía	38

PRESENTACIÓN

El estudio y análisis de la corrupción ha derivado en trabajos muy importantes sobre su definición, tipología, causas, consecuencias e instrumentos para combatirla; pero también, dichas investigaciones han descubierto lo frustrante que resulta su estudio porque se trata de un fenómeno muy complejo que ha generado acalorados debates.

Si bien no es sencillo abordar este tema, es posible saber que la corrupción, en términos generales, responde a motivaciones personales, políticas y culturales, y que la impunidad es el principal ingrediente que se necesita para que exista corrupción. También queda claro que no hay recetas mágicas ni probadas en ningún país del mundo que se hayan aplicado de manera totalmente exitosa y con las que se haya logrado erradicarla; asimismo es importante reconocer, en virtud de la multitud de casos de corrupción existentes, que se trata de una parte oscura de la condición humana en la que el individuo carece de integridad sin importar su situación socioeconómica.

Stephen Morris (1992) — quien ha estudiado de cerca el fenómeno de la corrupción en México — ha definido corrupción como “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado”; también como “todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”, o simplemente como “el uso arbitrario del poder”. Federico Reyes Heróles señala que “... la corrupción se caracteriza por su clandestinidad, además de que se esconde y permanece en la oscuridad”.

Otras definiciones entienden a la corrupción como “una relación entre diversos actores que, de manera continuada, son capaces de establecer transacciones que pueden considerarse indebidas pero que se han convertido en constantes, repetidas, estables” (Arellano *et al.*, 2012: 165). Como se observa, se trata de una violación de un deber posicional que se hace “en forma sistémica, es decir, a través de una relación social relativamente constante y estable, y con amplia capacidad, al mismo tiempo, de ser oculta para otros” (Arellano *et al.*, 2012: 165).

Manuel Villoria (2016), en sus estudios, ha explicado las terribles consecuencias que provoca la corrupción, que advierte, se generaliza y se expande como el cáncer: desconfianza en el Estado, apatía política, daños en el sistema económico y social, selección adversa de élites, porque en un ambiente de corrupción las personas sin ética

son las que querrán dedicarse a la política, daño al estado de derecho, efectos negativos sobre el sistema de inversiones públicas, incremento de la pobreza, entre otros.

México es el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción. Sin embargo, esta va en aumento. En el año 2015, México se ubicaba en el lugar 95; para 2016, ascendió al 123 de un total de 176 países.

Este escenario tan desolador debe ser motivo para actuar con medidas eficaces para su combate, porque, si bien en nuestro país se han hecho esfuerzos importantes y diseñado instrumentos anticorrupción para hacerle frente, como las sanciones, hasta ahora no han ofrecido los resultados esperados.

Este año, 2017, representa un parteaguas importante para la lucha contra la corrupción porque se puso en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción, que tiene como propósito prevenir, investigar y sancionar la corrupción; y a la par, se crearon cuatro nuevas leyes (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se reformaron tres (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En estos momentos de coyuntura en la vida institucional mexicana, se deben redoblar esfuerzos y tratar de comprender ciertos elementos relacionados con categorías históricas, organizacionales e institucionales que incentivan a esta hidra de mil cabezas que se presenta en cualquier ámbito del gobierno mexicano, lo mismo en todo ente que maneja recursos del erario.

En esta pretensión, la Contraloría del Poder Legislativo ha decidido editar la *Colección Cuadernos para Prevenir y Controlar la corrupción*, del investigador Oscar Diego Bautista. En estos, revisa de manera acuciosa e interesante aspectos trascendentales para comprender, describir y explicar la presencia, hasta de arraigo, de la corrupción en México, con la finalidad de proponer soluciones prácticas basadas en la ética pública para combatir el fenómeno que día con día lastima y daña la construcción de un Estado democrático.

La Colección consta de seis cuadernos, que se enlistan a continuación:

1. Del espíritu de servicio público al espíritu del capitalismo. De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados.
2. Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017.
3. Reflexiones en torno a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) de México (2016) y su desvinculación de la ética pública como mecanismo de prevención de la corrupción.
4. ¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública.
5. De la democracia corrupta a la democracia ética. Sugerencias para la consolidación de la democracia en México.
6. Perfil ético en la profesionalización de los servidores públicos.

Esperamos que la lectura de esta publicación pueda contribuir al impulso de una sociedad cada vez más honesta y virtuosa y crear conciencia en el servicio público comprometido con la ética. Todo ello con el objetivo de que, quienes sirven al país sean excelentes moralmente, lo cual, como dijo el sabio Aristóteles: “Es resultado del hábito. Nos volvemos justos realizando actos de justicia; templados, realizando actos de templanza; valientes, realizando actos de valentía”.

Victorino Barrios Dávalos
Contralor del Poder Legislativo
del Estado de México

DEL ESPÍRITU DE SERVICIO PÚBLICO AL ESPÍRITU DEL CAPITALISMO

De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados¹

Oscar Diego Bautista²

¹ Este artículo se publicó en la *Revista Internacional de Éticas Aplicadas* de España bajo el título original: "De la res pública a la Res privada, ¿realmente no hay alternativa?" No. 1, septiembre de 2009, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), pp. 137-151. (ISSN: 1989-7022). Por considerar que el contenido del texto sirve para comprender el fenómeno de la corrupción, el artículo se publica nuevamente.

² Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México.
Correo electrónico: odiegomx@yahoo.com.mx

En la antigüedad hubo una ley por la que nadie que no se hubiera mantenido fuera del comercio podía ser admitido a ocupar un cargo de gobierno.

Aristóteles, Política, Libro III, 1278a, 38-41

La grande y verdadera gloria supone estas tres condiciones: que nos ame la multitud, que tenga confianza entre nosotros y que con cierta admiración nos considere dignos de honor.

Cicerón, Sobre los deberes, Libro II, 31

1. Introducción

Durante la última década del siglo XX y los primeros lustros del XXI, las instituciones públicas y/o de gobierno han pasado por un proceso de ajuste y cambio debido al arribo de las técnicas gerenciales provenientes del sector privado conocidas como Nueva Gestión Pública. Dichas técnicas han generado una modificación sustantiva, por un lado, en la conducta de los servidores públicos, desviándola de la esencia de servicio público original y, por otro, en la forma de organizar, estructurar y operar los servicios públicos. Ante este panorama, este artículo se plantea si hay alguna alternativa a dicha situación.

En la década de los noventa del siglo XX, tuvo lugar una modificación relevante en la forma de organización y operación de las instituciones públicas, es decir, en aquellas que participan de la función de gobierno, que ejecutan las decisiones públicas y que se encuentran agrupadas en la administración pública. Dicha modificación se llevó a cabo a raíz de la aplicación de un grupo de técnicas denominado *Nueva Gestión Pública* las cuales a su vez se acompañaban de una filosofía empresarial con sus valores y estrategias. Estas técnicas neo-empresariales tuvieron su origen en los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda donde desde hace tiempo existía una vinculación estrecha entre gobernantes y empresarios. Empresarios que son al mismo tiempo gobernantes o viceversa. Dicha relación se inclinó hacia el lado empresarial en el que se obtienen beneficios económicos, ganancias y riquezas para los actores, dejando de lado el espíritu de servicio de la administración pública o bien común que establece la política.

Esta situación es clave para comprender cómo se trasladan las ideas y los mecanismos así como el espíritu empresarial al ámbito público bajo el argumento de crear una administración más ágil y eficaz que combata el burocratismo.

Las técnicas de Gestión Pública llegaron en grupo, planteando un *modus operandi* en el meollo de la gestión: en las estructuras administrativas, respaldado por una filosofía y una estrategia concretas. El modelo neo-gerencial alteró el destino de las administraciones públicas, mediante la implantación en todo el mundo de un modelo estándar de manejo público consonante con los imperativos de la globalización. Para impulsar el uso de estas herramientas en los gobiernos, se sumó el Banco Mundial así como la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En 1987, el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE publicó un documento denominado “La administración al servicio del público como cliente”. Dos años más tarde, este comité cambió su denominación por el de Comité de Gerencia Pública (Public Management Committee) también conocido como PUMA por sus siglas en inglés. Dicho Comité “sería el responsable de diseñar un programa de cooperación para mejorar la calidad y costo de efectividad de la gerencia del sector público” (Vicher, 2014, 108). Más tarde en 2001, el Comité PUMA cambió de nombre por el de Comité de Gobernanza Pública y Gerencia (Public Governance and Management Committee).

La implementación de las técnicas de Nueva Gestión Pública no fue repentina, se acompañó de dos situaciones clave, por un lado, el agotamiento del funcionamiento del sistema burocrático de las administraciones públicas y, por otro, la expansión total del espíritu capitalista tras la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría. A continuación se analizan cada una de estas situaciones.

2. El agotamiento del funcionamiento del sistema burocrático

La forma de operar en la administración pública hasta la década de los setenta del siglo XX responde a la versión de Max Weber que destaca a la burocracia como elemento fundamental en la estructura organizativa del Estado. Este tipo de administración supuso en su día una innovación basada en lo racional y lo legal. Dicho esquema creó estructuras con una delimitación de competencias, donde los *procesos* se encontraban rígidamente predeterminados, la toma de decisiones fuertemente centralizada y la ejecución de los actos se hallaba precedida de rigurosos controles previos. El *procedimiento* era un instrumento clave en este modelo al ser considerado como el máximo exponente de la racionalidad, como el medio más adecuado para la defensa de la legalidad.

El poner demasiado énfasis en los *medios* y en el *proceso* provocó que el aparato burocrático creciera y con ello el incremento de recursos para su funcionamiento. La complejidad de la acción administrativa en tiempos de crisis económicas hizo crecer los aparatos públicos de forma tal que el gasto público se disparó en todos los países occidentales. Pero paralelamente a esta situación, creció la imagen negativa de la burocracia; la connotación “burócrata” alcanzó un sentido peyorativo, aún vigente en muchos casos, utilizándose para referirse a la lentitud en el servicio y a la pérdida de tiempo cuando se utilizan servicios públicos del Estado.

Por muy criticable que fuera el modelo weberiano, es sin embargo aceptable en la medida en que una burocracia bien preparada, competente y entregada, posee el conocimiento necesario y una visión amplia y sintética de los problemas de los ciudadanos. No obstante, como afirma Michel Crozier:

Se volvió incapaz, por un lado, ante la complejidad creciente de los problemas, su mediatización y la intervención de grupos de interés y, por otro, ante la fragmentación de administraciones cada vez más compartimentadas. Las burocracias se han vuelto incapaces de tomar alguna decisión al analizar los problemas mediante un sistema basado en arbitrajes sucesivos. Los líderes del sistema político-administrativo, incluso los más responsables, se muestran incapaces de razonar y de conceptuar los problemas "sistémicos" a los que se enfrenta el funcionamiento de las organizaciones" (Crozier, 1996, 65).

El modelo tradicional weberiano fue válido durante mucho tiempo, incluso en la actualidad existen dentro de las organizaciones públicas varios elementos y principios que perduran: autoridad, jerarquía, orden, disciplina. No obstante, el modelo entró en crisis. Sin duda, las aportaciones de este modelo en la operación de las administraciones públicas del siglo XIX tuvieron un carácter de avanzadilla. La erradicación de la designación de cargos bajo criterios políticos, es decir, "a dedo" como "sistema de botín" (*spoil system*), fue un hecho contundente que motivó la profesionalización de los funcionarios públicos.

Este hecho significó cambiar una administración de corte patrimonial, que ya no se ajustaba a un sistema capitalista en plena expansión, por una administración impersonal basada en uno de los principios que todavía caracterizan a las administraciones públicas occidentales. La permanencia en el empleo fue todo un logro. Parecía que toda suerte de corrupciones y corruptelas desaparecería tras el establecimiento de un sistema de empleo público en el que el trabajo de los funcionarios dependiera de su mérito y capacidad y no de las veleidades de los políticos. De un sistema en el que la neutralidad de los funcionarios asegurase el estricto cumplimiento de las órdenes (democráticas) de éstos últimos y en el que servir al interés público fuera la motivación principal técnicamente eficiente en grado máximo (Román, 2001, 229).

Sin embargo, el modelo se desgastó con el paso del tiempo y comenzaron a surgir las disfunciones. La administración pública comenzó a operar de manera lenta debido a un exceso de reglamentos y procedimientos. Para realizar una acción, se requería la autorización de diferentes áreas. Por una firma que faltara todo se detenía. El funcionario, el burócrata, gozaba de un "pequeño poder" que se empeñaba en hacer valer. Lograr una

meta se convirtió en una carrera de obstáculos, aún entre colegas de las instituciones. No está demás señalar que esta actitud aún persiste en algunos espacios de los gobiernos y administraciones públicas.

Esa actitud, acompañada de una exigencia y rigurosidad de los procedimientos que ensoberbecía a los funcionarios frente a los ciudadanos, generaba, paradójicamente, el *miedo* de dichos funcionarios en el momento de responder ante sus superiores. La visión de lealtad y responsabilidad que tenía el servidor público era únicamente ante su jefe inmediato y no ante los ciudadanos. Era una lealtad distorsionada del interés general e institucional. El principio de jerarquía podía compararse incluso con el del ámbito militar. El funcionario tenía la convicción de que debía hacer lo que el procedimiento indicara, aun en contra de lo que pudiera dictar su sentido común. Los resultados eran importantes, pero no tanto como el ejecutar las acciones conforme al procedimiento. En palabras de Weber:

(...) para el funcionario es un honor su capacidad para ejecutar a conciencia y con precisión una orden, poniendo toda la responsabilidad en quien se la manda, y para ejecutarla como si respondiera a sus propias convicciones si esa autoridad jerárquicamente –a pesar de las ideas del funcionario- le insistiera en esa orden que a este le parece equivocada. Sin esa negación de sí mismo y sin esta disciplina moral en su más alto sentido, se desmoronaría todo el aparato” (Weber, 1994, 118).

Lo que durante años hizo posible la permanencia del modelo burocrático weberiano y de su modo de tratar la complejidad de funciones que caracterizan a las administraciones públicas, consistió en que junto al nivel de desarrollo económico y político comenzaba el ascenso de una nueva etapa histórica basada en elementos científicos de racionalidad y eficiencia.

La crisis del modelo weberiano aunada a los cambios de valores que ya se perfilaban en las sociedades contemporáneas y a una mayor participación ciudadana que demandaba mejores resultados, hicieron posible las transformaciones de las administraciones públicas, modernizando sus estructuras burocráticas. Frente a este panorama se hizo necesario adoptar nuevas y mejores formas de organización y de procedimiento en la conducción de las organizaciones. Se incorporaron nuevos mecanismos que dieran vida y agilidad al sistema administrativo que se hallaba estancado y se había convertido en obsoleto. Al conjunto de nuevos instrumentos que llegaron a los gobiernos y administraciones públicas se le dio el nombre de *Nueva Gestión Pública*.

3. La expansión total del espíritu capitalista tras la caída del muro de Berlín y el ascenso de las oligarquías

Con el ascenso al poder de la nueva clase comercial que se gestó con los burgos (ciudades), es decir, la burguesía, en el siglo XVIII, nacía también un nuevo sistema económico: el capitalismo. Bajo este contexto la sociedad da un giro en sus cimientos. Nuevos valores plasmados por el liberalismo aparecen: el libre comercio, la no intervención del estado en la economía así como la libertad de amasar bienes materiales y acumular riquezas de forma ilimitada. Al conjunto de estos valores es a lo que Weber denominó “*espíritu del capitalismo*” o “*espíritu capitalista*”. En sus propias palabras:

Se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo, es por tanto, una actitud, un habitus, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con lo que organiza su vida. El <espíritu> capitalista, en concreto, es esa actitud o mentalidad respecto a la actividad económica caracterizada por aspirar a ganar dinero como un fin en sí mismo.”(Abellán, 2003, 17).

El espíritu del capitalismo tiene su manifestación en la libre empresa, en el reconocimiento y adopción de sus valores y cultura organizativa. El mejor exponente teórico de esta corriente es el *Taylorismo*, que marcó una etapa de la historia económica del naciente capitalismo a principios del siglo XX. Dicha corriente, aún vigente pero rebautizada como *neo-taylorismo* o *pos-taylorismo*, rescata los elementos que le son propios en su origen: iniciativa, innovación, competencia. El éxito en la empresa se mide por los resultados (ganancias, plusvalía, lucro, dinero) y estos se buscan a como dé lugar, incluso comportándose de forma contraria a la ética. En ocasiones, en afán de ese éxito, el ser humano saca lo peor que tiene dentro. Pollitt señala que la nueva corriente de gerencialismo o Nueva Gestión Pública “representa en realidad el revivir de la gestión científica de Frederic Taylor. (...) La recuperación de esta idea ignora los progresos en el comportamiento organizativo desde los tiempos de Taylor” (Hughes, 1996, 125).

El fin de la guerra fría que había comenzado al término de la Segunda Guerra Mundial, enfrentándose dos bloques encabezados por los Estados Unidos y la Ex Unión Soviética, tuvo su fin con el derrumbamiento de la segunda y con la caída del muro de Berlín en 1989. Dicho derrumbamiento arrastró consigo un conjunto de teorías e ideales del bloque socialista respecto del modo de operar los asuntos de Estado en lo político, económico, social, comercial, etcétera.

En contrapartida, dio amplio y libre paso a las teorías económicas más ortodoxas del capitalismo. Siendo presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan (1980-1988), se impulsaron las políticas monetaristas de Milton Friedman, siendo emuladas a su vez por la primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher (1979-1990). Las teorías de finales del siglo XVIII, encabezadas por Adam Smith con su famosa “mano invisible” y concentradas en lo que se había denominado “liberalismo”, fueron retomadas por los nuevos ideólogos de la libre empresa y, acompañándoles del prefijo *neo*, pasaron a denominarse *neoliberalismo*.

El declive del bloque socialista y el triunfo del capitalismo en la batalla ideológica por liderar el mundo hicieron que las ideas, criterios y principios de éste último se extendieran por todo el planeta y que la participación del sector privado y su espíritu capitalista llegara al ámbito de gobierno y de gestión pública de los Estados en los diferentes sectores políticos, sociales, económicos y culturales.

A principios de los noventa del siglo XX se comienza a hablar del *Consenso de Washington*. Dicha expresión se refiere a la elaboración de una estrategia internacional, impulsada por los Estados Unidos, en lo ideológico, político, económico y comercial, y de cuyo contenido surgieron las “recetas” neoliberales o de *Neoliberalismo Económico*. En la formulación de esta estrategia participaron verdaderos poderes fácticos que pudieran posteriormente ejecutarla, entre ellos, los Organismos Financieros Internacionales (OFI), el Congreso, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración estadounidense así como grupos de expertos mediante *think tanks*. Los temas básicos acordados fueron los siguientes: a) Disciplina presupuestaria, b) Cambios en las prioridades del gasto público, c) Reforma fiscal, d) Liberalización financiera, e) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos, f) Liberalización comercial, g) Apertura de inversiones extranjeras directas, h) Privatizaciones, i) Desregulaciones y, j) Garantía de los derechos de propiedad.³

Los partidarios de este nuevo enfoque, que consideraban la intervención del gobierno en la economía como ineficiente, argumentaron que la participación del sector empresarial, considerada como eficiente, eficaz y productiva, era necesaria en el ámbito público, por lo que, para mejorar la eficiencia y operación de los organismos públicos, había que dar paso a la empresa privada la cual incorporaría técnicas de gestión empresarial.

La instrumentación práctica de estas medidas comenzó en los países más débiles o del tercer mundo para luego continuar con aquellos menos débiles. Diversas instituciones

³ Para un análisis más detallado sobre este tema ver: “José María Serrano, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm

internacionales salieron en apoyo de la divulgación de esta estrategia. La OCDE incorporó estas medidas neoliberales y las sugirió en los países miembros bajo el argumento de que “Se deben de relajar los controles administrativos”. (Hughes, 1996, 113). A su vez, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) presionaron a los gobiernos de los países de América Latina, Asia y África para que aplicaran las medidas. La estrategia neoliberal, eminentemente económica, abarcó poco a poco los diferentes espacios geográficos del planeta. Incluso algunos estudiosos de la Unión Europea (UE) han señalado que las normas de política económica del *Tratado de Maastricht* constituyen una adopción por parte de la Unión Europea de las ideas surgidas del Consenso de Washington.

4. El arribo de las técnicas privadas al espacio público y su impacto en la conducta de los servidores públicos

La incorporación del programa gerencial se debe a que:

La gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr objetivos de la forma más económica y más eficiente posible a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos financieros, humanos, materiales, informativos, etcétera (Gunn, 1996, 43).

En cumplimiento a estas medidas se argumentó que eran necesarias las medidas siguientes: a) Aminorar la participación del Estado, b) Desregular o eliminar diversas leyes al considerar que existía una excesiva reglamentación, c) Reducir personal de la función pública (burocracia) mediante la liquidación, despido o jubilación, d) Reclutar personal sin contrato permanente, sin otorgar prestaciones ni generar antigüedad y sólo por periodos cortos y renovables, e) Disminuir el número de instituciones públicas desmantelando el Estado, f) Privatizar algunos servicios públicos dando formalmente vía libre a las empresas privadas.

Los impulsores de la Nueva Gestión Pública, convencidos del éxito de su aplicación en la empresa privada, no dudaron en aplicarla de manera idéntica al ámbito público, fueran cuales fueran los factores culturales, sociales, administrativos propios de cada país. Sin embargo, en la implementación de todas estas decisiones encontraron diversos obstáculos, uno de ellos, tal vez el principal, era la conducta del personal público, ya

que este asumía pautas distintas a las deseadas. Los operadores neo-empresariales esperaban que los servidores públicos actuaran o reaccionaran de igual forma que el personal de la administración privada, olvidando que los objetivos entre el ámbito público y el privado son diferentes y que un Ministerio no se administra como un centro comercial. Tampoco pudieron percibir que la cultura administrativa tiene sus variaciones en cada país y región. Esta situación la comenta con ironía Paul Krugman al decir: “Lo que ocurre básicamente es que los norteamericanos (estadounidenses) creemos que el resto del mundo no existe, y nos cuesta tomarnos en serio su existencia. Se trata de un gran país con el idioma dominante, con la cultura dominante, y nos resulta difícil fijarnos en lo que pasa fuera” (Tous, 1999, 8).

Debido a que, en un primer momento, la respuesta de los servidores públicos resultó contraria a la esperada, los precursores de la Nueva Gestión Pública culparon a los valores propios del servicio público por considerarlo un obstáculo, un freno a la innovación y un dique al desarrollo. Para enfrentar la moral o ética del servidor público, los nuevos gestores públicos reaccionaron modificando normas y reglas existentes mediante una política de desregulación e incorporando nuevos valores (quizá sea mejor decir antivalores) que se implementaron mediante una estrategia que se denominó *Nueva Cultura Administrativa*. De esta manera, los modernos gerentes públicos, poco a poco, lograron sustituir e incorporar nuevas pautas de conducta en la cultura del servicio público.

Algunos de los nuevos valores establecidos en el ámbito público provenientes del modelo gerencial privado son los expuestos a continuación:

VALORES Y LINEAMIENTOS DEL MODELO GERENCIAL PRIVADO	
Calidad	Iniciativa
Cambio	Innovación
Capacidad de acción	Mayor iniciativa personal
Comercialización de los servicios públicos	Movilidad de personal
Comercialización del patrimonio público	Orientación a lo económico
Contratación temporal o por honorarios	Participación del sector privado
Cultura administrativa (lenguaje empresarial)	Profesionistas del sector privado
Competencia	Productividad
Economía	Racionalidad
Eficiencia	Rapidez
Especialización	Rentabilidad
	Sueldos mayores

Fuente: *Elaboración propia*

Estos valores tuvieron gran impacto en las instituciones públicas. Algunos de los logros alcanzados en sentido positivo fueron estos:

- a) Motivación en los servidores públicos
- b) Cierta elevación de la productividad
- c) Mayor aprovechamiento de los recursos
- d) Estímulo de la iniciativa personal
- e) Optimización del tiempo de servicio
- f) Incorporación de las Nuevas Tecnologías
- g) Simplificación de los trámites administrativos
- h) Reestructuración administrativa
- i) Calidad en el servicio.

Pero no todo fue positivo en las técnicas de Gestión Pública. El hecho de introducir en los gobiernos los principios de la competencia privada, acompañados del *espíritu capitalista* comenzó a generar conductas inadecuadas si tenemos en cuenta los principios originales de *la Ética Pública y el Buen Gobierno*. Aunque aún no se han visto todos los efectos negativos que estas técnicas puedan generar, algunas situaciones ya identificables son las siguientes:

- *Confusión en el servidor público en los objetivos y valores de servicio público.* Con la implantación de las técnicas gerenciales, hay una transferencia de la administración privada a la pública en la forma de trabajar. Se intenta gobernar como si se administrara una empresa privada. En este proceso, el lenguaje juega un papel importante. Los altos funcionarios de la administración pública son ahora denominados "gerentes" mientras que los ciudadanos se convierten en "clientes",⁴ generando así una confusión en los servidores públicos.
- *Pérdida de protagonismo de las instituciones públicas.* El hecho de dar oportunidad al sector privado en la prestación de servicios resta protagonismo a las funciones de las instituciones públicas. Esta pérdida de protagonismo desacredita lo público sacando provecho de ello el sector privado.

⁴ Si entramos en la lógica empresarial entonces los ciudadanos más que clientes de servicios públicos, son los accionistas del Estado y, por lo tanto, de las administraciones públicas, pues tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Además, entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino político y social.

- *Evasión de la responsabilidad pública.* Con la transferencia al sector privado de la prestación de servicios, algunos gobernantes se “*lavan las manos*” cuando dicha prestación, o no se realiza satisfactoriamente o es interrumpida por una huelga, bajo el pretexto de que no son ellos quienes ofrecen el servicio. Esta afirmación es falsa porque, por definición, el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento es asegurado, regulado y controlado por las instituciones gubernamentales, y esta puede ser proporcionada de manera directa o indirecta. En cualquier caso, el responsable del buen desempeño es el gobierno.
- *Alteración de los fines públicos.* Con la llegada de los valores empresariales y el interés por obtener beneficios, la gratuidad en la prestación de servicios se altera. Servicios públicos que son una contraprestación por el pago de impuestos y que se ofrecen de forma gratuita al ciudadano ahora se comienzan a cobrar. De esta manera, el ciudadano tiene que erogar un doble pago.
- *Comercialización de los servicios públicos.* Se busca obtener beneficios económicos desde las instituciones de gobierno cargando al ciudadano con un suplemento adicional a los impuestos pagados. Por ejemplo, en los últimos años algunas instituciones de carácter público como Ayuntamientos o Ministerios han permitido que los ciudadanos tengan que conectarse a una línea de pago para solicitar o incluso solo informarse de un servicio público al que de por sí tienen pleno derecho.
- *Sueldos excesivos de los miembros del gobierno federal, estatal o municipal y de los altos cargos de la administración.* Bajo el argumento de que hay que evitar que el representante público caiga en la tentación de ser corrompido, se equipara su sueldo al de los directivos del sector privado en montos exorbitantes que ofenden a la sensatez, con el añadido de que este hecho se reproduce en los diversos representantes públicos (alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, senadores).
- *Trato de favor desde el gobierno a las empresas privadas.* Con el consecuente beneficio recíproco en un negocio público- privado surgen casos de complicidad de manera directa, por medio de un familiar, de alguna amistad u ocultando identidades mediante prestanombres o testaferros.
- *Concesión de privilegios a las empresas privadas.* El sector empresarial, respaldado por su poder económico y sus relaciones, obtiene apoyos preferentes por parte del gobierno mediante políticas específicas o sectoriales.
- *Trampolín político al sector privado.* Altos cargos políticos, una vez que han dejado la responsabilidad pública, son llamados por grandes compañías privadas, en virtud de que conocen y manejan información privilegiada para las empresas,

a pesar de que esta situación generalmente está prohibida por ley en muchos países.⁵

La suma de estas y otras situaciones, muchas de ellas sin sanción alguna, genera en el conjunto de los servidores públicos la tendencia hacia una actitud individualista acompañada del ansia por enriquecerse desde los cargos públicos. Si bien las técnicas administrativas por sí mismas no son malas ya que están diseñadas para mejorar los servicios públicos, cuando el fin es otro, repercute en los objetivos de aquellas. En este sentido, Blanca Olías considera que el impacto de las técnicas privadas no ha sido del todo positivo, más bien ha resultado caro:

El precio que hay que pagar por la destrucción de la cultura de servicio público de los funcionarios y de los riesgos para la probidad y los valores éticos que conlleva la introducción de criterios de mercado en el sector público es alto. La cultura de los empleados públicos puede ser un freno para la productividad pero también es un compromiso con los valores de la vida colectiva y con los intereses que, hoy por hoy, representa el Estado (Olías, 2001, 20).

Con la privatización de los servicios públicos se dismantela el Estado de Bienestar. La infraestructura creada con dinero público se remata a precios irrisorios beneficiando sin duda al comprador. Un dato interesante referido al caso mexicano es que en 1982 existían alrededor de 1 200 empresas públicas, mientras que durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se redujo el número de empresas a alrededor de 70. En dicho proceso, prácticamente se remataron muchas empresas, incluso aquellas consideradas de carácter estratégico como lo era Teléfonos de México.

La turbulencia que atraviesan las instituciones de gobierno provoca que los cimientos de lo público se fracturen, que normas, leyes y valores sean alterados, generando un nuevo tipo de conductas que no son necesariamente positivas.

⁵ En España el artículo 8 de la Ley 5/2006 de 10 de abril de *Regulación de conflictos y de los Altos cargos de la Administración General del Estado* señala que “Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, los altos cargos no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado”. Sin embargo, el hecho de que personas que ocuparon altos cargos en su país sean contratados por empresas privadas del extranjero, hace imposible la aplicación de las leyes a este respecto, es decir, las evaden.

Con el dismantelamiento de instituciones, desregulación de leyes y cambios en los sistemas de trabajo, se genera un ambiente de confusión y turbulencia que ha permitido un caldo de cultivo para la realización de prácticas corruptas. Al respecto se pronuncia Carles Ramió:

Hay que abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la administración pública es positiva en el sentido de que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente. Este escenario solo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen unos sólidos valores públicos. Desgraciadamente, la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos" (Ramió, 2001, 199).

Cuando los instrumentos de la Nueva Gestión Pública son implantados en naciones con diseños institucionales diferentes al de los países de origen, como por ejemplo los países latinoamericanos, africanos o asiáticos, dichos instrumentos pierden una buena parte de sus supuestas bondades, dificultando la consecución de la eficacia y eficiencia en las instituciones públicas de los países en que se implementan. El contexto histórico, social, económico y político es diferente en toda nación, de ahí que no existan fórmulas mágicas, válidas para todos. Así se expresa Owen Hughes, estudioso de las técnicas de gestión pública.

La Nueva Gestión Pública promete mucho, pero obviamente no se conseguirá todo lo prometido. De hecho, todavía está por ver si las mejores partes del modelo anterior (el profesionalismo, la imparcialidad, los elevados criterios éticos) pueden ser mantenidas en el marco de las mejoras que promete el modelo gerencial (Hughes, 1996, 131).

La incorporación de técnicas privadas al espacio público genera muchas dudas entre los servidores públicos. Algunas interrogantes básicas a plantearse son las siguientes: ¿Los servidores públicos verdaderamente quieren convertirse en gerentes? De ser así, ¿por qué no están en el ámbito privado? ¿Por qué entonces decidieron hacer un examen de oposición para ingresar al servicio público? ¿No será acaso que el sobrenombre de gerente responde a las teorías de moda insertadas por los ideólogos neoliberales? En sentido contrario, ¿será que los administradores privados aspiran a ser servidores del Estado? En caso afirmativo, ¿por qué no participan en un concurso de oposición? Si el

objetivo en el ámbito privado es la ganancia y, tomando en cuenta que algunas personas provenientes del ámbito empresarial ya poseen suficiente riqueza, debe existir otro motivo que les impulse a desear ocupar un cargo público. Sin duda, la respuesta a ese emotivo es el *anhelo de poder* y todo lo que ello conlleva. Bajo la lógica empresarial, se pueden obtener mayores ganancias desde el poder político.

De nuevo Hughes, se pregunta: "¿Por qué los funcionarios públicos deben gozar de un puesto de trabajo permanente y para toda la vida? ¿Por qué no pueden trabajar sujetos a contrato?" (Hughes, 1996, 112). ¿Por qué un individuo no puede enriquecerse en el sector público?

Para responder de inmediato a este autor, se ofrecen a continuación algunas razones: a) El empleo fijo en los funcionarios genera estabilidad y constancia laboral ante los cambios de gobierno y vaivenes políticos. Cuando los puestos de los funcionarios dependen de los jefes inmediatos y estos tienen la potestad de despedirlos en cualquier momento, se genera una actitud de sumisión hacia ellos, b) La estabilidad de personal permite la continuidad en los planes y programas de trabajo, c) Un funcionario con lealtad a la organización antepone este principio a los intereses políticos, d) Un personal estable es parte de la estructura administrativa la cual a su vez da fortaleza a un Estado porque con su reducción las instituciones públicas se debilitan, e) Cuando los funcionarios trabajan por contrato se puede crear una situación de patrimonialización de lo público y de corrupción, f) La estabilidad laboral es resultado del servicio civil de carrera, está dirigido a aquellos individuos que han elegido un estilo de vida dedicado a la función pública con dedicación plena.

Dedicarse a la profesión de servicio público no equivale a tener un negocio para probar suerte y obtener dinero. Mucho menos si ese negocio se hace con recursos públicos. Un servidor público no debe enriquecerse porque los recursos que maneja son de naturaleza pública, resultado del esfuerzo colectivo, de los impuestos que pagan los ciudadanos, los cuales, al hacerlo, depositan precisamente su confianza en el servicio público.

El cargo público existe para cumplir con la resolución de demandas ciudadanas con objetivos precisos. Cuando algunos individuos se enriquecen desde el sector público es porque llevan a cabo negocios ilícitos desde el cargo, es decir, prácticas corruptas. La empresa privada, por naturaleza, es creada para hacer negocio y obtener dinero, ganancia, rendimiento o plusvalía mientras que, en el sector público, el objetivo es la resolución de la pluralidad de intereses en los aspectos social, cultural y de servicio, a pesar de que a veces se tenga que funcionar con finanzas desequilibradas.

Mientras que para la administración pública la sociedad es importante como fuente de legitimación, para el sector privado lo es como medio de obtención de beneficios. Mientras que para la administración pública la relación con la sociedad comprende casi todas las facetas de la vida de un individuo y se relaciona con este en las circunstancias más variadas (desde la acreditación pública de su nacimiento hasta, en algunos casos, la privación de libertad), para la empresa privada la relación con los individuos se produce en una sola dirección, a saber, la que los convierte de potenciales clientes en compradores reales (Román, 2001, 236).

Una interesante crítica respecto a la aplicación de la gerencia pública en el Reino Unido es presentada por Bovaird y Löffler, al señalar tres problemas conceptuales:

El primero consiste en aplicar las ideas del gerencialismo sin prestar suficiente atención a sus inherentes limitaciones. En línea con los análisis de Pollit, la nueva gestión pública no sería más que una versión renovada, o más bien renacida, de la gerencia clásica (*scientific management*) con una severa incapacidad para abordar problemas complejos o de racionalidad limitada y una acentuada inclinación por las especificaciones de producción y medición. El segundo problema revelaría la incapacidad para comprender que, a pesar del tamaño del gobierno o, mejor aún, de las dimensiones del ejecutivo y de su complejidad, gobernar es una empresa única. Gobernar no consiste en agregar dimensiones, sino en manejar un sistema de múltiples dimensiones (procesos políticos, sistemas de responsabilidad, presupuestos, función pública, etc.) que operan en una determinada cultura político-administrativa. Para conseguir un cambio en el nivel sistémico no se puede actuar en una sola de sus dimensiones. El tercer problema se debe a un error de comprensión. La gestión pública no trata sólo sobre cómo proporcionar servicios públicos, sino que al mismo tiempo institucionaliza valores profundos sobre el orden de gobierno o gobernanza y es, por lo tanto, inseparable de la disposición institucional en la que se halla inmersa (Olías, 2005, 129).

De la experiencia británica se concluye lo siguiente:

Es necesario reflexionar sobre los servicios públicos desde su raíz, como un conjunto de bienes y servicios estrechamente vinculados al tipo de relación que la administración entabla con los ciudadanos y que forman parte de la empresa de gobierno y que "no se debe olvidar que el Estado, aunque ya no dispone del monopolio sobre la expertise ni sobre los recursos económicos e institucionales para gobernar es sin embargo, el instrumento clave para perseguir el interés general o colectivo" (Olías, 2005, 130).

Para Brugue y Subirats:

El sector público presenta problemas de ineficiencia, de excesivo gasto, de poca capacidad de respuesta o de cerrazón organizativa; pero al mismo tiempo, se considera que lo más importante para entender la crisis del sector público no son estas disfuncionalidades internas sino la pérdida de valores y de objetivos, así como la crisis del propio concepto de público. (Brugue y Subirats, 1996, 15).

Pese a críticas fundamentadas de especialistas y académicos en la materia a las técnicas privadas en el espacio público, existe una tendencia grande a anteponer las técnicas *neoempresariales* a las *neopúblicas*. La razón estriba en que estas últimas son mucho menos atractivas para los gestores políticos. Los valores y principios de la *Ética Pública* están en desventaja frente a los atractivos intereses empresariales. Una razón a esta falta de interés parece obvia pues los valores neoempresariales de carácter instrumental solo se implementan, lo que los hace más operativos, rápidos y prácticos, mientras que los valores de la ética pública hay primero que interiorizarlos para después poder transmitirlos a los servidores públicos, tratando de despertar la conciencia, proceso lento, sobre todo si se quiere llegar a las raíces de la persona. Al respecto, en palabras de Bauman:

Pocos dirigentes políticos tienen hoy la valentía o los recursos suficientes para hacer frente a la presión, y los que lo hacen deben enfrentarse a adversarios formidables: los que forman la alianza entre las dos ramas de la <superclase global>, y que son el capital extraterritorial y sus acólitos neoliberales, exceptuando escasas excepciones (entre las que destacan los países nórdicos). La mayoría de los políticos optan por la vía fácil: la de la fórmula TINA <There is no alternative>. (Bauman, 2006, 190).

5. ¿Realmente no hay alternativa?

El reconocimiento a la eficiencia de las técnicas gerenciales solo puede realizarse a través de sus resultados, si verdaderamente hay efectos sobre el bienestar de la comunidad. Más allá de la retórica política, los programas de gobierno donde se han aplicado dichas técnicas no han dado los resultados vaticinados, sino más bien lo contrario: mayor concentración de la riqueza, mayor desigualdad social, desempleo, aumento de la pobreza, debilidad de las instituciones públicas y corrupción, situaciones que generan en los ciudadanos descontento y desconfianza hacia sus gobiernos.

La respuesta crítica a los postulados neoliberales desde diferentes sectores en el mundo se ha hecho evidente: movimientos ciudadanos, creación de ONGs en diversos sectores, surgimiento de grupos antiglobalización o contra el neoliberalismo. Algunos economistas se han desligado del Consenso de Washington como Joseph Stiglitz, quien fue Presidente del Banco Mundial y más tarde Premio Nobel de Economía.

La atención sobre lo que sucede en esta nueva realidad en las instituciones públicas ha dado origen a diversas críticas a las técnicas empresariales y a nuevas interpretaciones teóricas de la Gestión Pública, a cuestionarse si verdaderamente no hay alguna otra alternativa. Afortunadamente la respuesta es positiva: *la hay*.

Algunos estudiosos en cuestiones de Gobierno y Administración Pública han ampliado o replanteado su punto de vista incorporando un elemento existente desde antaño pero que se había ignorado o descuidado: *la Ética Pública*.

Este campo del conocimiento integra un conjunto de principios y valores para la política, la administración pública y en general para todos aquellos asuntos que se relacionan con el ámbito de lo público. Al respecto, han escrito diversos académicos e investigadores:

a) Para Gerald Caiden:

“A una administración en ocasiones moribunda debe seguirle una organización pública saludable a la que se asocian, como irrenunciables, los más altos estándares de honestidad e integridad.” (Román, 2001, 241).

b) Para Laura Román:

¿Por qué nos interesa la ética pública? –y responde– “Es importante porque nadie quiere ser gobernado por políticos y funcionarios corruptos, inmorales o que actúen de acuerdo a procedimientos poco éticos” (2001).

c) Para Manuel Villoria:

Cuando se han catalogado y medido los motivos por los que los empleados públicos trabajan en lo público y se esfuerzan, se ha descubierto un importante volumen de motivos intrínsecos, es decir, motivos derivados de la propia naturaleza del trabajo y de sus efectos. Así, se han descubierto motivos como la entrega a un programa público por identificación personal con el mismo, o como el orgullo de poder participar en procesos de formulación de políticas públicas; también se han descubierto motivos como el deseo de servir al interés público, la lealtad y el sentido del deber a la nación, o la búsqueda de equidad social; finalmente,

se han descubierto motivos de tipo afectivo y altruista, como la convicción de que el programa en el que se trabaja es importante socialmente para ayudar a los más desfavorecidos, o como la búsqueda del bienestar general. Ciertamente, la presencia de motivos intrínsecos, en contraposición a los puramente externos –pagas de productividad, ascensos, etc.– favorece la toma de decisiones éticas en la administración y reduce la corrupción en magnitudes difíciles de medir pero intuitivamente importantes. En consecuencia, la selección de personas con motivaciones intrínsecas para el servicio público es, desde una perspectiva ética, una medida muy positiva (Villoria, 2005, XIII).

d) Para Manuel Martínez Bargueño:

“La idea de servicio público es el fundamento de la ética, por eso el trabajo en el sector público fue identificado desde sus orígenes con la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia y otros muchos valores que hicieron del trabajo en el sector público una auténtica tarea de la que la sociedad espera frutos de calidad.” (Martínez, 1997, 24)

e) Para Blanca Olías:

Nada más significativo al respecto que la creciente preocupación por la ética pública y los valores de empleados y directivos. La nueva cultura que se pregoniza como requisito indispensable para llevar a buen término el proceso de renovación, una cultura que pone énfasis en los costes, los resultados, la hegemonía del cliente y, más recientemente la calidad de los productos, cede terreno ante la preocupación por los valores de lealtad y probidad del servicio público (Olías, 2005, XIII).

A través de la Ética en el servicio público es posible volver a los principios originales de la política y la administración pública, a las premisas básicas que son los pilares del edificio público. De esta manera, es posible, con fundamentos, erradicar falsas creencias, ideologías, encantamientos y seducción con la que el sector privado tiene cautivos a los servidores públicos. Hay que despertar del hechizo, no caer en los cantos de sirena. Pero ello será posible si limpiamos la mente de los servidores públicos y les inyectamos la filosofía de lo público, rescatando así el alma de la *res pública* o bien interno del servidor público como le denominó Aristóteles.

Es conveniente para los Estados contar con instituciones sanas, fuertes y activas, no enfermas, débiles y pasivas. Y para garantizar la conducta de los servidores públicos, tanto de aquellos que lo son por elección (políticos) como aquellos que lo son por oposición (funcionarios de carrera) o por designación (aquellos que llegan mediante equipos de

trabajo o son nombrados en sus cargos a discreción) necesitamos llevar los valores éticos a una política de Estado. Hay que institucionalizar la ética, haciendo de ella una política de Estado a través de modelos como el Sistema Ético Integral (SEI).⁶

De este modo, se reconoce que la función pública es una organización que gestiona intereses generales y que las consideraciones éticas constituyen algo consustancial a la actividad de quienes forman parte del servicio público. Se rescata la idea de la importancia de los valores en el servicio público para alcanzar una transformación efectiva que permita lograr una verdadera cultura administrativa.

A finales de los años noventa (siglo XX) y a comienzos del siglo XXI, diversos gobiernos y organismos supraestatales han incorporado elementos de la *Ética Pública* dentro de sus programas de gobierno. Hoy más que nunca los principios y valores éticos que distinguen las administraciones públicas deben ser mantenidos.

Con la incorporación a la gestión pública de la ética se reconoce que es en esta donde se deposita el <espíritu> de la organización, debido a que son los *principios* y *valores* los que justifican el actuar de los servidores públicos. Cualquier programa de reforma de las administraciones públicas que aspire a tener éxito, necesita forzosamente incorporar un *ethos* para la organización. Cuando las técnicas de gestión pública se acompañan de valores de servicio público se obtiene del personal una mayor capacidad de innovación, mayor sentido de la responsabilidad, espíritu de servicio, solidaridad y entrega en cada acción así como la cooperación en la búsqueda del interés común que es la meta de toda política estatal.

6. Reflexiones generales

Las aportaciones generadas por estudiosos de las organizaciones privadas, desde perspectivas psicológicas, sociológicas o económicas aplicables y/o aplicadas en el campo de la administración pública deben adaptarse a la naturaleza de lo público y no a la inversa. En otras palabras, es posible aprovechar la utilidad práctica de las tendencias empresariales pero descargarlas del espíritu comercial-usurero, pues es precisamente esto lo que desvirtúa el objetivo de lo público.

⁶ Ver tesis doctoral: Diego, Oscar (2007), *La ética en la Gestión Pública. Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un Sistema Ético Integral (SEI) en los gobiernos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (UCM). www.ucm.es/BUCM/2006.htm

Las técnicas del sector privado responden a los principios de una filosofía empresarial acompañadas del espíritu de interés mercantil, que al implementarse en el sector público transforma los valores y principios de las personas que allí laboran sustituyendo los valores públicos por los privados. Como resultado de la filosofía empresarial aplicada en el servicio público, se modifica la conducta, algunos funcionarios se han convertido, o están en camino de convertirse, en vendedores de servicios.

Las técnicas gerenciales responden a una ideología que da preferencia a lo privado sobre lo público actuando con privilegios y generando desigualdades e injusticias contrarias a la razón de ser de todo Buen Gobierno que es la búsqueda de la justicia y la equidad. En este sentido, Zygmund Bauman escribió que actualmente: "(...) nuestras instituciones políticas –a las que solíamos recurrir si teníamos problemas y que se nos ha enseñado a ver como garantes de nuestra seguridad– forman un aparato ajustado al servicio del orden y el egoísmo" (Bauman, 2006, 32).

Los hechos sucedidos a lo largo de 2008 en los EEUU con la cuasi quiebra de las entidades *Fannie Mae* y *Freddie Mac*, y la quiebra de *Lehman Brothers*, ponen en evidencia un sistema económico neoliberal aceptado como panacea que, sin embargo, ha tenido que ser rescatado de urgencia desde las instancias públicas y, por tanto, con recursos provenientes de los ciudadanos. La crisis generada en septiembre del mismo año a nivel mundial ha mostrado que la gestión pública llevada de forma privada, y la propia gestión privada (llevada al extremo por el exceso de codicia) son dañinas para los intereses generales. La práctica de operaciones corruptas en la conducta de banqueros y agiotistas ha sacudido el sistema económico mundial con consecuencias perjudiciales para el ciudadano común.

El principal problema de un gobierno auxiliado en criterios empresariales es que excluye el principio de la equidad. En muchos países donde se aplicaron las políticas de ajuste se han obtenido resultados desastrosos. América Latina es el ejemplo por excelencia: la región más desigual del planeta. El contraste ofende a la dignidad humana porque junto a la opulencia de una elite de hombres millonarios se encuentra una multitud de personas que padecen la miseria extrema. Hasta el momento, la razón moderna ha estado al servicio del privilegio, no de la universalidad.

Richard Rorty escribió al respecto:

El nuevo individualismo, el debilitamiento de los vínculos humanos y el languidecimiento de la solidaridad están gravados en una de las caras de

una moneda cuyo reverso lleva el sello de la globalización. En su actual forma puramente negativa, la globalización es un proceso parasitario y predatorio que se nutre de la potencia absorbida de los cuerpos de los estados-nación y de otros mecanismos protectores de los que los súbditos disfrutaron (y que, de vez en cuando, padecieron) en el pasado (Bauman, 2006, 233).

La participación de la empresa privada en el ámbito público no se limita a la búsqueda de eficiencia en el trabajo, va más allá, participa directamente del poder político. El poder político es algo que numerosos empresarios codician, y este solo se encuentra en el ámbito público.

La filosofía política advierte sobre los riesgos y consecuencias de colocar hombres de negocios en los cargos públicos. Algunos pueblos de la antigüedad establecieron una ley que prohibía a los que habían tenido negocios privados ocupar cargos públicos, sencillamente porque esas personas habían aprendido a lucrarse y con ello alterarían la función de gobierno.

Con la privatización de los servicios públicos la sociedad da un giro respecto a sus objetivos históricos. Cuando no se cumplen los objetivos, se está negando u obstaculizando la posibilidad de lograr bienestar social y aspirar a una vida digna. Los estudiosos de los asuntos de gobierno y administración pública cuyos principios básicos están señalados en la teoría y filosofía política, no pueden sino estremecerse al observar el panorama hacia el que se conduce a las instituciones públicas.

El “espíritu de lo público” está en crisis al ser sustituido día a día por el “espíritu de lo privado”. Históricamente, la importancia de los valores éticos en el servicio público y su exigencia de que quienes ocupen cargos públicos deben poseer calidad moral, ha sido cuestionada una y otra vez. Son precisamente los interesados en asumir cargos públicos los que se caracterizan por la codicia, la ambición o el anhelo de poder. Alejados, por tanto, del perfil idóneo, intentan desacreditar, combatir o eliminar la importancia de la ética.

El liberalismo exacerbado del siglo XIX ha conducido a la humanidad a una situación desastrosa. Con el final de las guerras mundiales, se declaró en los países europeos que nunca más los ciudadanos pasarían hambre e injusticia, de ahí que los gobiernos se hayan caracterizado desde entonces por el establecimiento de políticas de bienestar social. Tuvieron que pasar dos guerras para comprender que los seres humanos necesitan de la solidaridad de unos con otros. Para poder cumplir dichas políticas fue necesario

construir una estructura básica estatal formada por un conjunto de instituciones públicas. Sin embargo, en la última década, se ha ido desmantelando o diseccionando para beneficio privado aquello que fue construido con dinero y trabajo público, con el esfuerzo e ilusión de una generación que padeció miseria y dolor y que, garantizando un mínimo de bienestar, tenía la esperanza de que nadie volviera a estar desprotegido.

En contraste con el fin original del Estado, los gobiernos democráticos modernos se dirigen al extremo opuesto. Bauman sintetiza muy bien esta situación al decir:

Abierto y crecientemente indefenso, el Estado-Nación pierde parte de su fuerza, que se evapora actualmente hacia el espacio global, así como mucha de su sagacidad y de su destreza política, que hoy se ven cada vez más regaladas (¿o abandonadas?) a la esfera de la política individual. Todo lo que de poderío y de política queda aún en manos del Estado y de sus órganos ha ido menguando gradualmente hasta alcanzar un volumen que cabe perfectamente en el recinto de una gran comisaría de policía equipada con una avanzada tecnología de vigilancia (...) Este Estado reducido apenas puede llegar a ser otra cosa que un Estado de la seguridad personal (Bauman, 2006, 191).

7. Bibliografía

- A.A. V.V. (1996), *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid.
- A.A. V.V. (1993), *Modernización Administrativa y Formación. Seminario internacional*, INAP, Madrid.
- A.A. V.V. (1990), *Reflexiones para la Modernización del Estado*, MAP, Madrid.
- Abellán, Joaquín (2003), "Estudio preliminar" en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza editorial, Madrid.
- Barzelay, Michel (1998), *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, Colegio de Ciencias Políticas, México.
- Bañon, Rafael (1997), *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Bauman, Zygmund (2006), *Miedo Líquido*, Paidós.
- Bauman, Zygmund (2001), *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall.
- Bauman, Zygmund (2001), *En busca de la política*, FCE, México.
- Conde, Carlos (2001), "Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE", en *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid.
- Crozier, Michel (1996), *La crisis de la inteligencia*, MAP, Madrid.
- Gunn, Lewis (1996), "Perspectivas en gestión pública" En: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, pp. 41-54.
- Hughes, Owen (1996), "La nueva gestión pública" en *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, pp. 103-132.
- "Las empresas españolas tienen 6000 millones en paraísos fiscales" (2007), Madrid, *Diario El País*, 29 de octubre.
- Martínez Bargeño, Manuel (1997), "La ética: nuevo objeto de la gestión pública" en *Revista Gestión, Análisis y Políticas Públicas*, Nº 10, INAP, Madrid, p. 24.
- Marirrodiga, Jorge (2005), "<Enemigos> del FMI", Madrid, *Diario El País*, 28 de marzo.
- Olías de Lima, Blanca (2005), "Servicios públicos y gobernanza" en *Revista Sistema* Nº. 184-185, pp. 125-140.
- Olías de Lima, Blanca (2005), *La nueva Gestión Pública*, (2001), Prentice Hall, Madrid.
- Ramió, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional" en *Revista Reforma y Democracia*, Nº 21, CLAD, Venezuela, octubre, p. 19.
- Román, Laura (2001), "La cultura organizativa y la ética pública", En: *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, p. 229.
- Rorty, Richard (1999), "Love and Money", En: *Philosophy and social hope*, Penguin, p. 233.
- Sampedro, José Luis (2002), *El mercado y la globalización*, Destino, Barcelona.

- Serrano, José María, El Consenso de Washington, ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante? www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm
- Tous M, Estapé (1999), "Entrevista a Paul Krugman", Diario *La Vanguardia. Economía y Negocios*, 11 de septiembre, p. 8.
- Vicher, Diana (2014), *El laberinto de governance. La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*, Toluca, IAPEM.
- Villoria, Manuel (2000), *Ética pública y corrupción*, Tecnos, Madrid.
- Weber, Max (1994), *La ciencia como profesión*, Alianza, Madrid.
- Weber, Max (2003), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid.

**DEL ESPÍRITU DE SERVICIO PÚBLICO AL ESPÍRITU DEL CAPITALISMO.
De cómo los servidores públicos se tornaron en gerentes privados**

Se terminó de imprimir en noviembre de 2017
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.,
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: impresostega@gmail.com

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

ISBN 978-607-7716-18-1



9 786077 716181