

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año XIV, 25 • enero a diciembre de 2024

La búsqueda del *ethos* público
en la administración pública
Una interpretación axiológica

The Search for Public *Ethos*
in Public Administration
An Axiological Interpretation

José Juan Sánchez González
Juan José Sanabria López

Revista multidisciplinaria enfocada
en las Ciencias Sociales y las Humanidades

REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

DIRECTOR

Luis Ángel Mezeta Canul

CONSEJO CIENTÍFICO (2021-2024)

Flavia Daniela Freidenberg Andrés, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Aurelio González Pérez †, *El Colegio de México*

Alejandro Higashi, *Universidad Autónoma Metropolitana campus Iztapalapa*

Jennifer L. Jenkins, *The University of Arizona*

Silvia Mancini, *Université de Lausanne*

Juan Ortiz Escamilla, *Universidad Veracruzana*

Elodie Razy, *Université de Liège*

Antonio Saborit, *Instituto Nacional de Antropología e Historia*

Martín Sánchez Rodríguez, *El Colegio de Michoacán*

Maria Cristina Secci, *Università degli Studi di Cagliari*

Pedro Tomé Martín, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*

Ricardo Uvalle Berrones, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Rosa Gabriela Vargas Cetina, *Universidad Autónoma de Yucatán*

COMITÉ EDITORIAL

Neyra Alvarado

Agustín Ávila

Sergio Cañedo

Javier Contreras

Julio César Contreras

Norma Gauna

José A. Hernández Soubervielle

Marco Chavarín

EDICIÓN

Estrella Ortega Enríquez / *Jefa de la Unidad de Publicaciones*

Diana Alvarado / *Asistente de la dirección de la revista*

Pedro Alberto Gallegos Mendoza / *Asistente editorial*

Adriana del Río Koerber / *Corrección de estilo*

COORDINADOR DE ESTE NÚMERO

Luis Ángel Mezeta Canul

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz



PRESIDENTE

David Eduardo Vázquez Salguero

SECRETARIO ACADÉMICO

José A. Hernández Soubervielle

SECRETARIO GENERAL

Jesús Humberto Dardón Hernández



La Revista de El Colegio de San Luis, nueva época, año XIV, número 25, enero a diciembre de 2024, es una publicación continua editada por El Colegio de San Luis, A. C., Parque de Macul 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C. P. 78294, San Luis Potosí, S. L. P. Tel.: (444) 8 11 01 01. www.colsan.edu.mx, correo electrónico: revista@colsan.edu.mx. Director: Luis Ángel Mezeta Canul. Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2014-030514290300-203 / ISSN-E: 2007-8846.

D. R. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la Revista de El Colegio de San Luis. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor.

Los artículos de investigación publicados por la *Revista de El Colegio de San Luis* fueron dictaminados por evaluadores externos por el método de doble ciego.

LA BÚSQUEDA DEL *ETHOS* PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA INTERPRETACIÓN AXIOLÓGICA

The Search for Public *Ethos* in Public Administration An Axiological Interpretation

JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ*
JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ**

RESUMEN

En este artículo se argumenta que la administración pública (como estudio del objeto) en los siglos XX y XXI ha tenido cinco tipos de *ethos* en la administración pública (como objeto de estudio). Mediante la investigación documental y el análisis comparado de autores es posible establecer los valores relevantes para el *ethos* de la administración pública. Algunas conclusiones relevantes son que el *ethos* en la administración pública proporciona a los servidores públicos un conjunto común de valores, principios, normas y estándares para guiar su trabajo; garantiza que el gobierno sea transparente, responsable y centrado en el bien público; proporciona un marco para la conducta ética y ayuda a promover la inclusión, la innovación y el profesionalismo en el sector público, y que la administración pública puede afrontar los grandes desafíos del mundo moderno y atender las necesidades de la sociedad de manera significativa y efectiva.

PALABRAS CLAVE: *ETHOS*, EFICIENCIA, BUROCRACIA, EQUIDAD, VALOR PÚBLICO.

- * Universidad Autónoma del Estado de México Campus Zumpango. Correo electrónico: cameralista@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0418-9037>
- ** Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: jjsanabria@acatlan.unam.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9074-7065>

ABSTRACT

The article argues that Public Administration (as a study of the object) in the 20th and 21st centuries had five types of ethos in public administration (as an object of study). Through documentary research and comparative analysis of authors, the relevant values for the ethos of public administration can be established. Some relevant conclusions are that the ethos in public administration provides public servants with a common set of values, principles, norms and standards to guide their work; ensure that government is transparent, accountable, and focused on the public good; provides a framework for ethical conduct and helps promote inclusion, innovation and professionalism in the public sector; and that the public administration can face the great challenges of the modern world and meet the needs of society in a meaningful and effective way.

KEYWORDS: ETHOS, EFFICIENCY, BUREAUCRACY, EQUITY, PUBLIC VALUE.

Fecha de recepción: 18 de septiembre de 2023.

Dictamen 1: 19 de noviembre de 2023.

Dictamen 2: 21 de febrero de 2024.

<https://doi.org/10.21696/rcsl142520241592>

INTRODUCCIÓN

La voz ‘ética’ proviene del griego *ethos*, que significa “modo de ser” o “carácter” (Cortina, 1998). Así, el *ethos* se refiere al modo de ser o carácter de una persona o grupo, que son adquiridos como resultado de poner en práctica unas creencias, costumbres o hábitos que considera buenos. Por lo tanto, la ética es un saber normativo, es decir, un saber que busca orientar las acciones de los seres humanos; es una reflexión sobre los principios de responsabilidad subjetiva en la conducta de los individuos (Izquierdo, 1997, p. 313).

Como parte de la filosofía, la ética es un saber que se construye con rigor conceptual y metodológico. Como reflexión acerca de las cuestiones morales, despliega conceptos y argumentos que permiten la comprensión de la dimensión moral de la persona humana (Cortina y Martínez, 2008).

Toda sociedad, para permitir la convivencia, requiere de reglas que indiquen lo que está bien y mal, lo que debe hacerse y lo que debe evitarse. La ética busca definir cuáles serían esas reglas ideales y, en función de ello, en su caso, juzgar la realidad existente (Villoria, 2007, p. 3). Esta situación se objetiviza en múltiples creaciones culturales del hombre; un ejemplo representativo es el derecho y las demás instituciones sociales que poseen fuerza normativa, pero también el arte, la religión o la ciencia, por lo que puede señalarse una naturaleza multidisciplinaria de la ética (Rodríguez, 2006).

Un ejemplo de lo arriba expuesto es la noción de derechos humanos. Todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado. El Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer lo que se conoce como derechos humanos (Nikken, 1994). Como señala Adela Cortina: “Los derechos humanos son un tipo de exigencias —no de meras aspiraciones—, cuya satisfacción debe ser obligatoria legalmente y, por tanto, protegida por los organismos correspondientes” (2010, p. 249).

De esta forma, los derechos humanos no dependen de su reconocimiento por el poder político estatal, ni son sus concesiones, ya que en los sistemas de gobierno modernos el poder político debe ejercerse a favor de los derechos de la persona. En consecuencia, los derechos humanos implican obligaciones para el Estado y solamente el Estado puede violarlos (Nikken, 1994).

Sin embargo, y además de los derechos humanos, la ética en el espacio público apoya un ambiente de confianza, certidumbre y convivencia para que las reglas comunes sean definidas y cumplidas por los diferentes actores de la vida social. La ética pública está vinculada a la administración pública mediante la regulación y la gestión de los

asuntos públicos, ya que comprende el espacio de las instituciones que tienen a su cargo la vertiente productiva de la sociedad civil. La administración pública, como actividad organizadora del Estado y con un papel intermediario entre el gobierno y la sociedad, tiene un *ethos* que privilegia el interés público y la equidad social.

Desde el origen de la administración pública, entendida como disciplina, el tópico de los valores se dio, las más de las veces, como un tema implícito, mientras algunos autores destacaban la importancia de considerar los valores como parte del ejercicio público y, por lo tanto, como un elemento relevante del campo disciplinario. La administración pública, a lo largo de su desarrollo teórico, en diferentes momentos ha privilegiado el uso de algún valor o valores, que integran un *ethos* que prescribe un conjunto de hábitos, creencias y costumbres, que se materializan en conductas deseables, que hacen única y diferente la administración pública (como objeto de estudio), en relación con otras manifestaciones de la vida social.

El *ethos* de la administración pública abarca capítulos relacionados con los planes, las políticas públicas, los programas y presupuestos, debido a que son los instrumentos para la obtención de los objetivos públicos. Este *ethos* también prescribe perfiles de puestos y valores que deberán guiar la conducta de los servidores públicos. Asimismo, implica comportamientos de integridad ética y moral de los servidores públicos a partir del marco jurídico establecido.

El tema del *ethos* en el desarrollo de la administración pública es tan antiguo como la actividad instrumentadora del poder político, así lo muestran dos ejemplos representativos. El primero de ellos se remonta a la China imperial, con la obra de Confucio (551-479 a. C.), a quien se le reconoce por haber sido el maestro de moral en una época íntimamente ligada a las normas y los gobernantes, así como al ejercicio de la función pública.

Confucio reunió a un grupo de discípulos provenientes de distintos principados para formarlos de manera adecuada en el buen gobierno (Dimock y Dimock, 1967, p. 15). La doctrina de Confucio se resume en una serie de siete mandatos que deberían ser los principales deberes y obligaciones de todo hombre de gobierno, es decir, un *ethos* basado en el valor del honor.

El segundo ejemplo lo tomamos de la obra de Bonnin (1834), para quien la ciencia de la administración moderna representó un nuevo campo del saber humano que ofrecía designios útiles, razonamientos virtuosos, juicios adecuados “y la propensión al bien, que dan a la Administración la preferencia sobre las leyes presentándola bajo un aspecto más importante y ventajoso, más imperioso y dulce” (1834, p. 132), es decir, un *ethos* basado en la noción de utilidad.

El *ethos* de la administración pública es el conjunto de creencias, costumbres, principios y valores que guían el comportamiento de las personas y organizaciones en el sector público. Incluye conceptos como eficiencia, responsabilidad, transparencia, imparcialidad, capacidad de respuesta y bien público. Este *ethos* supone que el sector público existe para servir a los intereses de la comunidad en general y que debe operar con integridad, justicia y con el consentimiento de la ley.

En este artículo afirmamos que la administración pública en los siglos XX y XXI se ha presentado como una ciencia axiológica que prescribe cinco diferentes *ethos*, los cuales se encuentran en función de los valores que, en un momento dado, se han considerado fundamentales para el diseño y la puesta en marcha de las acciones del poder político estatal. Por ello, el texto se desarrolla en seis apartados. En el primero se describe el *ethos* de la “eficacia” de Woodrow Wilson (1985). En el segundo se aborda el *ethos* “burocrático” de Max Weber (1944), que fue un modelo basado en los principios de jerarquía, meritocracia, control centralizado, que estableció reglas y pautas. Dos autores que tuvieron una mayor aportación al *ethos* del servicio público desde este enfoque fueron Appleby (1945) y Waldo (1948), con ideas que, aunque no fueron dominantes, abrieron temas de investigación posteriores.

En el tercer apartado se destaca el *ethos* de la “equidad social” en la nueva administración pública (NAP), impulsado por George Frederickson (1977; 1980) y sus colegas, como resultado de un período complejo en Estados Unidos. En el cuarto apartado se define el *ethos* “empresarial” de la reinención del gobierno como estandarte de la nueva gerencia pública (NGP) en los libros de Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay y Armajani (1992), quienes defendían un “modelo de mercado” con valores utilitarios y atención a clientes, en lugar de ciudadanos.

En el quinto apartado se aborda el *ethos* de “creación del valor público”, impulsado por Bozeman (2002; 2007), Moore (1995), Meynhardt (2009; 2014) y Benington (2011), entre otros, que se materializa en la propuesta del nuevo servicio público (NSP) promovida por Denhart y Denhart (2000; 2010; 2015), quienes sostienen la transcendencia de la creación de valor público en los servicios públicos de acuerdo con las necesidades y las demandas de los ciudadanos. Por último, en el sexto apartado se presenta un cuadro comparativo de los cinco *ethos* de valor público en la administración pública, que es una interpretación axiológica en el campo disciplinario.

ETHOS DE LA EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL: WILSON

A finales del siglo XIX, Woodrow Wilson (1985) aconsejó que la administración pública mirara hacia el ámbito de los negocios, ya que “el campo de la administración es un campo de negocios” (1985, p. 209). Para seguir este modelo, Wilson señaló que el gobierno debía establecer autoridades ejecutivas controlando esencialmente organizaciones jerárquicas y teniendo como meta el logro de la más confiable eficiencia. Este autor sostenía que las organizaciones públicas deberían buscar la mayor eficiencia posible en sus operaciones y que dicha eficiencia se lograría mejor a través de estructuras unificadas y en gran parte jerárquicas de gerencia administrativa (Wilson, 1985, p. 210).

Wilson proponía que el estudio de la administración pública se enfocara no solo en los conflictos de personal, sino también en la organización y la administración general. Tal estudio debería considerar dos supuestos: primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente bien; segundo, “cómo puede hacer estas cosas legítimas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía”. A Wilson le interesaban la eficiencia y la economía de las organizaciones, es decir, la productividad en su fórmula eficiente (Shafritz y Hyde, 1999, p. 53) en la administración pública.

Para Wilson, el *ethos* de la administración pública debía ser la eficacia como principio rector de menor costo y mayores resultados en los asuntos públicos. Con Wilson, el estudio científico de la administración pública guía hacia el descubrimiento de principios nomotécnicos análogos al papel de las leyes en las ciencias exactas y la aplicación de tales principios administrativos aseguraría una mayor economía y eficiencia (Prats, 2005a, p. 140).

Las ideas de Wilson eran consistentes con el pensamiento de los empresarios de la época en relación con el *ethos* de la eficiencia. Frederick W. Taylor (1923) empleó una “gerencia científica” para tratar de aprender, a través de estudios detallados de “tiempos y movimientos”, exactamente cómo se podría mejorar el proceso productivo (Shafritz y Hyde, 1999, p. 57). Otros teóricos de la administración pública como White (1926) y Willoughby (1927) centraron la atención en la construcción de estructuras organizativas que operarían con alta eficiencia.

Debemos resaltar “Notes on the Theory of Organization” de Luther Gulick (1937), notas que son reconocidas como la aplicación categórica del enfoque de “principios” a las organizaciones administrativas (Shafritz y Hyde, 1999). Para Shafritz y Hyde, Gulick contribuyó al establecimiento de una distinción crítica

en la administración pública ortodoxa: el estudio de la gestión y la administración se enfocó en la relevancia de la administración directiva (Shafritz y Hyde, 1999, p. 159). Desde que Gulick estaba desarrollando su enfoque científico tropezaría con la resistencia del enfoque de las relaciones humanas, que a larga lo sustituiría.

ETHOS BUROCRÁTICO: LOS VALORES DE LA DOMINACIÓN RACIONAL DE WEBER

El análisis de la burocracia de Max Weber publicado originalmente en 1922 continúa siendo la declaración del tema con mayor influencia teórica y es, al mismo tiempo, el punto de partida de todos los análisis posteriores. Según Weber (1999), el *ethos* del servicio público se caracteriza por un sentido del deber y devoción al bien público, con un alto grado de experiencia y profesionalismo (Shafritz y Hyde, 1999, p. 61).

Weber (1999) creía que los servidores públicos deben guiarse por un sentido de imparcialidad, objetividad y racionalidad en la toma de decisiones, más que por consideraciones personales o políticas. También enfatizó la importancia de las reglas, los procedimientos y las organizaciones formales para garantizar que la administración pública sea eficiente, profesional, transparente y responsable.

En resumen, para Prats, el modelo burocrático puede caracterizarse como:

El modelo o tipo ideal burocrático es bien conocido: supone que las organizaciones administrativas sirven intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados de sus funcionarios; que este servicio se realiza con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático resulta perfectamente previsible y calculable; que los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que ocupan y que los cargos se encuentran jerárquicamente ordenados; que los funcionarios son seleccionados y promocionados en base al mérito; que la realidad en la que la Administración opera puede ser plenamente conocida por la cúspide jerárquica de las organizaciones; que estas pueden traducir el conocimiento en planes o normas que serán ejecutados con plena fidelidad por la jerarquía de funcionarios según las tareas asignadas a cada puesto y oficio; que los funcionarios sirven exclusivamente a los intereses generales mediante la aplicación de los planes y las normas, y que para ello se encuentran estatutariamente protegidos frente a las presiones políticas y sociales; que los intereses generales son trascendentes y no inmanentes al juego conflictivo de los intereses privados, y que corresponde al Estado y a sus funcionarios el monopolio de su definición [...] (Prats, 2005b, p. 150).

Hasta la mitad de la década de 1970, las reformas administrativas se habían inspirado en el modelo burocrático weberiano, sobre cuyas bases se erigió la arquitectura institucional y procedimental del estado de derecho. El *ethos* burocrático de Weber tenía en su concepción la eficiencia como principio fundamental, pero se complementaba con las ideas de “racionalidad gerencial” y “racionalidad legal”, lo que implicaba la observancia de la ley en todo acto de la administración pública. Dicho modelo fue considerado el más correcto para el logro de (1) la eficacia y la eficiencia de la acción administrativa como “racionalidad gerencial” y (2) el sometimiento pleno de las administraciones públicas al derecho como fuente de “racionalidad legal” (Weber, 1999, pp. 117-125).

El modelo burocrático inspiró la construcción del llamado “estado administrativo”, proclamado por Waldo (1948), y fue el paradigma en el que se desarrolló tanto el movimiento de las ciencias administrativas como el del derecho administrativo (Waldo, 1948). De acuerdo con Prats, debe considerarse que la demostración del supuesto valor universal del modelo burocrático viene de antes.

[...] las críticas no se tradujeron en reformas administrativas hasta que la crisis fiscal del Estado, unida a la crisis democrática de la delegación, la percepción cívica de la irresponsabilidad y alejamiento de las burocracias, la irrupción de las nuevas tecnologías, el primer impulso de la globalización y, con todo ello, el incremento de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades, hicieron necesario acudir a nuevas ideas capaces de inspirar las reformas necesarias (Prats, 2005b, p. 151).

En contraste con el uso de la eficiencia como el único criterio para la evaluación del desempeño administrativo, se podrían emplear otros criterios, tales como el interés público, la equidad social, el valor público y la capacidad de respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos. Sin embargo, estas voces fueron alternativas y/o, en el mejor de los casos, un contrapunto, ya que en los campos emergentes de la administración pública se movió firmemente a través de las ideas de “política y administración”, “gerencia científica”, “gerencia administrativa” y “gestión burocrática”.

La administración burocrática presupone un *ethos* del servicio público conformado por un conjunto de principios y valores públicos. Se trata de una noción dinámica e intemporal, que aparece y se construye en un período histórico determinado. El *ethos* burocrático, con sus valores propios, respondió a la reacción frente a la administración patrimonialista del Antiguo Régimen, y se encontraban en la génesis del Estado moderno. La administración burocrática constituye un

“discurso de integridad”, un sistema destacado que trata de explicar el contenido y el alcance de la ética pública en una circunstancia específica (Longo, 2007, p. 1).

Estos planteamientos retoman la idea de racionalidad administrativa, que se define como el ordenamiento y la sistematización de los procesos y procedimientos orientados a la consecución de resultados eficientes. Dicha racionalidad es un indicador de la forma en que los medios de la administración pública permiten organizar las capacidades individuales y colectivas para que sean aprovechadas para el desarrollo productivo de las organizaciones de la sociedad (Uvalle, 2003, p. 106). No obstante, en el *ethos* burocrático no predomina el interés público como guía de las acciones de los servidores públicos debido a que es más dominante la idea del apego a la “racionalidad legal”.

En este *ethos* burocrático, el Estado es el actor fundamental para la regulación de todos los procesos de la vida social. En su momento, esta situación le dio al poder político rasgos autoritarios y el ejercicio del control del aparato burocrático, a través de reglamentos con los que la organización estatal impuso límites y demarcaciones a las actividades de los actores sociales, apareciendo como la exclusiva defensora del orden político y de la regulación económica y social.

El burócrata, en este contexto, es un experto técnico y amoral que trata los fines como algo ya dado, y cuya principal preocupación es solamente la dirección racional de los recursos humanos y materiales con el fin de alcanzar dichos objetivos preestablecidos con la máxima eficiencia posible; por ello, se consideran atributos del burócrata la adhesión a los procedimientos, la aceptación de la obediencia y la autoridad, la abnegación frente a los entusiasmos personales morales y el compromiso con los fines de la función pública (Du Gay, 2012, p. 90).

En este modelo se promovía para el empleado público una ética que no planteaba debates ni críticas, ya que bastaban la lealtad institucional, la profesionalidad, la obediencia y respeto a las órdenes recibidas.

ETHOS DE LA EQUIDAD SOCIAL: LA PROPUESTA DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE FREDERICKSON

Un tercer *ethos* fue el de la equidad social, cuyo fin fue contrarrestar los efectos de las desigualdades sociales prevalecientes en la década de 1970 y, en particular, los nocivos efectos de la guerra de Vietnam en Estados Unidos. El artículo de George

Frederickson (1977), “Hacia una nueva administración pública”, reclamaba la equidad social en el desempeño y la prestación de los servicios públicos. De diversas maneras, Frederickson ejemplificó el movimiento a favor de una “nueva administración pública” (NAP). En este modelo, “la administración pública respondería más al público, sería más prescriptiva, más orientada al ciudadano y más normativa, también sería más científica” (Frederickson, 1983, p. 20).

Para Shafritz y Hyde (1999, p. 609), la nueva administración pública reclamaba un administrador público activo, consciente y entusiasta, con un deseo de promover la equidad social, que reemplazara al tradicional burócrata ambiguo, objetivo, neutral y materialista. Aunque pocos atendieron ese llamado, muchos discutieron sus alcances.

Frederickson (1983), como representante de la NAP, se preguntaba ¿qué es, entonces, la administración pública? y ¿cuáles son los objetivos y la filosofía de la administración pública? La respuesta fue muy contundente para su época:

La respuesta clásica siempre ha sido: la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos antes mencionados. La atención siempre se ha enfocado en la administración de máximo nivel (el gobierno de la ciudad, por ejemplo) o los servicios auxiliares básicos (presupuesto, organización y gerencia, análisis de sistemas, planificación, personal, compras). La filosofía de la administración pública es casi siempre lograr una mejor dirección (más eficaz o económica). La NAP agrega la equidad social a los objetivos y filosofía clásicos. La administración pública convencional o clásica pretende responder alguna de estas preguntas: (1) ¿cómo podemos ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)? o (2) ¿cómo mantener nuestro nivel de servicios, gastando menos dinero (economía)? La NAP añade esta pregunta: ¿fomenta este servicio la equidad social? (Frederickson, 1983, p. 20).

Para Frederickson (1983), el *ethos* de la equidad social trata de identificar aquellos valores dominantes y buscar los medios gubernamentales por los cuales dichos valores pueden ser alcanzados en un momento determinado. Por ello, se oponía a que las teorías administrativas fueran modelos al margen de valores, ya que la neutralidad de los administradores públicos era una falacia. Problemas públicos como la opulencia y la pobreza, el empleo y el desempleo, la salud y la enfermedad, la cultura y la ignorancia no pueden estar al margen de los valores públicos. “Una administración pública que no trabaje en cambios tendientes a remediar esa privación, probablemente acabará por ser utilizada para oprimir a los desfavorecidos” (1983, p. 54).

Frederickson se preguntaba si puede existir una administración pública sin valores. A lo que responde de modo contundente:

Un compromiso fundamental para con la equidad social implica que la nueva administración pública intenta remediar la queja de Dwight Waldo, según la cual esta especialidad nunca ha reconciliado las consecuencias teóricas de la participación en “política y la elaboración de lineamientos para la acción”. La dicotomía de la formulación de políticas y la administración carece de respaldo empírico pues resulta obvio que los administradores elaboran y ejecutan las políticas. El continuo “formulación de políticas-administración” tiene más firmeza empírica, pero no logra responder el cuestionamiento teórico. La nueva administración pública trata de responderlo de este modo: los administradores no son neutrales. Deben estar comprometidos tanto con la buena administración como con la equidad social y esos son sus valores, sus metas o filosofías (Frederickson, 1983, p. 22).

Para Frederickson (1983), en el *ethos* de la equidad social los valores serían ejercidos por organizaciones sin fines de lucro, humanistas, descentralizadas, democráticas y capaces de proporcionar imparcialmente los servicios públicos. Una nueva administración pública debería tratar de diseñar, organizar o crear organizaciones activas que inspirarían esas normas y valores. Tal vez debe desarrollarse un “nuevo paradigma que reoriente al hombre” (1983, p. 68).

El *ethos* de la equidad social es un enunciado que contempla un conjunto de preferencias de valores, formas de diseño organizacional y de práctica administrativa humanística. Una premisa de este *ethos* es que la administración pública trate con equidad y sin discriminaciones a todos los ciudadanos.

La equidad social exalta la igualdad en los servicios del gobierno. La equidad social propugna la responsabilidad de los administradores públicos en las decisiones y el cumplimiento del programa. La equidad social pone de relieve el cambio en la conducción de los asuntos públicos. La equidad social insiste en la ductilidad a las necesidades de los ciudadanos antes que a las de las organizaciones públicas. La equidad social [...] debe ser interdisciplinaria, aplicada, de índole práctica y teóricamente sólida (Frederickson, 1983, p. 80).

En suma, una adhesión fundamental al *ethos* de la equidad social implicaba que la administración pública debería participar activamente en la transformación de esta. La administración pública trataba de transformar las políticas, los procesos y las estructuras que estorban sistemáticamente la equidad social. “La administración pública debe trabajar igualmente por fomentar los cambios que

favorezcan sus propósitos: buena administración, eficiencia, economía y equidad social” (Frederickson, 1983, p. 85).

***ETHOS* EMPRESARIAL: LAS IDEAS DE OSBORNE, GAEBLER Y BARZELAY EN LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

El *ethos* empresarial proveniente de los teóricos de la nueva gerencia pública (NGP) buscó ofrecer soluciones a los retos planteados por la situación económica del mundo. Como respuesta, se impulsaron las estrategias de privatización, desregulación y dismantelamiento del aparato público para resolver, en gran medida, la crisis fiscal del Estado. Este *ethos* pretendía imponer en la administración pública valores de un modelo de mercado a los asuntos públicos, a partir de la idea de que el gobierno podía tener un espíritu empresarial, basado en la tesis de que “no debía remar”, sino “dirigir” el barco.

En 1994, académicos estadounidenses asociados a la Academia Nacional de Educación de Administración Pública identificaron un “grupo de ideas y símbolos” que denominaron “nueva gerencia pública”. Inspirados en libros como *Reinventing Government* (Reinventando el gobierno), de Osborne y Gaebler (1992) y *Breaking Through Burocracy* (Atravesando la burocracia), de Barzelay y Armajani (1992), dijeron que la nueva gerencia pública abarcaba “nuevas formas de hacer los negocios del público”, impulsada principalmente por especialistas en políticas y por prácticas experimentales por los gobiernos estatales y locales y que pronto se intentaron en el ámbito federal (en la administración Clinton).

Para Shafritz y Hyde (1999), *Reinventing Government* decretaba la bancarrota de la burocracia y, mediante un decálogo de espíritu empresarial, anunciaba la solución para transformar al gobierno (Shafritz y Hyde, 1999, p. 921). Por su parte, Denhardt y Denhardt (2000) anotan que la nueva gerencia pública se refiere a un grupo de ideas y prácticas que buscan, en esencia, utilizar métodos y herramientas del sector privado y enfoques comerciales en el sector público.

Si bien, desde los tiempos de Wilson se han hecho llamados a “administrar el gobierno como un negocio”, la versión actual de este debate implica algo más que el uso de técnicas comerciales. La NGP se había convertido en un modelo normativo, de señalización de un cambio profundo en la forma en que pensamos el papel de los administradores públicos, la naturaleza de la profesión, y cómo y por qué hacemos lo que hacemos (Denhardt y Denhardt, 2000, p. 13). El *ethos* empresarial de

la NGP tenía como supuestos un conjunto de valores empresariales y de mercado que hasta entonces no eran dominantes, aunque se encontraban presentes en los paradigmas de la administración pública.

Durante la última década, la NGP (incluyendo el movimiento de reinención del gobierno y el nuevo gerencialismo) literalmente se expandió en el mundo. El tema común en la mirada de aplicaciones de estas ideas había sido el uso de mecanismos de mercado y su terminología, en la cual la relación entre el gobierno y sus clientes se entiende basado en el interés propio, involucran transacciones similares a las que ocurren en el mercado. Se insta a los gerentes públicos a “dirigir, no remar” sus organizaciones, y se les desafía a encontrar formas nuevas e innovadoras de lograr resultados o de privatizar funciones previamente proporcionadas por el gobierno (Denhardt y Denhardt, 2000, p. 549).

La nueva gerencia pública abogó por cambios adicionales en los participantes, propósitos, medios y políticas de gobierno. Creía que los participantes vendrían a incluir alianzas y colaboración, en lugar de fragmentación y descentralización, para la toma de decisiones. Los ciudadanos estarían empoderados, en vez de ser simplemente pasivos objetos de las iniciativas gubernamentales (Lynn, 2010, p. 72).

Mientras, la administración pública contemporánea exigía la declaración de un discurso ético que preservando aquellos valores los combinara con otros nuevos de corte empresarial, ajenos al discurso de integridad de la burocracia. Estos valores emergentes implican la asunción del tránsito de un modelo ético basado en garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado hacia otro, el *ethos* empresarial, cuyo propósito central es garantizar a los ciudadanos el derecho a un Estado capaz de responder a los retos colectivos de nuestros días (Longo, 2007, p. 6), mediante un modelo de mercado con clientes, competencia y valores de corte eficiente, eficaz y económico.

Bill Clinton, presidente de Estados Unidos de 1993 a 2001, decidió respaldar este esfuerzo. Empleó gran parte de su trabajo en la transformación del aparato gubernamental (Osborne y Gaebler, 1994) a fin de reducir los costos del gobierno, impulsar laboratorios de “reinención del gobierno” y fomentar acciones tendientes a la reducción del enorme déficit fiscal de ese país. La propuesta de reinención del gobierno se fundamentó en diez principios, a saber: 1) gobierno catalizador; 2) gobierno competitivo; 3) gobierno inspirado por misiones; 4) gobierno orientado hacia los resultados; 5) gobierno orientado hacia los clientes; 6) gobierno empresarial; 7) gobierno descentralizado; 8) gobierno de la comunidad; 9) gobierno previsor, y 10) gobierno orientado al mercado (Santana y Negrón, 1995, pp. 54-57).

La puesta en marcha del *ethos* empresarial supuso la irrupción de nuevos valores en la administración pública como la eficiencia, la eficacia y la economía (las tres E), que tendrían una gran importancia, por encima de valores como la equidad y la justicia sociales; también privilegiaba al cliente y la competencia. En general, una administración pública limitada en su actuar sin importar los grandes problemas sociales.

El *ethos* empresarial tuvo una vida corta en la línea del tiempo del *ethos* de la administración pública, aunque tuvo enormes repercusiones, sobre todo en los países anglosajones que lo adoptaron e impulsaron. El fracaso de la nueva gerencia pública y el *ethos* empresarial abrió paso a nuevas aportaciones teóricas, que se constituyen como el *ethos* del valor público.

ETHOS DE VALOR PÚBLICO: BOZEMAN, MOORE, MEYNHARDT, BENINGTON, DENHART Y DENHART EN EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO

Ethos del valor público probablemente no sea el nombre más apropiado, pero este término nos aproxima a las ideas de los autores que lo representan, ya que se basa en valores como el interés público, la creación de valor público, la importancia de los ciudadanos y la prestación de servicios públicos como elementos que amplían la noción de democracia. El nuevo servicio público propone un *ethos* del servicio público que se distingue del *ethos* empresarial y de los supuestos de la nueva gerencia pública.

Para Bryson *et al.* (2014), el valor público distingue entre (1) valores públicos, que son cuantiosos (Van Wart, 1998; Bozeman, 2002; Bozeman, 2007; Jorgensen y Bozeman, 2007; Meynhardt, 2009; Andersen *et al.*, 2012); (2) la creación de valor público, definido como aquello que el público valora, lo que es bueno para el público, incluida la ampliación a la esfera pública, o ambos, de acuerdo con la evaluación de varios criterios de valor público (Benington y Moore, 2011; Stoker, 2006; Alford, 2008; Alford y O'Flynn, 2009), y (3) la esfera pública, en la que se desarrollan y juegan los valores públicos y el valor público (Benington, 2011).

En este artículo citamos a cuatro autores clave en la creación del *ethos* del valor público, Barry Bozeman (2007), Mark Moore (1995), Timo Meynhardt (2009) y John Benington (2011), para ubicar las contribuciones de estos. Ellos pueden ser considerados precursores del movimiento del nuevo servicio público (Kalambokidis, 2014, pp. 445-456), impulsado por los trabajos de Denhardt y Denhardt (2000; 2010; 2015).

En primer lugar, Bozeman realiza una aproximación teórica de los valores públicos. Voz destacada en el estado del arte sobre valores públicos, Bozeman (2007) se centra en el nivel político o social. Escribe:

Los valores públicos de una sociedad son aquellos que brindan un consenso normativo sobre: 1) los derechos, beneficios y prerrogativas a los que los ciudadanos deberían (y no deberían) tener derecho; 2) las obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, el Estado, y entre sí; y 3) los principios en los que deben basarse los gobiernos y las políticas (2007, p. 17).

Para lograr valores públicos, que se operacionalizan en función de un conjunto de criterios, es necesario que los procesos políticos y la cohesión social sean suficientes para garantizar una comunicación y un procesamiento efectivos de los valores públicos, y que exista suficiente transparencia para permitir que los ciudadanos emitan juicios informados (Bozeman, 2002; Bozeman, 2007; Kalambokidis, 2014).

Para Bryson *et al.* (2014), “la creación de valor público es la medida en que se cumplen los criterios de valores públicos, donde estos son una combinación de medidas de entrada, proceso, salida y resultado”. Según Bozeman (2007), los valores públicos son, por lo tanto, medibles, aunque claramente puede haber desacuerdos sobre la manera en que deben conceptualizarse y medirse los valores. Una implicación es que los analistas, los ciudadanos y los responsables de la formulación de políticas deberían centrarse en qué son los valores públicos y en las formas en que las instituciones y los procesos son necesarios para forjar acuerdos y alcanzar los valores públicos en la práctica (Davis y West, 2009; Moulton, 2009; Jacobs, 2014; Kalambokidis, 2014, p. 445).

No obstante, Bozeman guarda silencio respecto al papel del sector sin fines de lucro y, en menor medida, a la idea de esfera pública en general. Asimismo, se abstiene de hablar acerca de los derechos, las responsabilidades o los pesos que se otorgarán a los no ciudadanos, y del papel y la importancia del poder en las disputas por los valores públicos (Bryson *et al.*, 2014, p. 449). La propuesta de Bozeman (2007) sobre los valores públicos es un arranque en el *ethos* de la administración pública.

En segundo lugar, Moore pretende explicar la forma en que se crea “valor público”. Mientras Bozeman (2007) se enfoca en el nivel político o social, Moore (1995, pp. 52-55) se centra en los administradores públicos. Moore (1995) concibió inicialmente el valor público como el equivalente en gerencia pública del valor para los accionistas. Busca tanto una retórica persuasiva como un enfoque para discernir, defender y lograr valor público, o lo que él llama “creación de valor público”.

El valor público resulta principalmente del desempeño del gobierno, por lo que la visión de Moore de la creación de valor público es más limitada que en gran parte de la literatura posterior (Bryson *et al.*, 2014, p. 449). El valor público como lo concibió Moore (1995) sigue teniendo reminiscencias del *ethos* empresarial y la nueva gerencia pública.

Moore cree que los ciudadanos quieren de sus gobiernos alguna combinación de lo siguiente que en conjunto abarque el valor público: (1) burocracias públicas orientadas al servicio de alto desempeño, (2) organizaciones públicas que sean eficientes y efectivas para lograr los resultados sociales deseados, y (3) organizaciones públicas que operan de manera justa y equitativa, y conduzcan a condiciones justas y equitativas en la sociedad en general. Si bien la definición de valor público de Moore es más vaga que la de Bozeman, destaca valores públicos razonablemente específicos: eficiencia, eficacia, resultados social deseados y políticamente sancionados, justicia procesal y justicia sustantiva (Bryson *et al.*, 2014, p. 449).

Moore (1995) argumentaba que los gerentes públicos deben usar una estrategia que tiene que: 1) estar dirigida a lograr que sea sustancialmente valiosa, es decir, debe constituir lo público; 2) ser legítima y políticamente sostenible, y 3) ser factible operacionalmente en lo administrativo (1995, pp. 22-23). Para Alford y O'Flynn (2009, p. 449), “equivale al éxito gerencial en el sector público con la remodelación de las empresas del sector público de manera que aumenten al público tanto a corto como a largo plazo”. Requiere una “imaginación inquieta y que busque valor” (Benington y Moore, 2011, p. 3). Por ello, Moore (1995) se dirigía principalmente a futuros gerentes en una sociedad democrática y secundariamente a los líderes.

Pareciera que, en realidad, Moore (1995) y sus seguidores imitan la misma racionalidad económica que buscan resistir. Desde su punto de vista, plantear el valor público como un análogo del valor de los accionistas, ver el compromiso democrático en términos principalmente instrumentales y considerar el valor público como algo que se produce limitan sus alcances teóricos y prácticos.

Los servidores públicos pueden ser, sin saberlo, agentes de “reducción de la democracia” (Crenson y Ginsberg, 2002). Moore (1995) no logra superar los supuestos del “valor público” de su herencia empresarial, pero da orientaciones para aplicarlo en ambientes más democráticos y con un papel importante de los ciudadanos.

En tercer lugar, Meynhardt (2009) explica el valor público mediante valores públicos. Para Bryson *et al.* (2014), Meynhardt propone un enfoque importante, pero mucho menos conocido. Cree que el valor público se construye a partir de

“valores que caracterizan la relación entre un individuo y la ‘sociedad’, que definen la calidad de la relación” (Bryson *et al.*, 2014, p. 450).

Tal calidad de la relación es evaluada subjetivamente por los individuos, pero cuando esta evaluación tiene un peso intersubjetivo se vuelve objetiva y puede alcanzar el requisito de un consenso normativo razonable, propuesto por Bozeman (2005). Meynhardt (2009) supone que el valor público es para el público cuando se trata de “evaluaciones sobre cómo las necesidades básicas de los individuos, grupos y la sociedad en su conjunto se ven influenciadas en las relaciones que involucran al público” (2009, p. 450).

El valor público también tiene que ver con el valor del público, cuando se “obtiene de la experiencia del público” El valor público para Meynhardt también puede referirse a medidas de entrada, proceso, salida y resultado. Meynhardt postula cuatro dimensiones básicas (o categorías de contenido) del valor público estrechamente conectadas con una teoría psicológica de las necesidades básicas ampliamente citada (Epstein, 1989, 1993, 2003) y relacionada con categorías en la economía del bienestar tradicional. Las categorías son: moral-ético, político-social, utilitario-instrumental y hedonista-estético. El “valor” que un individuo atribuye a una experiencia se basa en qué tan bien la experiencia satisface sus necesidades básicas evaluadas en relación con estas dimensiones. [...] Las evaluaciones intersubjetivamente equivalentes son una medida amplia de la medida en que se ha creado o disminuido el valor público (Bryson *et al.*, 2014, p. 450).

Meynhardt (2009, p. 212) ve la creación de valor público de forma múltiple: situado entre las relaciones del individuo y la sociedad; fundado en los ciudadanos; constituido por valoraciones subjetivas frente a necesidades básicas; activado, realizado en estados emocionales-motivacionales, y producido y reproducido en prácticas intensivas basadas en experiencia.

A diferencia de los enfoques de Bozeman (2005) y Moore (1995), el de Meynhardt no es prescriptivo; tiene una base predominantemente psicológica y enfatiza más la interpenetración de las esferas pública y privada. Meynhardt (2009) presta poca atención a las instituciones y procesos supraindividuales involucrados en la creación de valor público. Sin embargo, al igual que Bozeman (2005) y Moore (1995), Meynhardt (2009) considera el valor público como medible, en su caso, con respecto de las dimensiones que describe (Bryson *et al.*, 2014, p. 450). Meynhardt (2009) tiene una visión multidimensional de la creación de valor público, que también se basa en la experiencia y la práctica de los ciudadanos.

En cuarto lugar, Benington (2011) define lo que denomina “la esfera pública”. Más allá de los valores públicos y la creación de valor público, está la esfera pública. Benington concibe la esfera pública como “un espacio democrático” que incluye la “red de valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimientos y otros recursos culturales que tienen en común las personas a través de sus compromisos y comportamientos cotidianos, y mantenida en fideicomiso por el gobierno y las instituciones públicas”. Es “lo que proporciona a una sociedad cierto sentido de pertenencia, significado, propósito y continuidad, y lo que permite a las personas prosperar y esforzarse en medio de la incertidumbre” (Benington, 2011, p. 43). Cree que el público no está dado, no es estático, sino que debe construirse continuamente.

El valor público es necesariamente cuestionado y, a menudo, se establece a través de un proceso continuo de diálogo. Para Benington, la esfera pública es, por lo tanto, el espacio —psicológico, social, político, institucional y físico— dentro del cual se mantienen, crean o disminuyen los valores públicos y el valor público. El valor público incluye lo que se suma a la esfera pública. Si bien el propio Benington está comprometido con la democracia, tenga en cuenta que su definición ampliada de la esfera pública puede aplicarse a otras formas de gobierno (Bryson *et al.*, 2014, p. 451).

En suma, los analistas de los valores públicos buscan una variedad de fuentes de evidencia del significado del “público”, lo que espera y lo que es bueno para él. Las fuentes incluyen, por ejemplo, revisiones de literatura, legislación, normas y reglamentos y encuestas de opinión (Jorgensen y Bozeman, 2007; Bozeman, 2007; Jacobs, 2014).

En esta narrativa del *ethos* del valor público aparecen las propuestas de Denhardt y Denhardt (2000; 2010; 2015) sobre el nuevo servicio público, que a continuación se describen.

El nuevo servicio público de Denhart y Denhart

El *ethos* del valor público está contenido en los supuestos teóricos del nuevo servicio público. De acuerdo con Denhardt y Denhardt (2015), un axioma fundamental del nuevo servicio público es que el gobierno no debe funcionar como un negocio; debe funcionar como una democracia. No es necesario remar, sino dirigir los asuntos públicos de manera democrática.

En este país y en todo el mundo, tanto elegidos como designados, los servidores públicos están actuando sobre este principio y expresan un compromiso renovado a ideales tales como: el interés público; el proceso de gobierno; y ampliar la ciudadanía democrática. Como resultado, están aprendiendo nuevas habilidades en el desarrollo e implementación de políticas, reconociendo y aceptando la complejidad de los desafíos que enfrentan, y tratar a sus compañeros servidores públicos y ciudadanos con renovada dignidad y respeto. Los empleados públicos deben sentirse más valorados y estimados con este sentido de servicio y comunidad. En el proceso, los servidores públicos también se están reconectando con los ciudadanos (Denhardt y Denhardt, 2015, p. 664).

Si bien ha habido muchos desafíos para la nueva gerencia pública y muchas ideas alternativas en un lugar destacado, llevadas adelante por eruditos y practicantes, ha habido intentos de organizar estos esfuerzos y subrayar sus temas comunes. Denhardt y Denhardt (2010) resumen los ocho principios del nuevo servicio público, que son: 1) servir, en lugar de dirigir; 2) el interés público es el objetivo, no el subproducto; 3) piensa estratégicamente, actúa democráticamente; 4) servir a los ciudadanos, no al cliente; 5) la rendición de cuentas no es simple; 6) valorar a las personas, no solo a la productividad; 7) valor público y nuevo servicio público, y 8) valorar la ciudadanía y el servicio público por encima del espíritu empresarial (Denhardt y Denhardt, 2000, pp. 549-559; Denhardt y Denhardt, 2010).

La tesis de Denhardt y Denhardt (2010) es que el alma de la profesión de la administración pública es a través del nuevo servicio público, un movimiento fundado en el interés público, en los ideales de gobernabilidad democrática y en un renovado compromiso cívico. Este movimiento se está manifestando ahora en la forma en que interactuamos con los líderes políticos, en la manera en que nos relacionamos con los ciudadanos y en el modo en que logramos resultados positivos, cambios, en nuestras organizaciones y comunidades.

En el nuevo servicio público, el *ethos* se va construyendo con el trabajo de los servidores públicos, que no puede describirse con precisión como una simple respuesta a las demandas de los “clientes”, como soluciones rápidas y eficientes a problemas individuales.

El servicio público debe enfocarse en crear oportunidades para la ciudadanía al forjar relaciones de confianza con los miembros del público. Forjando relaciones de confianza con miembros del público y trabajando con ellos para definir problemas públicos, desarrollar alternativas e implementar soluciones (Denhardt y Denhardt, 2010, p. 645).

El nuevo servicio público supone un *ethos* de valor público centrado con preponderancia en el interés público, el proceso de gobierno, la ampliación de la ciudadanía democrática y un nuevo liderazgo organizacional colaborativo entre el gobierno y los ciudadanos.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BUSCA DEL *ETHOS* DE VALOR PÚBLICO: UNA INTERPRETACIÓN AXIOLÓGICA

La discusión sobre el *ethos* del servicio público nos lleva a definirlo como una forma de vida que incluye un conjunto de valores sostenidos por el individuo, junto con procesos y procedimientos organizacionales que dan forma y son moldeados por tales valores. Estos valores están consagrados en metas organizacionales dirigidas hacia intereses públicos, en lugar de privados o sectoriales. En una primera instancia, para Rayner *et al.* (2011):

El *ethos* del servicio público es, por lo tanto, una función de la motivación y los valores individuales, como la honestidad y el altruismo, las reglas y procesos organizacionales que logran la rendición de cuentas y la imparcialidad, y las metas que mejoran el bien común. Por lo tanto, indica un sistema de creencias que puede explicar “por qué” los individuos están motivados por él, “cómo” brindan servicios públicos de acuerdo con sus valores y “qué fines” creen que respalda. Esta visión de la ética del servicio público es consistente con Piffner (1999, 541), quien argumenta que “una ‘ética del servicio público’ implica más que un comportamiento ético en el trabajo; también implica una dedicación al interés público y un compromiso con la misión logro” (Rayner *et al.*, 2011, pp. 29-30).

El *ethos* del servicio público ha transitado por cinco formas: eficientista, burocrática, equidad social, empresarial y de valor público, como se muestra en el cuadro 1, en el que se resumen los *ethos* de la administración en la línea del tiempo, con sus representantes y principales valores.

Para Rayner *et al.* (2011), las personas que trabajan en los servicios públicos están vinculadas, suscritas y motivadas por una ética de servicio público; es un determinado *ethos* en la administración pública. El *ethos* del servicio público se caracteriza por un conjunto de valores como la honestidad, la integridad, la responsabilidad, la probidad, así como un conjunto de procesos que implican la contratación y la promoción por méritos. Presupone que aquellos que suscriben este

CUADRO 1. *ETHOS* Y VALORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<i>Ethos</i>	Autores	Valores
1. Eficientista	Wilson (1887)	La visión de Wilson del <i>ethos</i> de la administración pública enfatiza la importancia del profesionalismo, la imparcialidad y la experiencia para garantizar que el gobierno sea efectivo y responda a las necesidades del público.
2. Burocrático	Weber (1944)	El <i>ethos</i> del servicio público es esencial para el funcionamiento eficaz de una burocracia y para mantener la confianza del público en el gobierno. Al adoptar los valores de profesionalismo, imparcialidad y eficiencia, los servidores públicos pueden ayudar a garantizar que el gobierno rinda cuentas y responda a las necesidades de la comunidad.
3. Social	Frederickson (1980)	En la nueva administración pública, el <i>ethos</i> de los servidores públicos se centra en el compromiso de servir al público, empoderar a las comunidades y promover la equidad y la justicia social. Esta perspectiva ve la administración pública como un medio para promover el bien público, más que como un fin en sí mismo.
4. Empresarial	Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay y Armajani (1992)	El <i>ethos</i> de la nueva gerencia pública debe centrarse en el compromiso de crear valor para los contribuyentes, promover la competencia y la innovación en el sector público para mejorar la calidad de los servicios públicos. Esta perspectiva ve la administración pública como un medio para generar resultados y crear valor para los ciudadanos, más que como un fin en sí mismo.
5. Valor público	Bozeman (2007)	Para lograr valores públicos los procesos políticos y la cohesión social deben ser suficientes para garantizar una comunicación y un procesamiento efectivos de los valores públicos, y que exista suficiente transparencia para permitir que los ciudadanos emitan juicios informados.
	Moore (1995)	Los gerentes públicos deben usar una estrategia que tiene que (1) estar dirigida a lograr la construcción de lo "público", (2) ser legítima y políticamente sostenible y (3) ser factible operacionalmente en lo administrativo.
	Meynhardt (2009)	La creación de valor público se ubica entre el individuo y la sociedad; se fundamenta en los individuos; está constituido por valoraciones subjetivas frente a necesidades básicas; es activado por estados emocionales-motivacionales; es producido y reproducido en prácticas intensivas en experiencia.
	Benington (2011)	La esfera pública es un "espacio democrático" que incluye la "red de valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimientos y otros recursos culturales que tienen en común las personas a través de sus compromisos y comportamientos cotidianos, y mantenida en fideicomiso por el gobierno y las instituciones públicas".
	Denhart y Denhart (2010)	El <i>ethos</i> del nuevo servicio público debe centrarse en el compromiso de servir al público, promover la equidad y la justicia social y empoderar a los ciudadanos para que participen en el proceso democrático. Este cambio en el <i>ethos</i> de la administración pública refleja el reconocimiento de la importancia de la gobernabilidad inclusiva y democrática, así como del papel que los servidores públicos pueden desempeñar en la promoción de la justicia social y económica.

Fuente: elaboración propia.

ethos se preocuparán por promover el interés público, como quiera que se defina, en lugar de los intereses privados (2011, p. 30).

La administración pública se distingue de muchas formas de la administración privada. La administración pública está destinada a gestionar y optimizar el uso de los recursos públicos, que no pertenecen a nadie en particular, sino que son recursos de todos. Lo “público” es visto como aquello que es de todos y que, por lo tanto, debe ser cuidado con un enfoque público.

El adjetivo *público* marca una diferencia central, sobre todo, un talante ético. El fondo moral de esta idea es tan fuerte como su importancia para definir y comprender el cuidado de lo “público” a fin de que no sea motivo de corrupción, promovida por quienes desconocen esa frontera.

Según Merino (2010), lo público permite establecer los límites éticos de la administración pública con la mayor sencillez: que lo común y lo que interesa a todos no se convierta en cosa privada ni se ponga al servicio de la utilidad propia; que lo que deba saberse no se oculte ni se vuelva secreto; que lo que debe ser accesible y abierto no se vuelva excluyente (2010, pp. 23-24).

[...] que el adjetivo “público” compromete a quien lo usa con el interés colectivo, con el bien común de la comunidad a la que pertenece y también con la autoridad que de ella emana. Y nos dice también, sin matices, que lo público no está al servicio del interés individual de los poderosos (Merino, 2010, p. 24).

En la administración pública, no basta con recordar la importancia de la competencia técnico-profesional, sino que es preciso también destacar la lealtad a la Constitución y a los derechos fundamentales como principio básico de conducta, o coadyuvar en el respeto a las personas. La eficacia, la jerarquía y la racionalidad son muy importantes dentro de la administración pública, pero no tienen valor en sí mismas; debe buscarse la eficacia por lealtad a la Constitución y para hacer reales los derechos reconocidos en ella a los ciudadanos; el respeto a los derechos y libertades fundamentales, así como a la dignidad de la persona humana y a su autonomía como persona. Aquí es donde se origina un nuevo *ethos* democrático (Villoria, 2000, 129). El *ethos* democrático contempla valores como la equidad social, la preocupación real de la ciudadanía, la exploración de la participación de los ciudadanos y de los empleados públicos para mejorar los servicios públicos.

El *ethos* que los individuos perciben dentro de una organización depende de quienes son sus líderes y sus miembros (O’Toole, 1993) y será influido por los

valores de quienes la suscriben (Chapman, 2000). Se desarrollará con el tiempo y su carácter histórico ha sido bien documentado (Chapman, 1993; Horton, 2008; O'Toole, 1990; Plant, 2003). La existencia continua del *ethos* dependerá de la medida en que las sucesivas generaciones de funcionarios públicos se adhieran a sus valores y normas, de modo que estos se internalicen y proporcionen una motivación intrínseca, en lugar de, por ejemplo, una recompensa material o el miedo a las sanciones (Rayner *et al.*, 2011, p. 29).

A la pregunta expresa ¿necesita la administración pública un *ethos* en el servicio público del siglo XXI?, la respuesta es afirmativa; lo necesita por la complejidad de problemas en la presente centuria. El siglo XXI ha traído cambios y desafíos significativos, incluidos la globalización, los avances tecnológicos y los cambios en el panorama político, social y económico. En este contexto, una ética fuerte y clara del servicio público es esencial para asegurar que la administración pública sea eficaz, eficiente y responda a las necesidades de los ciudadanos, es decir, que tenga un *ethos* con valores como el compromiso de servir al público, una conducta ética, empoderamiento ciudadano, innovación, profesionalismo y experiencia.

Un *ethos* en el servicio público del siglo XXI proporcionaría a los servidores públicos un conjunto común de valores, principios, normas y estándares para guiar su trabajo. Esto ayuda a garantizar que el gobierno sea transparente, responsable y centrado en el servicio al bien público. El *ethos* también proporciona un marco para la conducta ética y ayuda a promover la inclusión, la innovación y el profesionalismo en el sector público. El *ethos* en el servicio público del presente siglo es esencial para garantizar que la administración pública pueda afrontar los grandes desafíos del mundo moderno y atender las necesidades de la sociedad de manera significativa y efectiva.

CONCLUSIONES

En este artículo citamos a autores y argumentos teóricos de los cinco tipos de *ethos*: de la “eficacia” de Wilson (1887); el “burocrático” de Weber (1944); de la “equidad social” de Frederickson (1977; 1983), de la NAP; “empresarial” de Osborne y Gaebler (1992) y Barzelay y Armajani (1992), de la NGP; de “creación del valor público”, impulsado por Bozeman (2002; 2007), Moore (1995), Meynhardt (2009) y Benington (2011), además de Denhart y Denhart (2000; 2004; 2010), que se materializa en la propuesta del nuevo servicio público, los cuales forman parte de una línea de investigación cada vez más relevante en la administración pública.

Se concluye que el *ethos* del gobierno debe propiciar la transparencia, la responsabilidad y estar centrado en el bien público, proporcionando un marco legal para la conducta ética, y debe ayudar a promover la inclusión, la innovación y el profesionalismo en el sector público. Proponemos, de manera enunciativa, no limitativa, cinco conclusiones sobre el *ethos* en la administración pública del siglo XXI:

1. Compromiso con el servicio público. El espíritu de la administración pública del siglo XXI se centra en un fuerte compromiso de servir al público y promover el bien público. Se espera que los servidores públicos sean dedicados y respondan a las necesidades de la comunidad.
2. Conducta ética. En una era de creciente escrutinio público y responsabilidad, la transcendencia de la conducta ética y la integridad en el servicio público se han vuelto aún más relevantes. Se espera que los servidores públicos sean transparentes, honestos e imparciales en su trabajo.
3. Empoderamiento e inclusión. El *ethos* en la administración pública del siglo XXI enfatiza la importancia de empoderar a las comunidades y promover la inclusión y la justicia social. Esto incluye el compromiso de involucrar a los ciudadanos en el proceso democrático y de hacer que el gobierno sea más accesible y receptivo a las necesidades de todos los ciudadanos.
4. Innovación y flexibilidad. El entorno político, social y económico del siglo XXI, que cambia rápidamente, requiere que la administración pública sea innovadora y flexible para adaptarse a las necesidades complejas de la sociedad. El *ethos* en la administración pública del siglo XXI enfatiza la importancia de adoptar nuevas tecnologías e ideas y de ser receptivo a las cambiantes condiciones sociales y económicas.
5. Profesionalismo y experiencia. El espíritu del *ethos* de la administración pública del siglo XXI reconoce la importancia de la capacitación, la educación y la experiencia profesional para garantizar que el gobierno sea eficaz y eficiente en la prestación de servicios públicos. Esto incluye un compromiso con el desarrollo profesional continuo y con la práctica de las mejores experiencias en el ejercicio de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFORD, John. (2008). The limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 357-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00593.x>
- ALFORD, John, y O'Flynn, Janine. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- ANDERSEN, Lotte Bøgh; Jørgensen, Torben Beck; Mette Kjeldsen, Anne; Holm Pedersen, Lene, y Vrangbæk, Karsten. (2012). Public Value Dimensions: Developing and Testing a Multi-Dimensional Classification. *International Journal of Public Administration*, 35(11), 715-728. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.670843>
- APPLEBY, Paul H. (1945). *Big democracy*. Alfred A. Knopf.
- BARZELAY, Michael, y Armajani, Babak. (1992). *Breaking through bureaucracy*. University of California Press.
- BENINGTON, John. (2011). From private choice to public value. En John Benington y Mark H. Moore (autores), *Public value theory & practice* (pp. 31-49). Palgrave-Macmillan.
- BENINGTON, John, y Moore, Mark H. (eds.) (2011). *Public value in complex and changing times*. Palgrave-Macmillan.
- BONNIN, Charles Jean Batiste. (1834). *Compendio de los principios de administración*. Imprenta de Don José Palacios.
- BOZEMAN, Barry. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- BOZEMAN, Barry. (2002). Public-value failure: when efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>
- BRYSON, John M.; Crosby, Barbara C., y Bloomberg, Laura. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- CHAPMAN, Richard A. (2000). *Ethics in public service for the new millennium*. Ashgate Publishing.
- CHAPMAN, Richard A. (1993). Ethics in public service. En Richard A. Chapman (ed.), *Ethics in public service* (pp. 55-72). Edinburgh University Press.
- CORTINA, Adela. (2010). *Ética sin moral*. Tecnos.
- CORTINA, Adela. (1998). *Hasta un pueblo de demonios: ética pública y sociedad*. Taurus.
- CORTINA, Adela, y Martínez, Emilio. (2008). *Ética*. Akal.

- CRENSON, Matthew, y Ginsberg, Benjamin. (2002). *Downsizing democracy: How America sidelined its citizens and privatized its public*. Johns Hopkins University Press.
- DAHL, Robert A. (1947). The Science of Public Administration: Three problems. *Public Administration Review*, 7(1), 572-583. <https://doi.org/10.2307/972349>
- DAVIS, Paul, y West, Karen. (2009). What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place. *American Review of Public Administration*, 39(6), 602-618.
- DENHARDT, Janet, y Denhardt, Robert. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672. <https://doi.org/10.1111/puar.12347>
- DENHARDT, Janet, y Denhardt, Robert. (2010). *The New Public Service: Serving, not steering*. Sharpe.
- DENHARDT, Robert, y Denhardt, Janet. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- DIMOCK, Marshall, y Dimock, Ogden Gladys. (1967). *Administración pública*. Uteha.
- DU GAY, Paul. (2012). *En elogio de la burocracia*. Siglo XXI Editores.
- Executive Office of the President y National Performance Review. (1993). *From red tape to result: Creating a Government that works better and costs less*. US Government Printing Office.
- FREDERICKSON, George. (1983). *Nueva administración pública*. Noema.
- FREDERICKSON, George. (1980). *The New Public Administration*. University of Alabama.
- FREDERICKSON, George. (1977). The lineage of the New Public Administration. *Administration and Society* (8), 149-174.
- GULICK, Luther. (1937). Notes on the Theory of Organization. En Luther Gulick y L. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration* (pp. 1-46). Institute of Public Administration.
- HORTON, Sylvia. (2008). History and persistence of an ideal. En James Perry y Annie Hondeghem (eds.), *Motivation in public management: The call of public service* (pp. 17-32). Oxford University Press.
- IZQUIERDO, Agustín. (1997). Ética y administración. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp. 313-334). Alianza Editorial.
- JACOBS, Lawrence. (2014). The Contested Politics of Public Value. *Public Administration Review*, 74(4), 480-494. <https://doi.org/10.1111/puar.12170>
- JORGENSEN, Torben B., y Bozeman, Barry. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>

- KALAMBOKIDIS, Laura. (2014). Creating Public Value with Tax and Spending Policies: The View from Public Economics. *Public Administration Review*, 74(4), 519-526. <https://doi.org/10.1111/puar.12162>
- LAWTON, Alan. (1998). *Ethical management for the public service*. Open University Press.
- LONGO, Francisco. (2007, octubre 30-noviembre 2). *Gestión pública e integridad* [Conferencia presentada]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- LYNN, Laurence Jr. (2010). What endures? Public Governance and the Cycle of Reform. En Stephen Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance* (pp. 105-124). Routledge, Taylor & Francis Group.
- MERINO, Mauricio. (2010). Introducción. En Mauricio Merino (comp.), *Ética pública* (pp. 17-43). Siglo XXI Editores, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- MEYNHARDT, Timo. (2014). Public value: Turning a conceptual framework into a scorecard. En John Bryson, Barbara Crosby y Laura Bloomberg (eds.), *Public Value and Public Administration* (pp. 147-169). Georgetown University Press.
- MEYNHARDT, Timo. (2009). Public value inside: What is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- MOORE, Mark. (1995). *Creating public value: Strategic management in Government*. Harvard University Press.
- MOULTON, Stephanie (2009). Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness. *PAR: Public Administration Review*, 69(59), 889-900. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02038.x>
- NIKKEN, Pedro. (1994). El concepto de derechos humanos. *Estudios Básicos de Derechos Humanos* (1), 15-37.
- OSBORNE, David, y Gaebler, Ted. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika.
- OSBORNE, David, y Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- O'TOOLE, Barry. (1990). T. H. Green and the ethics of senior officials in the British Central Government. *Public Administration* (68), 37-52.
- PLANT, Raymond. (2003). A public service ethic and political accountability. *Parliamentary Affairs*, 56(4), 560-579. <https://doi.org/10.1093/pa/gsg114>

- PRATS, Joan. (2005a). Modos de gobernación de las sociedades globales. En Agustí Cerrillo i Martínez (comp.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145-172). Instituto Nacional de Administración Pública.
- PRATS, Joan. (2005b). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- RAYNER, Julie; Williams, Helen; Lawton, Alan, y Allinson, Christopher. (2011). Public service ethos: Developing a generic measure. *J-PART: Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 27-51. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq016>
- RODRÍGUEZ, Leonardo. (2006). Ética. Biblioteca de Autores Cristianos.
- SANTANA, Leonardo, y Negrón, Mario. (1995). Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas. *Revista de Administración Pública*, 27(2), 49-64.
- SHAFRITZ, Jay, y Hyde, Albert (comps.). (1999). *Clásicos de la administración pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
- STOKER, Gerry. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- TAYLOR, Frederick W. (1923). *Scientific Management*. Harper and Row.
- UVALLE, Ricardo. (2003). *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- VAN DER WAL, Zeger; Nabatchi, Tina, y De Graaf, Gjalt. (2013). From Galaxies to Universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *American Review of Public Administration*, 45(1), 13-28. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0275074013488822>
- VILLORIA, Manuel. (2007, octubre 30-noviembre 2). *Sobre el concepto de ética y su gestión en la administración española* [Conferencia presentada]. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- VILLORIA, Manuel. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos, Universitat Pompeu Fabra.
- WALDO, Dwight. (1948). *The Administrative State: A study of the Political Theory of American Public Administration*. Ronald Press Company.
- WEBER, Max. (2012). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

- WEBER, Max. (1999). La burocracia. En Jay Shafritz y Albert Hyde (comps.), *Clásicos de la administración pública* (pp. 117-125). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica.
- WHITE, Leonard D. (1926). *Introduction to the study of Public Administration*. Macmillan.
- WILLOUGHBY, William Franklin. (1927). *Principles of Public Administration*. Johns Hopkins University Press.
- WILSON, Woodrow. (1985). Estudio de la administración. En Dwight Waldo (comp.), *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos* (pp. 84-95). Trillas.