



La corrupción de las Instituciones Públicas. ¿Realmente no hay alternativa?

Oscar Diego Bautista

Documento extraído de:

Bautista, O. (2008). La corrupción de las instituciones públicas: ¿Realmente no hay alternativa? Revista Española de Control Externo, 1-22. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/8252/1/OscarDiego.pdf>

LA CORRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.
¿Realmente no hay alternativa?

Oscar Diego Bautista¹

¹ Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

LA CORRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS. ¿REALMENTE NO HAY ALTERNATIVA?

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.

Durante la última década del siglo XX y los primeros años del nuevo milenio, 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, por un lado, una modificación sustantiva en la forma de organizar, estructurar y operar los servicios públicos y, por otro, algunos cambios en la conducta de los servidores públicos pero desviándose de la esencia de servicio público original. Ante este panorama, éste artículo cuestiona si hay alguna alternativa a esta situación.

1. Introducción. Los principios de actuación en las instituciones públicas en los inicios del siglo XXI.

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*. Para Barzelay “La Nueva Gestión Pública implica asumir una serie de principios que definen una forma distinta de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional. Representa un cambio en la perspectiva tradicional de la administración pública hacia un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional.” (Barzelay, 1998).

Estas técnicas neoempresariales tuvieron su origen en los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda donde hacía tiempo existía una relación estrecha entre gobierno y empresarios. Empresarios que son al mismo tiempo gobernantes o viceversa, gobernantes que son empresarios. Esta situación es clave para comprender cómo se trasladan las ideas, 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 y la lentitud en los servicios, que responda a las nuevas necesidades ciudadanas y que alcance los mejores resultados gracias al principio de eficiencia y bajo el argumento de modernizar la administración pública.

A diferencia de otras técnicas que se incorporaban para la mejora de la función pública de una en una, 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. De esta manera, el modelo

neogerencial tiene un propósito consistente en alterar el destino de todas las administraciones públicas, mediante la implantación en todo el mundo de un modelo estándar de manejo público consonante con los imperativos de la globalización. Se trata de lo que Osborne y Gaeblér han llamado una *Revolución Global* cuya característica esencial consiste en ser, a su juicio, inevitable.

La implementación de las técnicas de Nueva Gestión Pública no fue repentina, se acompañó de dos situaciones clave, por un lado, del 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.

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 weberiana 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 estaba 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. Estas consideraciones explican por qué la cultura administrativa de los servidores públicos ha estado durante décadas enfocada hacia aspectos formales.

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 pérdida de tiempo en cualquier trámite público.

Por muy criticable que fuera el modelo weberiano éste ha sido 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. Sin embargo, como afirma Michel Crozier: “Se volvió incapaz, por un lado, ante la complejidad creciente de los problemas, su mediatisación 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 preparar ninguna 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 esquema tradicional weberiano fue válido durante mucho tiempo, incluso aún existen varios elementos y principios del mismo que lo siguen siendo: autoridad, jerarquía, orden, disciplina; sin embargo, 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 o *spoil system*, fue un hecho

contundente que motivó la profesionalización de los funcionarios. “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. Aquellos principios de legalidad, permanencia, jerarquía, control, neutralidad llevaron a la administración pública a operar de manera lenta, con 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, sobre todo si quien debía firmar estaba ausente, se hacía el desentendido o simplemente se negaba a hacerlo. Todo ello nos traslada a otra situación, y es que el funcionario, el burócrata, gozaba de un “pequeño poder” que se empeñaba en hacer valer. Por otro lado, era tan escrupuloso que, en el momento de firmar, se aseguraba, hasta límites exagerados, de que lo que autorizaba estuviera de acuerdo con la norma. La administración era rígida, fría, en ocasiones los buenos modales estaban ausentes y el ciudadano podía ser en ocasiones maltratado al acudir a un servicio público. La sensación del usuario ante la realización de un trámite o servicio podía ser de incertidumbre o de temor, ocasionándose frecuentemente esperas interminables. Además, el ciudadano difícilmente tenía ante sí vías para quejarse del funcionario si recibía un trato inadecuado, y aunque lo hiciera, su reclamación solía caer en saco roto.

Esa exigencia y rigurosidad de los procedimientos que ensoberbecía a los funcionarios frente a los ciudadanos, generaba a su vez, paradójicamente, miedo en dichos funcionarios en el momento de responder ante sus superiores. La responsabilidad del servidor público lo era únicamente ante su jefe inmediato y no ante los ciudadanos. 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, aún 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 éste le parece equivocada. Sin esa negación de sí mismo y sin esta disciplina moral en su más alto sentido se desmoronaría todo el aparato”².

En este mismo sentido, Laura Román ha escrito: “El funcionario que actuaba moralmente era aquel que no sólo obedecía las órdenes de sus superiores, sino que además lo hacía incluso si éstas contravenían sus convicciones personales. De este sistema de administración impersonal podía deducirse el resto de las características del funcionario ideal, del *ethos* burocrático.” (Román, 2001, 241).

Los valores característicos más comunes del modelo burocrático weberiano se presentan en el siguiente cuadro.

² Max Weber, *La ciencia como profesión. La política como profesión*, p. 118.

VALORES EN EL MODELO WEBERIANO

Autoridad	Integridad	Permanencia en el empleo
Capacidad	Jerarquía	Profesionalidad
Diligencia	Lealtad	Prudencia
Disciplina	Legalidad	Racionalidad
Espíritu de servicio	Mérito	Rigidez
Honestidad	Neutralidad	Veracidad
Imparcialidad	Obediencia	

Fuente: *Elaboración propia*

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. Dicho modelo correspondió con una etapa de la existencia humana caracterizada, desde el punto de vista político, por la implantación del Estado de Derecho y el establecimiento del conjunto de reglas y procedimientos en que éste se concreta, que hacen posible una organización profesional basada en el procedimiento.

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 posibles las transformaciones de las administraciones públicas, modernizándose sus estructuras burocráticas. La crisis del paradigma burocrático no sólo se debe a la necesidad de gestionar más y mejor con menos recursos, sino al reto de responder a la transformación del mundo administrativo moderno, ordenado y racional de un nuevo tipo de sociedad que incluye en su actuar nuevos elementos como la tecnología o la informática.

Frente a este panorama se hizo necesario adoptar nuevas y mejores formas de organización y de procedimiento en la conducción de las organizaciones. Debido a las acusaciones de ineficacia, negligencia o irresponsabilidad generadas por el agotamiento del modelo burocrático se incorporaron nuevos mecanismos que dieran vida y agilidad al sistema administrativo que se hallaba estancado. Al conjunto de nuevos instrumentos 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 fin de la guerra fría

A partir de la Edad Moderna los descubrimientos geográficos y los avances científicos habían empezado a transformar profundamente la economía y la vida en Europa, desde donde empezaron a irradiarse los cambios a otras regiones del mundo. En las ciudades, la burguesía mercantil emergió como un nuevo poder que acabaría desplazando a los señores feudales, dueños de las tierras.

Con el ascenso al poder de esta burguesía en el siglo XVIII y el nacimiento de un nuevo sistema económico: el capitalismo, 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 o 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”³ el cual se refiere a la mentalidad o actitud que aspira sistemática y profesionalmente al lucro por el lucro mismo. “La calificación de capitalista responde al hecho de que esa mentalidad encontró en la empresa capitalista moderna su forma más adecuada y porque se convirtió asimismo en el motor <mental> más adecuado para la misma aunque Weber insiste en que “espíritu capitalista” y “sistema capitalista” no son lo mismo: la mentalidad o actitud y el sistema o forma se comportan de forma relativamente independiente entre sí. El <espíritu>, es por tanto, una actitud, un *habitus*, es decir, una disposición psíquica del individuo que se manifiesta en sus pautas de comportamiento, en los criterios con lo que organiza su vida. El espíritu es relativamente independiente de las ideas, por una parte, y de las instituciones o sistemas en las que se desenvuelve la acción del individuo, por otra. 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.”⁴

La composición del orden internacional después de la segunda guerra mundial marca una nueva geografía política caracterizada por la llamada “guerra fría”. El derrumbe del bloque socialista da pie a un nuevo ciclo hegemónico fruto del nuevo equilibrio en las relaciones de fuerza tecnológica y financieras entre los tres países que se mantienen como líderes en sus regiones y que dominan la economía mundial: Estados Unidos, Alemania y Japón. Sin embargo, son los primeros quienes desplazan y se consolidan como el nuevo imperio del mundo, y como tal propagan su ideología, su estilo de vida, sus valores de consumo y sus creencias al resto del planeta.

El espíritu capitalista tiene su manifestación en la libre empresa, en el reconocimiento y adopción de sus valores y cultura organizativa. El Taylorismo, que marcó una etapa de la historia económica, sigue vigente aunque ahora se le conoce como *neotaylorismo* o *posttaylorismo*. Esta corriente rescata los elementos que le son propios en su origen: iniciativa, innovación, competencia. El éxito se mide por los resultados y éstos se buscan como sea, 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”.⁵

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 ésta última y 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

³ Para una mayor explicación sobre estos conceptos confróntese Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*.

⁴ Joaquín Abellán, (2003) “Estudio preliminar”, en: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid, p. 17

⁵ Owen Hugues, *Op. Cit.*, p. 125.

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 como *neoliberalismo*.

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

A principios de los noventa (siglo XX) se comienza a hablar del “Consenso de Washington”, expresión que se refiere a la elaboración de una estrategia internacional, impulsada por los Estados Unidos en lo ideológico, político, económico y comercial cuyo contenido se basó en los principios 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: a) Disciplina presupuestaria, b) Cambios en las prioridades del gasto público, c) Reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, d) Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés, 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.⁶

Los partidarios de este nuevo enfoque, que consideraban la intervención del gobierno en la economía como ineficiente, argumentaron que la participación del sector empresarial -considerado eficiente, eficaz y productivo- era necesaria en el ámbito público, por lo que éste debería ser abordado por la empresa privada mediante la incorporación de las 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 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”. (Hugues, 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 del Consenso de Washington.

⁶ Para un análisis más detallado sobre este tema ver: “José María Serrano, *El Consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?* www.fesplain.com/espinal/realitat/pap/46.htm

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

Las Joyas de un gobernante son tres: su territorio, su pueblo y su autoridad política; si lo que él tiene como joyas es su jade y sus perlas, la desgracia se cebará en el Estado.

Confucio, Los cuatro Grandes Libros

El programa gerencial de la Nueva Gestión Pública comprende los siguientes pasos: “1) Dejar que los gerentes gestionen. A diferencia del administrador, el gestor reclama más autonomía, más margen de maniobra y a cambio ofrece mayores resultados. 2) Estándares y medidas explícitas de actuación. Se requiere que los objetivos estén perfectamente establecidos. 3) Mayor énfasis en controlar los *outputs*. Se acentúa la necesidad de reforzar los resultados más que los procedimientos. 4) Cambio hacia la disagregación del sector público, lo que supone el desmembramiento en unidades menores organizadas en función de los productos. La justificación radica en la idea de pretender obtener una mayor eficiencia mediante la disposición de concesiones dentro y fuera del sector público. 5) Cambio hacia una mayor competitividad en el sector público. 6) Énfasis en el estilo de gestión y en las prácticas del sector privado. 7) Énfasis en una mayor disciplina y parsimonia (moderación) en el uso de los recursos.”⁷

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, etc.” (Gunn, 1996, 43).

En cumplimiento a estas medidas se argumentó que era necesario: 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 períodos 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 precursores de la Nueva Gestión Pública, convencidos del éxito en su aplicación en la empresa privada, no dudaron en aplicarlas 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 obstáculos en la conducta del personal público, ya que éste asumía pautas distintas a las deseadas. 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, 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)

⁷ Owen Hugues, *Op. Cit.*, p. 113

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".⁸

Debido a que, en un primer momento, la respuesta del personal público 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 del servidor público, los nuevos gestores públicos reaccionaron modificando normas y reglas existentes mediante una política de desregulación e incorporando valores mediante una estrategia que se denominó *Nueva Cultura Administrativa*. De esta manera, los gerentes públicos modernos poco a poco han logrado sustituir e incorporar nuevos principios en la cultura del servicio público. Algunos de los nuevos valores establecidos en el ámbito público provenientes del modelo gerencial privado se presentan en el siguiente cuadro:

VALORES DEL MODELO GERENCIAL PRIVADO		
Calidad Cambio Capacidad de acción Comercialización de los servicios Competencia	Economía Eficiencia Especialización Innovación Mayor iniciativa personal Movilidad de personal	Participación del sector privado Productividad Racionalidad Rapidez Transparencia

Fuente: *Elaboración propia*

Estos valores, al influir en la operación de las instituciones, comenzaron a dar resultados. Algunos de los logros alcanzados son: a) *Motivación en los servidores públicos*. El hecho de haber existido una administración burocrática había generado que una parte del personal se hallara inactiva con un ritmo de trabajo monótono o rutinario sin mayores expectativas en el trabajo; b) *Elevación de la productividad*. La incorporación de los principios de eficacia y eficiencia en los sistemas de trabajo generó un incremento en la productividad laboral, es decir, en los resultados; c) *Mayor aprovechamiento de los recursos*. Los principios de economía y ahorro se aplicaron a los presupuestos evitando el despilfarro así como una mayor transparencia en el ejercicio del dinero; d) *Estímulo de la iniciativa personal*. El viejo estilo de trabajar de forma jerárquica o vertical cedió paso a una mayor participación de tipo horizontal dando oportunidad a la creatividad y potencialidad individual; e) *Optimización del tiempo de servicio*. Se agilizó el tiempo en la prestación de servicios obteniéndose algunos resultados positivos como la reducción de ciertos servicios eliminando así antiguas y larguísimas filas ante una ventanilla o el tiempo de respuesta en las peticiones. f) *Incorporación de las Nuevas Tecnologías*. A fin de hacer los servicios más eficientes y de adaptarse a los tiempos, las administraciones públicas contemporáneas han incorporado la *e-administration* (administración electrónica). g) *Simplificación de los trámites administrativos*. La multiplicidad de pasos para obtener un resultado final se reduce; h) *Restructuración administrativa*. Se ha intentado evitar la duplicidad de funciones y oficinas con el consecuente beneficio de ahorro evitando el derroche del

⁸ Estapé Tous, M "Entrevista a Paul Krugman", *La Vanguardia. Economía y Negocios*, 11 de septiembre de 1999. p. 8

gasto público. i) *Calidad en el servicio*. Se trata de que los servicios ofrecidos reunieran cualidades elementales conforme a las normas internacionales estandarizadas.⁹

Pero no todo ha sido positivo en las técnicas de gestión Pública. El hecho de introducir en los gobiernos los principios de la competencia privada, acompañados del *espíritu capitalista*, ha comenzado a generar conductas inadecuadas si se comparan con los principios originales de *Ética Pública y Buen Gobierno*. Aunque aún no se han visto todos los efectos que éstas 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”¹⁰ 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 puede manifestarse de diversas formas. Por ejemplo, cuando se dejan de suministrar recursos para personal o abastecimiento de una institución ésta funciona mal de inmediato, generando críticas y malestar en la población. Se desacredita lo público sacando provecho el sector privado. Otro ejemplo tiene lugar cuando no se cumplen los objetivos de los programas de gobierno de forma deliberada.

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 ésta 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 gratuitad 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

⁹ En 1946 se estableció la *International Standard Organization*, con sede en Ginebra, cuyo objetivo es el desarrollo y promoción de normas tanto técnicas como de gestión o de administración internacional con el fin de facilitar los intercambios comerciales de productos y servicios entre diferentes países. Los productos y servicios que se generan en un país al cumplir con las normas internacionales encuentran aceptación al cumplir con los requisitos mínimos que piden los mercados. Si bien este organismo originalmente era para los productos y servicios de las empresas, ahora lo son también para los servicios públicos.

¹⁰ 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.

los ciudadanos tengan que conectarse a una línea de pago para solicitar o incluso sólo informarse de un servicio público al que de por sí tienen pleno derecho.

Sueldos excesivos de los miembros del gobierno nacional, autonómico 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 la sensatez, con el añadido de que este hecho se reproduce en los diversos representantes públicos (alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, senadores). De hecho, muchos alcaldes toman como primera decisión subirse el sueldo en su primer consejo municipal. En diversos países se han dado casos donde el incremento de sueldo de un alcalde es mayor que del Presidente del país.

Trato de favor desde el gobierno a las empresas privadas. Con el consecuente beneficio reciproco 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.

Privilegio 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 está prohibida por Ley. 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.

La suma de estas y otras situaciones, muchas de ellas sin sanción alguna, puede generar en el conjunto de los servidores públicos la tendencia hacia una actitud individualista acompañada del ansia por enriquecerse desde los cargos públicos.

Las técnicas administrativas por sí mismas no son malas ya que están diseñadas para mejorar los servicios públicos, pero cuando el fin es otro sin duda repercute en los objetivos. En este sentido, Blanca Olías considera que el impacto de las técnicas privadas no ha sido del todo positivo, que ha sido 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. La cultura de los empleados públicos puede ser un freno para la productividad pero también es un compromiso como 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 desmantela el Estado de Bienestar. La infraestructura creada con dinero público se remata a precios irrisorios beneficiando sin duda al comprador.

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.

Una de los principales argumentos que se expone en la privatización de las empresas públicas señala que siguiendo estos criterios se obtendrá un mayor bienestar para la comunidad. Dicha afirmación es refutable toda vez que las grandes empresas

acumulan miles de millones de euros generándose en realidad una acumulación de capitales en manos de una minoría. Según datos oficiales de la Sociedad de Inversiones Exteriores, dependiente del Ministerio de Industria del Gobierno de España en 2007, “Las empresas españolas sacaron legalmente (que no éticamente) del país 6.000 millones de euros a través de paraísos fiscales en los últimos 10 años. Las Islas Caimán son el lugar favorito para ahorrar impuestos y trámites, seguidas de Panamá, Islas Vírgenes y Bermudas (...) Se trata de un esquema cada vez más sofisticado de deslocalización del capital de las multinacionales españolas.”¹¹ Al cometerse fraude fiscal se impide que los recursos obtenidos permitan continuar con el ciclo económico, mediante los impuestos, beneficiando de esa manera a la sociedad en su conjunto mediante servicios u otras prestaciones públicas. Cuando se saca el dinero del país, se desangra su economía. Bajo estas condiciones la tan difundida idea de beneficio social a través de la privatización cae por su propio peso.

Con el desmantelamiento 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. Carles Ramió afirma que “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 sólo 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”.¹²

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, estos 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. En palabras de Hugues: “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 mantenidos en el marco de las mejoras que promete el modelo gerencial.” (Hugues, 1996, 131). Blanca Olías considera “arriesgado decir que hemos encontrado el equilibrio o que el camino emprendido no admite más que una dirección. Están emergiendo lentamente algunos efectos no previstos, económicos y sociales, de algunas reformas emprendidas. Aspectos considerados obsoletos e irrelevantes en el proceso de modernización de las administraciones públicas comienzan a requerir la atención de los poderes públicos y de la sociedad.”¹³

¹¹ “Las empresas españolas tienen 6000 millones en paraísos fiscales”, *El País*, 29 de octubre de 2007.

¹² Carles Ramió, “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* N° 21, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela, p. 19

¹³ Blanca Olías, *Op. Cit.*, p. XIII

La incorporación de técnicas privadas al espacio público genera *dudas* entre los representantes públicos. Algunas interrogantes básicas a plantearse son: ¿Los servidores públicos verdaderamente querrán convertirse en gerentes? De ser así, ¿por qué no están en el ámbito privado? ¿Por qué decidieron hacer una oposición e 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. Y la respuesta, tal vez, sea el *anhelo de poder*.

Owen Hughes, estudioso de las técnicas de gestión pública 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?”(Hugues, 1996, 112). ¿Por qué un individuo no puede enriquecerse en el sector público? Algunas razones que responden a éstas preguntas son las siguientes: 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 éstos tienen la potestad de despedirles en cualquier momento, se genera una actitud de sumisión hacia ellos, b) La estabilidad de personal permite la continuidad en los 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 para aquellos que elijan un estilo de vida dedicado a la función pública.

Dedicarse a la profesión de servicio público no equivale a tener un negocio para probar suerte y obtener dinero, cerrarlo si se fracasa o traspasarlo cuando se está cansado, como sucede en el sector privado. Un servidor público no puede enriquecerse porque los recursos que maneja son de naturaleza pública, resultado del esfuerzo colectivo, de los impuestos que pagan los ciudadanos, y en los que éstos depositan su confianza. 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 se hacen negocios ilícitos desde el cargo o se practica la corrupción. He aquí, por tanto, la diferencia sustancial entre el sector público y el privado: el objetivo.

La empresa privada en su 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 éste 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.”¹⁴

Una interesante crítica respecto a la aplicación de la gerencia pública en el Reino Unido la presenta 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 Pollít, 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 haya inmersa.”¹⁵ De la experiencia británica se concluye, por un lado, que “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 por otro, 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).

Blanca Olías señala que “Mientras la ética del servicio público estuvo asegurada por la sólida formación de los funcionarios públicos y por sus códigos deontológicos, imbuirlas de espíritu emprendedor, sacar a flote sus capacidades de gestión y orientarles hacia el rendimiento era la prioridad esencial. Pero cuando la nueva cultura amenaza con relegar al baúl del olvido los valores esenciales del espíritu público se hacen presentes las dificultades y los desafíos”¹⁶

Para Brugue y Subirats “El sector público presenta problemas de inefficiencia, de excesivo gasto, de poca capacidad de respuesta o de cerrazón organizativa; pero al mismo tiempo, consideran 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.”¹⁷

Una clasificación existente de herramientas modernizadoras en la Administración Pública agrupa, por un lado, aquellas que adoptan un enfoque de empresa y que hacen énfasis en la economía, la eficacia, la eficiencia de los aparatos públicos y que a la vez proponen una clientización de los ciudadanos; a este grupo se le denomina *Neoempresarial*. Por otro lado, al enfoque que pone especial atención en la politización, la racionalización, el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública se le ha denominado

¹⁴ Laura Román, *Op. Cit.*, p. 236

¹⁵ Blanca Olías, (2005) “Servicios públicos y gobernanza”, En: *Revista Sistema* N° 184-185, p. 129

¹⁶ Blanca Olías, *Op. Cit.*, p. XIII

¹⁷ Quim Brugue y Joan Subirats, (1996), “Introducción”, En: *Lecturas de Gestión Pública*”, MAP, Madrid, p. 15

Neopúblico. El peso distribuido en estos dos grupos es desigual ya que las corrientes neoempresariales representan la mayoría de las técnicas y de la literatura existente por lo que resultan ser la fuente de inspiración directa en los equipos de gobierno de las administraciones públicas contemporáneas.

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 éstas últimas son mucho menos atractivas para los gestores políticos. Los valores y principios de 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 sólo 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. “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 los que destacan las de los países nórdicos). La mayoría de los políticos optan por la vía fácil: la de la formula *TINA* <*There is no alternative*>.” (Bauman, 2006, 190).

5. ¿Realmente no hay alternativa?

El reconocimiento a la eficiencia de las técnicas gerenciales sólo 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 las técnicas gerenciales, acompañadas de las medidas neoliberales, 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, corrupción, etcétera, 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: *sí 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*, la cual integra un conjunto de principios y valores para la política, la administración pública y en general todos aquellos asuntos que se relacionan con el ámbito de lo público.

Al respecto, algunos autores han escrito lo siguiente:

Gerald Caiden: “A una administración en ocasiones moribunda debe seguirle una organización pública saludable a la que se asocien, como irrenunciables, los más altos estándares de honestidad e integridad.”¹⁸

Por su parte, Laura Román pregunta: ¿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.”

Manuel Villoria sostiene que “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).

En palabras de 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.”¹⁹

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”²⁰

De igual manera, a la afirmación de que los antivalores y las prácticas corruptas han invadido cada ámbito de la vida pública (político, social, económico, cultural, familiar) coinciden algunos intelectuales de prestigio internacional como Jürgen Habermas, Sigmund Bauman, Alasdair MacIntyre, Giovanni Sartori, Hans Küng, Amartya Sen, George Steiner o Noam Chomsky. Sostienen que las sociedades contemporáneas viven sumergidas, de manera generalizada, en una crisis de valores, situación que genera una gran *confusión* y *desorientación* en los individuos que las integran, tanto en gobernantes como en gobernados. Dicha confusión genera una mente hiperpermisiva la cual se refleja en conductas nocivas que afectan a las sociedades contribuyendo al incremento de los problemas mundiales.

¹⁸ Laura Román, *Op. Cit.*, p. 241

¹⁹ Manuel Martínez Bargueño, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, *En: Gestión, Análisis y Políticas Públicas*, sep-dic, 1997, p. 24.

²⁰ Blanca Olías, *Op. Cit.*, p. XIII

A través de la Ética en el servicio público se vuelve a los principios originales de la política y la administración pública, a las premisas originales que son los pilares del edificio público. De esta manera, es posible erradicar con fundamentos falsas creencias, ideologías, encantamientos así como la seducción en la que nos tiene cautivos el sector privado. 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 lo público.

Posteriormente, es necesario hacer lo mismo con el cuerpo administrativo. Necesitamos que las instituciones estén sanas, fuertes y activas y no enfermas, débiles y pasivas. Y para garantizar la conducta de los representantes públicos tanto de aquellos que lo son por elección (políticos) como aquellos que lo son oposición (funcionarios) 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).²¹

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 de las administraciones públicas. Se rescata la idea sobre 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 ésta 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.

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.

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

²¹ Ver tesis doctoral: “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, 2007. www.ucm.es/BUCM/2006.htm

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 contrario a la razón de ser de todo Buen Gobierno que es la búsqueda de la justicia y la equidad. En este sentido Bauman escribió que actualmente: “(...) nuestras instituciones políticas –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, 2005, 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 han 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. Muchos lugares donde se aplicaron las políticas de ajuste 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 élite de hombres millonarios se encuentra una multitud de personas que padecen la miseria extrema. En palabras de Bauman: “Hasta el momento la razón moderna ha estado al servicio del privilegio, no de la universalidad.” (Bauman, 2005, 89). Por su parte, Richard Rorty escribió: “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.”²²

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 éste 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.

Algunos documentos históricos fundamentales que integran el papel del Estado y sus instituciones de gobierno en relación a la atención que se debe dar a los ciudadanos son los siguientes: a) En 1793, la *Constitución Francesa* declaraba que la sociedad tiene el deber de socorrer a los ciudadanos en desgracia, sea dándoles trabajo, sea asegurándoles medios de vida cuando no pudieran trabajar; b) En 1948, la Asamblea

²² Richard Rorty (1999), “Love and Money”, en: *Philosophy and social Hope*, Penguin, p. 233 Citado por Bauman, en: *Miedo Líquido*.

General de la ONU proclamó la *Declaración de los Derechos Humanos* cuyo artículo 25 dice: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de perdida de sus medios de subsistencia por causas independientes de su voluntad”; c) En 1950, la *Convención Europea para la protección de los Derechos y Libertades*, incorporados después a los derechos fundamentales de la UE en 2001, otorgó derechos positivos a los ciudadanos, es decir, derechos que suponen determinadas prestaciones: vivienda, atención sanitaria, alimentación; d) En 1966, el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en su artículo 9, reconoce “El derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.”

Con la privatización de los servicios públicos la sociedad da un giro respecto a sus objetivos históricos. Cuando no se cumplen los objetivos señalados por la legislación internacional 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 llevó a la humanidad a una situación desastrosa. Con el fin 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 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, nos hemos dirigido al extremo opuesto, en palabras de Bauman: “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, 2005, 191).

Bibliografía

- A.A. V.V. *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.
- A.A. V.V. *Modernización Administrativa y Formación. Seminario internacional*, INAP, Madrid, 1993.
- A.A. V.V. *Reflexiones para la Modernización del Estado*, MAP, Madrid, 1990.
- Abellán, Joaquín, (2003) “Estudio preliminar”, En: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid.
- Ausin, Txetxu “Tomando en serio los Derechos de Bienestar” En: *Revista Enrahonar*, N°. 40-41, 2008, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 83-98.
- Barzelay, Michel, (1998), *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, Colegio de Ciencias Políticas, México.
- Bañon, Rafael, *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- _____ *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, 2002, 250 p.
- Bauman, Zygmund, (2006) *Miedo Líquido*, Paidos.
- _____ (2001) *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall.
- _____ (2001) *En busca de la política*, FCE, México.
- Brugue, Quim, y Subirats, Joan, “Introducción”, En: *Lecturas de Gestión Pública*” (1996), MAP, Madrid, pp. 9-22.
- Conde, Carlos, “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, En: *La Nueva Gestión Pública* (2001), 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.
- Martínez Bargueño, (1997), “La ética: nuevo objeto de la gestión pública” En: *Revista Gestión, Análisis y Políticas Públicas* N° 10, INAP, Madrid, p. 24.
- Olías de Lima, Blanca (2005), “Servicios públicos y gobernanza”, En: *Revista Sistema* N°. 184-185, pp. 125-140.
- _____ *La nueva Gestión Pública*, (2001), Prentice Hall, Madrid.
- Ramió, Carles, “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* N° 21, CLAD, Venezuela, 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.
- Villoria, Manuel, (2000) *Ética pública y corrupción*, Tecnos, Madrid.
- Weber, Max, (1994) *La ciencia como profesión*, Alianza, Madrid.
- _____ (2003), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid.

Artículos de periódico

- “Las consultas privadas benefician a los médicos públicos”, *El País*, 11 de junio de 2008.
- “Las empresas de teleasistencia se lucran a costa de los usuarios”, *El País*, 5 de junio de 2008.
- “El Ayuntamiento mantiene a delincuentes al frente de la funeraria”. *El País*, 5 de junio de 2008.
- “Desfalco en el Museo”, *El País*, 18 de abril de 2008.
- “Sarkozy revaloriza las cadenas privadas”, *El País*, 10 de enero de 2008.
- “Las empresas españolas tienen 6000 millones en paraísos fiscales”, *El País*, 29 de octubre de 2007
- “Blair declara por tercera vez por la venta de títulos nobiliarios”, *El País*, 29 de junio de 2007.
- “Es mejor ser Alcalde, se gana más que de Ministro”, En: *20 Minutos*, 25 de junio de 2007.
- “La ONU investiga a <cascos azules> por tráfico de oro”. *El País*, 25 de mayo de 2007.
- “La Fiscalía Informó en julio a Conde-Pumpido de “corrupciones urbanísticas” en Madrid, *El País*, 1 de marzo de 2005
- “Un constructor catalán admite el pago de comisiones por obras de la Generalitat”, *El País*, 4 de marzo de 2005.
- Jorge Marirrodriga, “<Enemigos> del FMI”, *El País*, 28 de marzo de 2005.
- “Entrevista a Paul Krugman”, *La Vanguardia. Economía y Negocios*, 11 de septiembre de 1999, p. 8