



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

MARCO CONCEPTUAL PARA LA GESTIÓN EN VALORES PÚBLICOS DEL TALENTO HUMANO EN BOGOTÁ

De conformidad con los artículos 118, 119 y 120 del Decreto 1421 de 1993

Elaborado por: Pedro Pablo Sanabria

En virtud del contrato 215 de 2016 suscrito entre Pedro Pablo Sanabria Pulido y la Veeduría Distrital. En consecuencia la Veeduría Distrital cuenta con los derechos para su reproducción, edición, transmisión y cualquier otro acto de disposición de la información. Los derechos morales de autor corresponden a: Pedro Pablo Sanabria Pulido. El autor declara no vulnerar derechos de terceros con la elaboración de esta obra y mantendrá indemne a la Veeduría Distrital respecto a cualquier reclamación, controversia o responsabilidad que llegare a presentarse sobre la autoría de la misma.

Bogotá D.C., marzo de 2018



Tabla de contenido

Introducción	3
1. Evolución de la literatura y la práctica sobre valores públicos en la disciplina de la administración pública	5
2. Marcos conceptuales en valores públicos para la gestión del talento humano	12
3. Un marco conceptual para la gestión de valores públicos en la gestión de personas en Bogotá	15
4. Recomendaciones Prácticas: ¿Cómo materializar este enfoque de valores y valor público en el contexto de la gestión de personas en Bogotá?	19
5. Conclusiones y Recomendaciones generales	22
Referencias	24



Introducción

Este documento busca brindar las bases para la gestión de un sistema de valores públicos y de ética del servicio público en las entidades distritales, que se integre de forma orgánica con una nueva política de gestión del talento humano en Bogotá D.C. Los valores, se definen como componentes esenciales de la cultura organizacional, fundamentales en determinar, guiar y estructurar comportamientos (MacCarthaigh, 2008). La adopción de una mirada de valores en la gestión de servidores en las organizaciones públicas es fundamental para potencializar el rol y el valor de lo público en la sociedad. Tal como lo han definido diferentes autores de la disciplina de la administración pública, los valores públicos no se pueden ver u oír, pero si pueden ser identificados en las acciones de servidores públicos y ciudadanos (Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008). El propósito de este documento es, entonces, definir unas bases conceptuales y un modelo práctico que permita la formulación de un modelo de gestión de valores públicos como parte de una política de gestión del talento humano en las organizaciones públicas del Distrito Capital de Bogotá.

En ese orden de ideas, el documento parte por definir que es en los procesos de acción gubernamental, y en las interacciones con el ciudadano y la sociedad, donde se genera **valor público** (valor social generado por las acciones gubernamentales), y es ahí donde los **valores públicos** (principios que surgen de acuerdos sociales y que dan marco a la acción pública) se hacen latentes. De acuerdo con ello, el valor público -en singular- se genera mediante acciones concretas que satisfagan las necesidades ciudadanas y cumplan con sus expectativas de servicio desde las organizaciones públicas. No obstante, el proceso de incorporar valores públicos -en plural- en las acciones de los servidores requiere una estrategia deliberada que los identifique (justicia, equidad, debido proceso, universalidad, solidaridad etc.), genere acciones para garantizarlos y propicie procesos de socialización organizacional (Robbins & Judge, 2012). Esto requiere entonces una estrategia deliberada orientada a la adopción individual y colectiva, a partir de procesos de reflexión individuales y colectivos, de un marco de valores que permee la gestión pública y le de legitimidad y valor a las acciones gubernamentales.

En ese camino, es recomendable identificar y propiciar arreglos institucionales formales e informales que faciliten que el servidor público distrital, y las entidades y dependencias como colectivos, aprecien las implicaciones en términos de valores públicos de su labor, y se conviertan en agentes generadores de valor público, defensores y garantes de los valores públicos, en nuestro caso establecidos en la Constitución Política colombiana. Así entonces, cualquier propuesta orientada a incorporar un marco de valores públicos a la gestión de personas en el Distrito Capital, debe partir de un reconocimiento de las condiciones existentes en términos de valores (los que ya



existen y se hacen latentes en las acciones concretas del gobierno) y de los diferentes niveles de identificación y adopción individual y colectiva que servidores y organizaciones públicas tienen de los mismos.

La construcción de un marco de valores a partir del reconocimiento crítico de la cultura de valores existente, debería ir acompañada por acciones concretas que, desde una perspectiva práctica, conecten ese marco con los procesos de gestión pública en la ciudad y que, a nivel de entidad, conecte con los elementos particulares de gestión de la cultura organizacional. Esa cultura, en las organizaciones públicas, está mediada por un ethos del servicio público y una motivación de los miembros de las organizaciones a servir a la sociedad (motivación al servicio público) que de hecho nacen y se potencian de un conjunto de valores formal, y de forma frecuente, informalmente establecido. La construcción debe reconocer la diversidad de modelos y patrones en cada sector y en cada entidad. En esa medida, un marco de valores públicos, además de reconocer las particularidades de la acción pública, debería aterrizar a nivel sectorial y organizacional en un conjunto de prácticas que faciliten su conexión con los procesos individuales de gestión de la cultura organizacional y de la gestión del talento humano como un todo.

Este documento busca establecer un marco conceptual que, suficientemente conectado con las realidades sectoriales y organizacionales, propicie la construcción de un modelo de valores públicos en la gestión de personas a nivel Distrital. Con ese objetivo, la primera sección presenta una revisión del estado del arte del debate sobre valores públicos en la literatura de administración pública, identificando los grandes momentos que han definido en este campo de estudio que ha estado una búsqueda permanente de un marco de valores que la diferencie de otros sectores como el privado. La sección 2 se enfoca específicamente en identificar cómo dichas aproximaciones han buscado conectar la gestión de personas en lo público con los enfoques de valores y toma como marco teórico para este documento las aproximaciones de Valor Público de Mark Moore (1995) y Valores Públicos de Barry Bozeman (2007). La sección 3 se enfoca el establecimiento de unas bases para el marco conceptual que facilite la construcción e incorporación de un enfoque de valores a la gestión del talento humano en el distrito capital. La sección 4 concluye con una propuesta específica de modelo y acciones, a partir del marco conceptual planteado en la sección 3, que pueda permitir materializar el propósito de vincular la gestión de valores a la gestión de personas en las organizaciones del Distrito Capital de Bogotá.



1. Evolución de la literatura y la práctica sobre valores públicos en la disciplina de la administración pública

En esta sección se lleva a cabo una revisión de literatura sobre valores en administración pública con el propósito de identificar los aportes recientes en términos de prácticas de valores públicos en la gestión del talento humano en lo público. Esta revisión pretende identificar marcos conceptuales y herramientas prácticas concretas que nutran e inspiren la consolidación de una gestión en valores públicos del talento humano en Bogotá D.C. Cabe clarificar que el presente documento no se orienta a profundizar en la discusión filosófica-conceptual de los orígenes de los valores públicos y la ética del servicio público, sino más bien recoger los principales aportes conceptuales que pueden guiar y enmarcar la construcción de un marco de valores para la gestión pública. Para los propósitos de este documento se asume que el marco de análisis son las prácticas de la gestión y la administración pública, especialmente las acciones para la gestión en valores del talento humano.

Los valores públicos en el avance del conocimiento sobre administración pública, y específicamente en su relación con la gestión de personas, como lo muestra Sanabria (2015), revisten vital importancia para entender la distinción de lo público. Son esos valores los que le dan un carácter particular a lo público frente a otras organizaciones y sectores, y son ellos mismos los que expresan su profunda relación con las sociedades que acogen cada estado. En últimas, los valores públicos se plantean como un sistema de principios que enmarca la forma en que el Estado se relaciona con la sociedad y viceversa, y que define las formas en que el Estado y el ciudadano interactúan en el día a día. El proceso de configuración del rol del Estado mismo muestra una rica evolución en el entendimiento del marco de principios/valores que definen los alcances de lo público. En dicho proceso se evidencian desde aproximaciones de enfoque gerencial que han buscado decididamente privilegiar valores cercanos al sector privado tales como la eficiencia hasta otras visiones más políticas, democráticas o constitucionales que reclaman la representatividad, la justicia y/o la equidad como esencia de lo público.

Tal como lo muestran García y Sanabria (2016) la administración pública como campo de estudio ha evidenciado una casi constante tensión entre visiones y valores a lo largo del siglo XX, casi paralela a las discusiones acerca del rol del Estado y su alcance en la sociedad (ej. mayor vs. menor intervencionismo). Así, este campo de estudio ha sido un efervescente centro de discusión acerca de los valores y la ética del servicio que rodean lo público. Desde la famosa dicotomía política-administración de Woodrow Wilson (1887), que en ese entonces buscaba un sector público que no fuera muy diferente de lo privado, la discusión sobre valores se hizo presente cuando en una



perspectiva crítica frente a aproximaciones ortodoxas la llamada heterodoxia de la administración pública llamó la atención precisamente sobre la necesidad de entender de forma particular lo público a partir de su esencia: los valores que lo caracterizan y diferencian de lo privado. Tanto así que, la famosa dicotomía política-administración ha sido cuestionada sistemáticamente hasta nuestros días por plantear una negación de lo distintivo de lo público en términos de sus valores mismos. Por ejemplo, para Waldo (2006) la administración pública no es una disciplina libre de valores, sino que de hecho los valores públicos definen su esencia.

En general, la evolución posterior a lo largo del siglo XX e inicios del XXI, no sólo de las escuelas de pensamiento de la administración pública sino de las prácticas mismas de gestión pública, reflejó amplias discusiones sobre esos principios le dan legitimidad a lo público y su accionar. Este proceso de discernimiento sobre los valores que enmarcan la administración pública se hizo presente desde el enfoque en eficiencia del modelo burocrático de la ortodoxia que caracterizó los inicios del siglo XX con Weber, Taylor y Fayol. Luego, la puerta al debate se abrió con la llegada de representantes de la llamada heterodoxia de la administración pública como Herbert Simon o Dwight Waldo, quienes reclamaban, mayor evidencia por el lado de Simon, y un reconocimiento de lo político en la disciplina por parte de Waldo y otros académicos. Mucho más adelante, en los años ochenta con la llegada a lo público de un conjunto de prácticas del sector privado que serían denominadas Nueva Gestión Pública el debate se reaviva dado su limitado enfoque de valores públicos. Posteriormente, a partir de dichas discusiones la literatura y las prácticas se mueven hacia un modelo de gestión estratégica y orientación a resultados desarrollados durante el siglo XX y principios del XXI, hasta transformarse, recientemente, en una versión mixta que mezcla desarrollos de diferentes momentos como lo son las aproximaciones de gobernanza colaborativa, gobierno abierto y enfoque en servicio público. Esta última etapa trae consigo un claro reconocimiento del rol de los valores públicos como esencia de la administración pública.

A lo largo del proceso descrito, estos modelos se han amalgamado en términos de sus principios regentes y han configurado unos conjuntos de valores amplios y complementarios que enmarcan las formas de actuación las entidades públicas y gobiernos hoy en día (Sanabria, 2015). El debate en sí mismo refleja la necesidad intrínseca de lo público por establecer su carácter fundamental en la constitución, por ejemplo, de sociedades democráticas en un contexto amplio de gobernanza. En este proceso, los valores públicos y la ética del servicio público han adquirido relevancia contemporánea en la medida que se destaca la necesidad de posicionar a los valores públicos en el centro de la acción pública, resaltando el hecho de que se le presta servicios a una ciudadanía con derechos y no a unos clientes con demandas (Denhardt & Denhardt. 2011).



No obstante el mayor o menor énfasis en un conjunto determinado de valores, sin duda responde a un contexto histórico y a los avances en la comprensión de dichos fenómenos por los académicos de la administración pública. Así, el modelo burocrático/ortodoxo apareció a finales del siglo XIX y principios del XX como respuesta a los efectos negativos del patronazgo político y el clientelismo (*spoils system*) en la administración pública (Coggburn et al., 2010). Este cambio entonces buscaba generar orden y establecer un sistema de operación diferente mediante mecanismos y acciones que tenían como base los siguientes principios y valores: la eficiencia, el mérito y la estabilidad, la especialización, la neutralidad, la jerarquía y la división del trabajo, la disciplina y/o obediencia, la legalidad, la impersonalidad, entre otros (Bautista, 2005; Sanabria, 2015). A partir del ascenso de la administración científica de Taylor y los principios de la gerencia de Fayol, un nuevo conjunto de valores entra en ruptura con los valores usualmente relacionados con la política en lo público. Es decir, la ortodoxia buscaba el avance hacia burocracias profesionalizadas y basadas en el mérito implicando, de alguna forma, el abandono de principios tales como la representación y participación que eran frecuentes (y quizás sobreestimados) en los llamados *spoils systems* (sistemas basados en el otorgamiento de cargos públicos por filiación política) hacia valores relacionados con la eficiencia y la efectividad, característicos del modelo burocrático.

El conjunto de prácticas adyacentes a esos valores burocráticos de la ortodoxia apareció con unos efectos denominados buropatologías (Merton, 1952). El fuerte enfoque al proceso y cumplimiento de reglas degeneró en desplazamiento de objetivos e inflexibilidad. La adopción de un sistema de mérito con seguridad en el trabajo degeneró en problemas de desmotivación y bajo desempeño. Por otro lado, la adopción del modelo burocrático en lo público hizo que autores como Dahl y Waldo (2006) revelaran la omisión de los valores democráticos en esas organizaciones que adoptaban la estructura burocrática y las prácticas de la llamada ortodoxia. Así mismo, llamaron a reconocer la esencia política de lo público en un contexto de democracias que necesariamente hacía diferente la operación de lo público. Adicionalmente, autores como Elton Mayo y Mary Parker-Follet del movimiento de las relaciones humanas reclamaban los valores humanos en las organizaciones como elementos fundamentales de trabajo conjunto. Así, si bien este debate se dio tanto para organizaciones públicas como privadas, la necesidad de acercar las organizaciones públicas a su esencia democrática y colectiva, y la conjunción de críticas desde los políticos y lo humano, generaron espacios para cuestionar la ausencia de otros valores públicos más allá del énfasis en eficiencia y efectividad del modelo clásico burocrático.

La crisis del modelo burocrático tradicional hacia los años 70s y 80s, llevó, junto con presiones fiscales y aproximaciones ideológicas conservadoras que buscaban un aparato estatal más limitado, a la adopción de prácticas propias del sector privado en lo público. Apareció entonces un conjunto



de prácticas, usuales en la gerencia privada, que fueron posteriormente denominadas como Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management en inglés. Dichas prácticas tomaron dinamismo hacia el final del siglo XX y aunque en buena medida décadas después han sido ampliamente analizadas y criticadas, y en algunos casos incluso revertidas, muchas de ellas llegaron para quedarse en lo público, aportando una mirada diferente en la gestión de las organizaciones estatales y trayendo con ellas de nuevo valores como eficiencia, efectividad, y orientación a resultados a la palestra.

Como parte de la llamada NGP, desde principios de los 80s, diferentes países, principalmente de sistemas parlamentarios con modelos de derecho consuetudinario (*common law*), empiezan a adoptar algunas prácticas provenientes del sector privado. La adopción implicó un enfoque hacia los valores administrativos predominantes (eficiencia, efectividad) sobrepasando incluso discernimientos más amplios sobre los múltiples valores que enmarcan el ejercicio público desde su esencia constitucional. La mayor prestación de bienes y servicios públicos por parte de actores privados y no gubernamentales a través de las diferentes prácticas, (ej. privatización, contratación, *outsourcing*, orientación a resultados) trajo consigo una tensión de valores (Jørgensen & Bozeman, 2002; Kernaghan, 2000) con la esencia de lo público en términos de democracia, justicia, debido proceso, representación, igualdad, participación, entre otros, versus el enfoque de eficiencia y rentabilidad de lo privado. Este choque de valores no ha sido ajeno a la realidad de las administraciones públicas latinoamericanas, donde diferentes formas de prestación de servicios públicos por parte de actores no gubernamentales y privados, han aparecido en áreas tan diversas como educación, salud, servicios públicos domiciliarios, incluso en cárceles, etc. generando importantes tensiones entre el deber ser de lo público y la participación de privados con intereses de negocio (Brown, Potoski & Van Slyke, 2006).

Con la aparición de este modelo gerencial como respuesta a las disfunciones del modelo burocrático se modificó también la visión respecto a la gestión de personas en lo público (Ramíó, 2000). Se pone en marcha la inclusión de nuevos valores a la gestión del talento humano en organizaciones públicas tales como: la efectividad, la creación de valor público, el servicio al cliente, la productividad, la transparencia, la flexibilidad, la competencia, la economía, la capacidad de acción, la innovación, entre otros (Bautista, 2005; Sanabria, 2015). Estos valores en si mismos traen importantes retos a servidores públicos, usualmente entrenados en marcos de modelos burocráticos. Así, la tensión no se da sólo entre el deber ser de lo público, sino también entre estructuras organizacionales con enfoques diferentes y en las prácticas mismas de gestión de personas.



No obstante, la adopción de dichas prácticas de la NGP ha implicado una paradoja en países en vía de desarrollo, donde, como indican Polidano (1999) y Sanabria (2015), el Estado históricamente ha contado con una presencia limitada y aunque no ha aun logrado desarrollar una burocracia weberiana profesional e independiente por las presiones del contexto fiscal aparecieron demandas por reducir el tamaño del Estado, un marco de liberalización, austeridad, participación privada y eficiencia en el gasto. La anterior paradoja, implica que en países como Colombia coexisten una triada de prácticas de patronazgo político, estructuras burocráticas y modelos gerenciales (Sanabria 2015, 2012, 2010). Esta triada ha implicado una necesaria confusión y tensión entre las prácticas (y valores) previas y posteriores a las reformas burocráticas y luego a las reformas de corte gerencial. Así, por un lado se sigue persiguiendo el objetivo de profesionalizar las burocracias públicas y, por el otro, se plantea la urgencia de alcanzar objetivos de eficiencia fiscal y gasto público (Sanabria, 2015), mientras se espera mayor efectividad en las organizaciones públicas con enfoques de gestión orientada a resultados. Autores como Ramió (2000) resaltan otras complicaciones generadas por el ascenso de prácticas del modelo gerencial, en especial por la externalización de funciones a terceros, tales como la multiplicación de la corrupción y el surgimiento de antivaleores, donde valores propios del sector privado invaden la esfera pública en un contexto donde lo público cuenta con mecanismos poco efectivos para el control de los intereses particulares. Lo que se observa en últimas, es que estas contradicciones no son simplemente prácticas sino que usualmente traen consigo una cierta confusión acerca del marco de valores que debe imperar en lo público y que dan una guía a las acciones de los servidores.

No obstante, como mencionábamos previamente, si bien algunas de esas prácticas gerenciales y de sector privado han sido cuestionadas, muchas de ellas llegaron para quedarse y cambiar enfoques en la gestión en lo público. De ahí que se pueda hasta cierto punto definir hoy un modelo de gestión estratégica y orientación a resultados en lo público, que independientemente de ser considerado parte del modelo gerencial, presenta características relevantes en la medida en que se enfoca en mejorar aspectos como efectividad y servicio al ciudadano (Sanabria, 2015). Lo estratégico entonces empieza recientemente a impregnar diferentes esferas de la gestión pública pero con un enfoque aplicado a lo público. Así entonces, adicional a los valores insertados a partir del modelo gerencial, cobran especial relevancia nuevos valores y prácticas: la alineación de la gestión del talento humano con la estrategia de las entidades, el re-posicionamiento de los valores públicos como requisitos en las competencias de los servidores públicos, la movilidad de personal (vertical y horizontal), la capacidad de cambio, el aprovechamiento del tiempo, entre otros (Longo, 2004; Bautista, 2005; Daley & Vasu, 2005, Coleman, 2009; Sanabria, 2015). La adopción de un modelo estratégico en la gestión pública, también ha conllevado una transformación en las prácticas de la gestión de personas, un modelo que si bien recoge aspectos del modelo privado busca adaptar de



forma más clara la gestión de personas al contexto particular de las organizaciones públicas, retornando a la idea del *sprit de corps*, reconociendo el valor de los servidores y su motivación al servicio público (Sanabria, 2012, 2015, 2016).

En ese contexto, un modelo de gestión del talento humano para el servicio público que tenga en cuenta un marco de valores implica una continuación de la evolución que inició desde un modelo tradicional de administración de personal hacia un modelo estratégico en el que dichos valores definen marcos de acción y sitúan a los servidores públicos y a los ciudadanos en el centro de la acción y la razón de ser del Estado. La necesidad de dicho marco de valores aparece como respuesta a las limitaciones o críticas de distintos autores al “minimalismo” del modelo gerencial (usualmente trasplantado del sector privado), con planteamientos como los de Denhardt & Denhardt (2011), Perry & Wise (1990) y Perry & Mesch (1997) que indagan por la esencia de lo público: los valores. Lo anterior, a través de un llamado a re-posicionar a los ciudadanos como receptores del servicio público, y sujetos de derechos, y no como clientes que “adquieren” servicios (Denhardt & Denhardt, 2011). Adicionalmente, estos autores resaltan el valor de los servidores públicos y su *sprit de corps*, usualmente limitado en enfoques simplistas enfocados en la productividad. Ante todo, dichas aproximaciones reclaman la necesidad de ubicar a la democracia (Waldo, 2006) y otros valores públicos (eficiencia con un propósito, igualdad, debido proceso, representatividad, participación, justicia, inclusión etc.) como determinantes de la esencia de lo público, y necesariamente diferentes a otros valores propios del sector privado.

En la misma línea, otros autores llaman la atención sobre una aproximación de motivación al servicio público, que se contrapone a los planteamientos de la teoría de elección racional y al modelo mismo de la Nueva Gestión Pública con su enfoque de eficiencia (Perry & Porter, 1982; Perry & Wise, 1990; Perry & Rainey, 1998). En suma, Perry (1994, 1996, 1997, 2000, 2008, 2010) define la motivación al servicio público una predisposición de ciertos individuos a servir a la sociedad y, con ella, una mayor disposición de estas personas a buscar ejercer sus labores en organizaciones de servicio público gubernamentales y no gubernamentales (Perry & Hondeghem, 2008). Esta aproximación, junto con el enfoque de valores públicos, renueva la distinción de lo público y hace evidente su relación con los temas constitucionales y de derecho público que son la esencia de lo estatal (Moe & Gilmour, 1995). Pero más allá de ello, brinda un marco conceptual concreto de valoración positiva del servidor público y sin duda da un marco para la estimación del valor de las labores de la gestión de personas en las organizaciones públicas.

Estas tendencias -la motivación al servicio público de Perry, el valor público de Moore y los valores públicos de Bozeman- aparecen hoy fuertemente relacionadas con las prácticas de gestión en las



organizaciones públicas. Las organizaciones públicas y los servidores públicos en Colombia necesariamente ven influido su vinculación y su desempeño por nociones de motivación al servicio público (Sanabria, 2012, 2015, 2017). Y en términos de valores, la gestión pública, y la gestión del talento humano dentro de ella, se relacionan con la promoción y protección de valores entre los servidores tales como la participación, el debido proceso, el respeto, el mérito, la vocación al servicio, la efectividad y la eficiencia, la solidaridad, la tolerancia, la transparencia, la equidad, el diálogo, el civismo, la universalidad, la igualdad, la justicia, la movilización, la capacidad crítica, la orientación a resultados, entre otros (Ramíó, 2000; Bautista, 2005; Sanabria, 2015).

La Tabla 1 muestra una serie de valores públicos identificados como cercanos a cada uno de los modelos recientes en la gestión pública. Los valores públicos del modelo burocrático se relacionan primordialmente con la importancia de los procesos, las reglas y la estructura de la organización. Los valores más cercanos al modelo gerencial o de nueva gestión pública plantean un fuerte enfoque a los resultados, a la efectividad, la innovación y rapidez en el servicio al usuario final. Hoy por hoy, un modelo orientado al servicio, plantea una serie de valores enfocados a recoger tanto el enfoque en debido proceso del modelo burocrático pero también los aspectos de resultado del modelo gerencial. Estos valores se enfocan en el modelo de gobernanza que caracteriza la gestión pública actual donde el servidor público es un actor en un marco de actores y sectores que colaboran, co-crean y coproducen políticas públicas. Incluso de habla hoy de competencias y valores del servidor público del siglo XXI como aquellas que conocen esas nuevas realidades de la gestión pública.

Tabla 1. Valores Públicos adyacentes a los modelos de gestión de personas.

<i>Modelo Burocrático</i>	<i>Modelo Gerencial / Modelo de Gestión Estratégica y Orientación a Resultados</i>	<i>Modelo de Servicio Público</i>
Eficiencia Autoridad Capacidad Continuidad Diligencia Disciplina/Obediencia Espíritu de Servicio Imparcialidad Impersonalidad	Efectividad Aprovechamiento del tiempo Calidad Cambio Capacidad de acción Competencia Economía Eficiencia Eficacia	Servicio Transparencia Civismo Colaboración Diálogo Equidad Justicia Movilización Participación



Integridad	Especialización	Respeto
Jerarquía	Flexibilidad	Solidaridad
Lealtad	Innovación/Iniciativa	Tolerancia
Legalidad	Movilidad de Personal	Mérito
Mérito	Productividad	Universalidad
Neutralidad	Racionalidad	Igualdad
Estabilidad	Rapidez	Equidad
Parsimonia en el Servicio	Transparencia	Orientación a resultados
Profesionalidad	Orientación al cliente	Valor Público
Respeto	Responsabilidad	Gobernanza
Responsabilidad		Co-creación
Seguridad		Innovación

Fuente: elaborado por los autores a partir de (Bautista, 2005; Jørgensen & Bozeman, 2007, Sanabria; 2015).

2. Marcos conceptuales en valores públicos para la gestión del talento humano

La administración pública como campo de estudio, ha mostrado desde sus inicios un fuerte enfoque normativo, buscando identificar un conjunto de reglas, principios, valores, postulados que, a partir de su conexión con el derecho público y constitucional, le dan relevancia y esencia única a las acciones del aparato público. Específicamente, la literatura de valores públicos se caracteriza por definir un estándar normativo para las prácticas de la gestión pública misma y, especialmente, para las labores de los servidores públicos. De hecho diferentes modelos han tratado de explicar cómo el accionar de lo público está conectado desde su misma esencia constitucional con la definición de unos valores que le dan un valor único a lo público. Así es como Rosenbloom (1983) presentó un modelo que buscaba interpretar, desde la esencia del constitucionalismo democrático: la separación de poderes. ¿Cómo cada una de las tres ramas del poder público trae e imprime un conjunto de valores particulares a la administración pública?: 1) Un modelo gerencial, cercano a la rama ejecutiva, que busca privilegiar valores de eficiencia y efectividad en la gestión, 2) Un modelo político, cercano al legislativo, orientado a satisfacer la representación y la participación que caracterizan el modelo democrático, y 3) Un modelo legal-judicial, cercano a las cortes y la rama judicial, que propende por poner en la balanza valores como el debido proceso, la justicia y la equidad en los procesos de gestión estatal. Este modelo tripartito de Rosenbloom, es una herramienta conceptual que permite identificar de forma efectiva cómo cada rama está identificada con unos valores públicos fundamentales que le dan sentido, no sólo a su acción, sino al modelo



democrático mismo. Desde esa mirada, lo público, a diferencia de lo privado, por su esencia constitucional y democrática, parte de la combinación de un conjunto de elementos que enmarcan su accionar, y confirman su legitimidad y valor como acuerdo social colectivo y que reflejan los valores presentes las tres ramas en cada una de ellas a pesar del énfasis eventual que pueden reflejar en sus acciones por el predominio de una de ellas.

Esa combinación de valores/principios le da un carácter distintivo a las acciones públicas, directamente atado a principios constitucionales y democráticos (Moe & Gilmour, 1995). Si bien el modelo de Rosenbloom descrito previamente asignaba unos valores más o menos relacionados a una u otra rama del poder público, las posteriores aproximaciones han coincidido en que los valores públicos, definidos estos como acuerdos sociales y colectivos acerca de las prioridades y principios de la acción pública (Bozeman, 2007) se encuentran relacionados con la esencia de la democracia misma y son establecidos, usualmente, en las constituciones políticas y los arreglos normativos de países, definiendo desde las reglas formales un marco para la actuación estatal en un determinado territorio. Así, los valores públicos aparecen no sólo como marco, sino también como regla de decisión y acción en la acción pública.

En general, en este tema se distinguen dos grandes vertientes, que si bien tocan temas relacionados, se han establecido con propósitos hasta cierto punto diferentes, pero sin duda complementarios. Como primera medida, encontramos la aproximación de **valor público**, en singular. Según el trabajo pionero de Mark Moore (1995), la generación de valor público debe ser un objetivo central de los servidores públicos (Moore & Khagram, 2004). En su mirada, así como el sector privado se enfoca en generar valor económico/privado y mide su desempeño a partir de ello, el sector público debe esforzarse por encontrar una forma de valor, que además de ser posible de medir (ya sea de forma cuantitativa o cualitativa), indique qué tanto la gestión pública está operando de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos. Así, en la visión de Moore, hay una deliberada búsqueda por facilitar la medición del aporte de las acciones públicas a las necesidades colectivas e individuales y por definir un modelo de gestión estratégica para lo público. El enfoque es deliberadamente práctico y estratégico (Kelly, Mulgan & Muers, s.f.). Se crea valor público cuando se sigue una estrategia que permite determinar, según sea el caso, cuál es el valor que se crea, cuáles son las fuentes de legitimidad y cuáles son las capacidades organizacionales para generarlo (triángulo estratégico) (Moore & Khagram, 2004).

Una segunda mirada, es la proporcionada por Bozeman (2007), que habla de **valores públicos**, en plural. Barry Bozeman, uno de los principales académicos de la gestión pública que ha trabajado esta aproximación, define los valores públicos como los consensos normativos en una sociedad,



sobre beneficios y prerrogativas aplicadas a la ciudadanía, derechos y obligaciones, y los principios sobre los cuales están basados los gobiernos y sus políticas. Los valores públicos entonces hacen parte de un acuerdo social que permite, no sólo establecer criterios de prioridad para las políticas públicas, sino que establece por sí mismo un marco de acción que viene determinado desde los postulados mismos de la constitución política. Así entonces, los valores públicos aparecen como elementos que necesariamente enmarcan las acciones del aparato estatal y sus organizaciones y que se hacen latentes en las visiones y actitudes de los servidores públicos, pero cuya existencia o no se hace evidente en sus acciones. Son entonces, determinantes y descriptores del rol del gobierno en una sociedad y determinan el alcance de lo estatal en las vidas de los ciudadanos a través de reglas de acción y decisión que definen y moldean el Estado. Así, dentro de los valores públicos se encuentran palabras tales como eficiencia, justicia, equidad, universalidad, igualdad, libertad entre otras categorías conceptuales que en últimas definen, no sólo el tipo de Estado que opera, sino el tipo de sociedad que lo rodea y la forma en que estos dos se relacionan.

Los valores públicos han sido declarados como uno de los temas más importantes en la administración pública (Jørgensen & Bozeman, 2007), en la medida en que establecen una diferenciación clara con las acciones de la gestión privada (en búsqueda del valor económico) y le dan sentido a las acciones públicas más allá de cumplir unas funciones colectivas (debate con el modelo de valor público de Moore). No obstante, siendo un tema tan importante, el tema requiere aun importantes esfuerzos para alcanzar y transmitir relevancia práctica a las acciones del día a día de los servidores públicos (Witesman, 2016). Más aun, el tema mismo ha sido el centro del debate entre Bozeman y Moore, quienes han discutido acerca de si se habla de valor público en singular o valores públicos en plural. El centro del debate, según Bozeman, es que lo público tiene un valor en sí mismo que no se genera, sino que existe de forma latente en cada una de las acciones públicas y que está determinado por esos consensos sociales (ej. Constitución, leyes) acerca del alcance de las acciones públicas, los valores públicos. En su mirada el valor público no es una regla de decisión ni de medición de desempeño porque existe por sí mismo.

No sorprende este debate en una disciplina que desde sus inicios ha estado siempre interesada con la definición de esos elementos que le dan una distinción a lo público, y que, a través de modelos como los de Moore y Bozeman dan cuerpo a esa idea de que efectivamente los servidores públicos crean valor público y protegen los valores público. Asumimos entonces, para los propósitos de este documento, que los dos modelos, el de Moore y Bozeman coexisten, en la medida que el primero (valor público de Moore) constituye un valioso esfuerzo por establecer una unidad que permita identificar si las acciones públicas cumplen su cometido social y ciudadano, y que permita medir el desempeño de servidores y organizaciones públicas (valores públicos). Mientras el segundo



brinda un marco fundamental de lo público conectado con valores democráticos y constitucionales. Teniendo como marco teórico esas dos aproximaciones, en la siguiente sección se plantean las bases conceptuales de un modelo que pueda facilitar la apropiación de un marco de valores dentro de los procesos de gestión del talento humano en el nivel distrital.

3. Un marco conceptual para la gestión de valores públicos en la gestión de personas en Bogotá

Esta sección establece un marco conceptual para la gestión de valores públicos del talento humano en el Distrito Capital, partiendo de la revisión del estado del arte de la literatura de gestión pública hecha en la sección previa y añadiendo a nuestro marco teórico la aproximación del neo-institucionalismo. Como mencionamos inicialmente, la formulación de un marco conceptual de valores públicos dentro de un modelo de gestión implica reconocer las realidades individuales y organizaciones que afectan la escogencia de los valores mismos que lo componen, pero también implica reconocer los diferentes marcos de reglas de juego que dominan las acciones individuales y colectivas. Siguiendo los postulados del modelo neo-institucionalista, existen arreglos formales e informales que explican los comportamientos y acciones de los individuos (Peters, 2005). En ese orden de ideas, el servicio público, como actividad humana intensiva en mano de obra, y por su relevancia en materia de valores públicos, requiere un reconocimiento de las dimensiones formales e informales planteadas por el neo-institucionalismo si se quiere facilitar la adopción de determinados comportamientos en un marco de valores y ética del servicio público por parte de los servidores públicos. Es decir se deben considerar tanto las aproximaciones orientadas a cambiar comportamiento a partir de reglas (leyes, decretos, resoluciones etc.) como aquellos que buscan entender y adaptar las normas sociales existentes (comportamientos y acuerdos tácitos).

De acuerdo con lo anterior, se deberían definir cuatro categorías claves para la construcción de un marco de valores públicos: por un lado, el nivel individual y el organizacional, y por el otro, las dimensiones informal y formal. El reconocimiento de esas cuatro categorías puede facilitar la inserción de un marco de valores públicos y principios de la ética pública en los procesos de gestión de organizaciones públicas. El reconocer lo individual y lo colectivo resalta la importancia de la cultura organizacional en lo colectivo pero también la interiorización o apropiación efectiva de un conjunto de valores públicos a nivel individual. Estos valores entran a jugar como elementos articuladores del sistema de valores y ética del servicio público que tienen el potencial de facilitar



su incorporación en el nivel organizacional. La identificación de arreglos formales e informales de reglas de juego, va más allá del deber ser mismo de los esquemas de valores, y plantea un reconocimiento de las realidades institucionales en término de las reglas formales y las normas sociales (informales) que influyen los comportamientos de las personas en una organización.

La **dimensión individual** es, entonces, el locus principal del modelo porque finalmente es en esa dimensión en la que los valores definen de forma concreta comportamientos, decisiones y acciones de las personas (Villoria, 2011). En ese orden de ideas, la **dimensión individual-informal** comprende el conjunto de valores intrínsecos que a partir de las normas sociales las personas han ido apropiando a lo largo de su vida, de acuerdo con sus experiencias y aprendizajes (Bozeman, 2007). Estos elementos intangibles pueden ser determinantes de los comportamientos y afectan la labor misma de los servidores al interior de las entidades (Klingner, 2004), como la voluntad para cooperar, la lealtad, la honestidad, el compromiso, la ciudadanía organizacional entre otros. Allí cobran importancia las labores de formación en valores públicos en todas las etapas de formación de los ciudadanos desde corta edad y a lo largo de la vida, así, cuando lleguen a convertirse en servidores públicos, dichos valores pueden estimular su motivación al servicio público y limitar las posibilidades de captura por parte de intereses particulares en contra de lo público y a la corrupción misma (Ramió, 2000). Entonces, un marco de valores del nivel distrital debe partir de la identificación de los valores y principios informales que dominan las acciones de sus colaboradores y ellas deben reforzarse con actividades concretas de formación, socialización (en el sentido de apropiación de la cultura organizacional (Robbins & Judge, 2012)) y de incorporación de valores por parte de los servidores públicos, y de los ciudadanos, que apunten construir un nuevo imaginario desde lo informal, desde la costumbre.

Por su parte, la **dimensión individual-formal** se ubica en los espacios organizacionales y en los marcos de reglas formales organizacionales que establecen patrones de comportamiento esperados. Las acciones en este nivel buscan facilitar procesos de inducción y socialización organizacional (Robbins & Judge, 2012) de criterios claros de conducta ética, donde se definan, a nivel sectorial y organizacional, qué valores y comportamientos esperados deben primar en sus competencias y acciones (Bautista, 2005). De esta manera se pueden evitar tensiones y conflictos, por ejemplo generados por la discrecionalidad con la que cuentan los servidores públicos al momento de prestar los servicios a la ciudadanía (Maynard-Moody & Musheno, 2003; Lipsky, 2010). De acuerdo con ello, un marco de valores a nivel distrital, requiere establecer formalmente marcos de reglas y valores a nivel global del sector público y en el nivel organizacional que permitan establecer expectativas claras de comportamiento. Una base clave en el caso colombiano es el Código de Integridad expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2017) que



establece elementos de comportamiento y valores a nivel individual. Es importante tener en cuenta que si pretenden impactar de forma efectiva los comportamientos individuales es necesario combinar una estrategia que reconozca el rol de las normas sociales de la dimensión anterior y las costumbres (que hacen parte del proceso individual de aprendizaje y experiencias) y que se apoye en ellas para generar esos cambios comportamentales esperados.

Por el otro lado, la **dimensión organizacional** es importante teniendo en cuenta que las organizaciones tienen valores propios que se manifiestan informalmente en su cultura organizacional y costumbres o formalmente en sus códigos de ética y de conducta (Lawton, 2005). Como lo expone este mismo autor, las organizaciones desarrollan una cultura que es resultado del entramado de relaciones políticas que interactúan en ellas, la cual en últimas incide en el comportamiento individual de sus integrantes y en los resultados generales de la organización. Adicionalmente, existe evidencia de que los factores socio históricos y culturales de las organizaciones afectan la motivación al servicio público de las personas (Moynihan & Pandey, 2007), por tanto tienen incidencia en el sistema de valores que desarrollan los servidores públicos como parte de una determinada agencia o entidad.

Así, la **dimensión organizacional-informal** se refiere a los temas culturales, tradiciones y rituales, que se manifiestan de forma natural en las organizaciones y cobran relevancia porque necesariamente establecen un conjunto de valores compartidos, que si bien no son determinados formalmente a través de reglas escritas influyen sin duda en acciones y comportamientos de los servidores públicos. En ese orden de ideas, las entidades públicas, como gestoras de personas y comportamientos, deben partir de un reconocimiento de esas escalas informales de valores y su interconexión con valores públicos formales establecidos, como parte de sus mediciones de cultura y clima organizacional para mejorar sus avances en el conocimiento de sus propios servidores.

En su orden, la **dimensión organizacional-formal** a través de los reglamentos, los códigos de ética o de conducta, la rendición de cuentas, la tecnología para la transparencia y los manuales de funciones, debería ser capaz de complementar efectivamente esos factores informales para la consolidación adecuada del sistema de valores públicos deseado en la administración (Bonifacio, 2015). No obstante esas categorías usualmente se perciben como aisladas y en algunos casos no se reconocen. El establecimiento a nivel organizacional tanto de elementos culturales informales como de elementos formales, generan incentivos para el buen gobierno y desincentivan comportamientos antiéticos, inmorales u oportunistas (Villoria, 2011). Así, el reconocimiento de esas estructuras de valores informales para la construcción de lo formal y viceversa, tiene un importante potencial para establecer estándares de comportamiento y accionar en las



organizaciones públicas. La definición de códigos, de ética, decálogos de valores, y más allá, la apropiación de estos como parte de los procesos de iniciación y socialización organizacional, pueden facilitar su asimilación por parte de servidores públicos en las organizaciones del distrito capital si se tienen en cuenta en su diseño los aspectos informales de la organización. De nuevo es clave utilizar como punto de partida el Código de Integridad expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2017) que define grandes lineamientos para las organizaciones públicas.

Por último, se encuentran los elementos articuladores de la estructura conceptual del modelo de acuerdo con la literatura revisada, y que son transversales a todas las dimensiones para la consolidación de un sistema de valores públicos que son: la cultura organizacional y la interiorización. Como lo han mencionado Bonifacio (2015), y Moynihan & Pandey (2007), la **cultura organizacional** y el contexto que se conforma a su alrededor en las organizaciones, inciden de manera importante en la motivación al servicio público de las personas, por tanto son determinantes clave en la asimilación y adopción de los sistemas de valores públicos que se construyen. Por otro lado, la socialización organizacional y la orientación del rol del servidor son actividades clave dentro de la estrategia de talento humano para facilitar el proceso de comprensión y reflexión individual que facilite su adopción. El definir los mejores momentos de la gestión del talento humano para la construcción e implementación a nivel organizacional e individual de un sistema de valores públicos toma especial relevancia porque, de no darse, difícilmente los códigos de ética o las estrategias para la consolidación de un cuerpo de servidores con ética del servicio público (Grundstein-Amado, 2001) y es poco probable que ayuden a superar prácticas o antivalores establecidos de manera informal. De manera que estos dos elementos articuladores, junto con las dimensiones conceptuales mencionadas anteriormente, si bien reflejan esferas de valores diferentes, interactúan permanentemente y se refuerzan (Lawton, 2005) en el fortalecimiento de un marco de valores a través de las acciones de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas.



4. Recomendaciones Prácticas: ¿Cómo materializar este enfoque de valores y valor público en el contexto de la gestión de personas en Bogotá?

A partir de lo presentado en la revisión de literatura y en la sección anterior que introduce las bases conceptuales, se plantea una propuesta preliminar de modelo de gestión de valores que permita apropiar la gestión en valores públicos como parte de la gestión del talento humano en las organizaciones públicas del Distrito Capital de Bogotá. La propuesta planteada se enmarca en la aproximación de generación de valor público de Moore (1995) y en la conceptualización de valores públicos presentada por Bozeman (2007) y Jørgensen y Bozeman (2007). Dado que el propósito es vincularla como parte de la gestión de personas, en la segunda sección se conecta esta propuesta con un modelo de gestión estratégica del talento humano (Sanabria, 2015) que se oriente a facilitar la adopción de un marco de valores en la gestión pública en el Distrito Capital. En general, esta propuesta se propone propiciar herramientas que faciliten la incorporación de un marco de valores públicos en la gestión del talento humano en las organizaciones públicas del Distrito Capital de Bogotá. A continuación entonces se presenta para cada una de las cuatro dimensiones conceptuales presentadas en la sección anterior, un conjunto de prácticas que desde la gestión del talento humano pueden coadyuvar a esa adopción del marco de valores dentro del servicio público.

La propuesta (ver Figura 1) reconoce las cuatro categorías definidas en el modelo conceptual presentado en la sección 3 de este documento como parte de una estrategia para facilitar la apropiación de un conjunto de valores públicos dentro de la gestión del talento humano. A continuación se presentan las acciones propuestas para cada una de las cuatro categorías bidimensionales (Formal/Informal e Individual/Organizacional):

- Como primera medida, en la **dimensión individual-informal**, el Distrito Capital puede generar acciones que permitan, consultar e identificar de forma cualitativa y cuantitativa las estructuras individuales de valores públicos a través de entrevistas de entrada (y salida) a la organización. Dentro de las estrategias de afectación de dichas estructuras informales individuales se aconseja el uso de estrategias comportamentales a través de intervenciones y aproximaciones experimentales orientadas a afectar estructuras de valores (y antivalores) previas y que sean tenidas en cuenta en la generación de unos códigos de ciudadanía organizacional en la dimensión formal.
- En la **dimensión individual-formal** se propone el uso de la línea de base del individuo a la organización (definida en la categoría anterior individual-informal), como insumo para



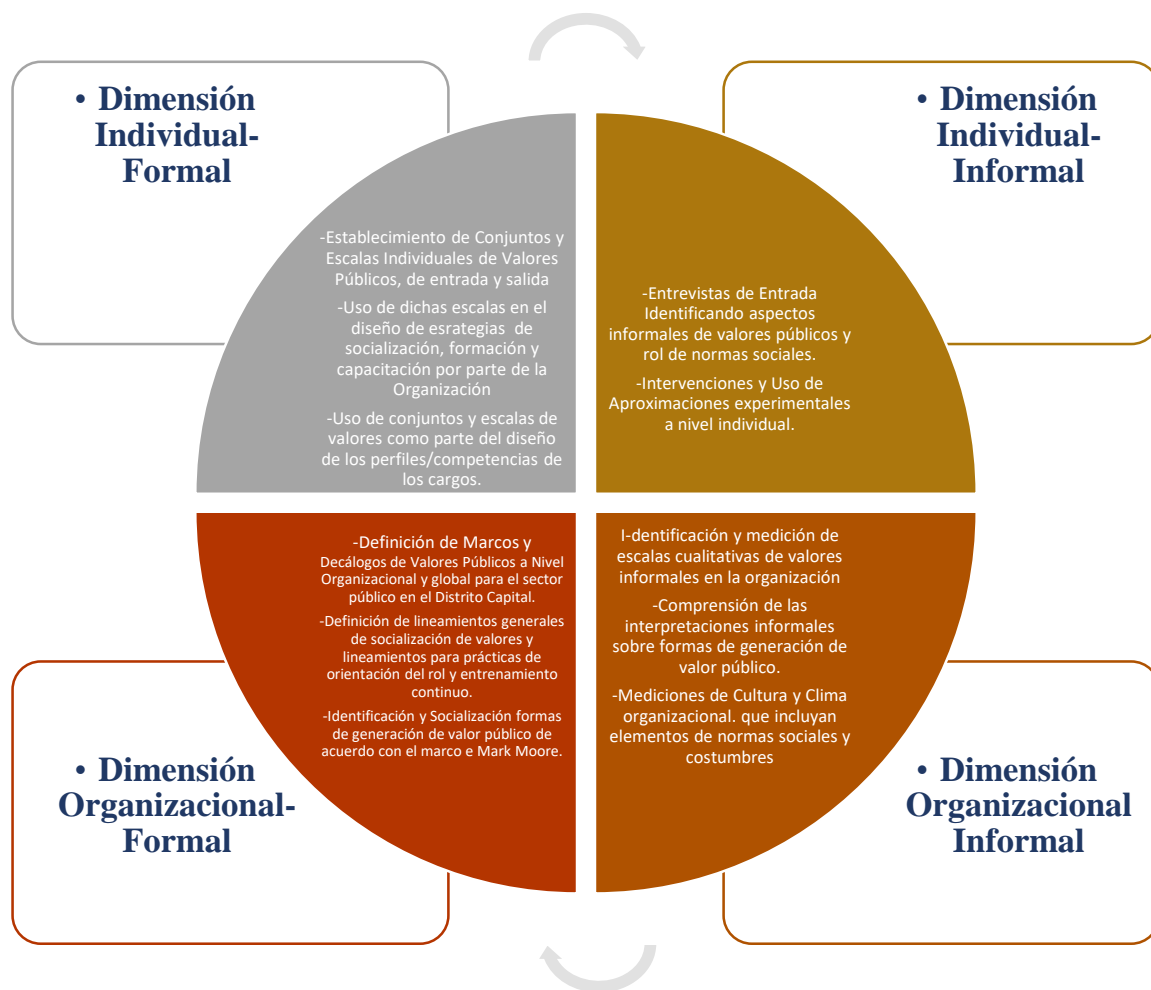
definir brechas, estimar el ajuste entre el individuo y la organización (*person-job fit* y *person-organization fit*) y diseñar las acciones requeridas para disminuir esas brechas y mejorar el ajuste del individuo. Esto permite, no sólo establecer una línea de base acerca de cuáles son los valores de entrada que traen los colaboradores y de su comprensión de cómo la organización genera valor público, sino más allá definir los déficits y brechas respecto a la expectativa institucional. Para esto último es clave que se formalice el uso de dichas escalas informales individuales como insumos en el diseño de estrategias de socialización, orientación del rol, formación y capacitación por parte de la organización. En este punto es también clave el uso de conjuntos y escalas de valores/códigos de ciudadanía organizacional como parte del diseño de los perfiles/competencias de los cargos.

- Entonces, lo anterior se conecta mejor con la estrategia organizacional, al entrar a la **dimensión organizacional-informal**, en la que la organización, al igual que en el nivel individual, desde un enfoque positivista, desarrolla acciones que le permitan reconocer la realidad en materia de valores públicos en el colectivo de sus colaboradores y las formas colectivas en las que se entiende (o malentiende) que la organización genera valor público desde las reglas informales y normas sociales prevalente. Aquí de nuevo el objetivo es establecer las brechas y espacios de mejora de las estrategias de inducción y socialización que se adoptarán en la siguiente dimensión. Las principales actividades propuestas son la identificación y medición de escalas cualitativas de valores informales en la organización y la comprensión de las formas de generación de valor público. En este punto son claves las mediciones de cultura y clima organizacional que de forma sistemática incluyan aspectos de valores, prácticas y costumbres informales que caracterizan la cultura organizacional en relación con el marco de valores públicos y analicen su evolución a nivel colectivo en la organización.
- Finalmente, la dimensión **organizacional-formal**, puede establecer entonces el marco de valores públicos a través de decálogos, códigos de comportamiento y conducta, prácticas de socialización e inducción que faciliten de forma activa que el colaborador entienda y asuma dichos valores y los mecanismos de generación de valor público de la organización como parte del día a día de sus prácticas. En ese orden de ideas se recomienda la definición de lineamientos generales de socialización de valores y lineamientos para prácticas de orientación del rol y entrenamiento continuo. También es clave que se avance como práctica organizacional, la identificación y socialización formas de generación de valor público de acuerdo con el marco de Mark Moore. Esta es la parte que está más al alcance del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital – DASCD-, como entidad directriz de política, pero requiere sin duda desarrollar los pasos previos en las demás



dimensiones para formular efectivamente esos marcos y patrones para las acciones de los colaboradores en el Distrito Capital.

Figura 1. Propuesta de marco conceptual y práctico para la gestión en valores públicos en Bogotá D.C.



Fuente: Elaborado por los autores



5. Conclusiones y Recomendaciones

El presente documento tiene como objetivo brindar un marco conceptual y un modelo para la adopción de un marco de valores públicos en la gestión del Talento Humano en el Distrito Capital de Bogotá. Para tal fin, presenta en su primera sección, la evolución del conocimiento y la argumentación en la disciplina de administración pública sobre valores públicos y generación de valor público desde la teoría y las prácticas. La revisión de los autores deja ver que este tema, luego de décadas de investigación y debate sobre valores en la administración pública, es esencial para entender la particularidad de lo público, del servicio público y para darle un sentido a las acciones de los servidores públicos. En ese proceso, los estudiosos y académicos de la administración pública, han encontrado que son precisamente esos valores públicos los que le dan ese carácter legítimo a las acciones de la administración pública y que expresan de forma latente su conexión con la sociedad y el Estado mismo, como instituciones colectivas que deben predominar sobre intereses particulares. De ahí la importancia de empezar por entender esa evolución intelectual del tema de valores en la disciplina y su comprensión desde el punto de vista teórico para alimentar la práctica de organizaciones de servicio público que tienen en dichos valores un marco para la acción gubernamental.

La segunda sección del documento, por su parte, se adentra en los modelos conceptuales recientes que pueden servir como marco teórico/conceptual para la construcción de ese modelo que enmarque la gestión de valores públicos en el Distrito Capital a través de la gestión de personas. En ese orden de ideas, el documento toma como marco las aproximaciones de David Rosenbloom (1983, 2013) en términos de la separación de poderes y la combinación de ellos en la gestión pública, de Mark Moore (1995) sobre valor público y de Barry Bozeman (2007) sobre valores públicos. Estos modelos plantean unos elementos clave que son la base del modelo que se plantea en la sección tres para la gestión de valores en la gestión del talento humano en el distrito capital. El modelo de Rosenbloom, reconoce los diferentes valores de las ramas del poder público como fuente de legitimidad combinada de la administración pública. Por otra parte, el valor público, entendido como lo plantea Moore (un valor social que reemplace el valor económico de lo privado), se enfoca en asegurar que las acciones públicas generan valor para la ciudadanía al asegurar su efectividad y la generación de resultados que redunden en mejoras de la calidad de vida. Finalmente Bozeman, aunque difiere y debate la aproximación de Moore, brinda una mira que lo complementa en la medida que establece que los valores públicos son acuerdos sociales, usualmente definidos constitucionalmente, y que definen el marco para las acciones de los servidores públicos y que le dan legitimidad a las mismas.



Estos dos modelos brindan los elementos teóricos para formular un marco conceptual en la sección 3, combinados con la perspectiva del neoinstitucionalismo, con el fin de sentar las bases conceptuales que permitan construir un modelo de gestión de valores en el Distrito Capital. Así con base en dichas aproximaciones se plantean cuatro categorías claves para la construcción de un marco de valores públicos: por un lado, el nivel individual y el organizacional, y por el otro, las dimensiones informal y formal. El reconocimiento de esas cuatro categorías puede facilitar la inserción de un marco de valores públicos y principios de la ética pública en los procesos de la gestión de personas en organizaciones públicas. A partir de ello, en la cuarta y última sección, los autores proponen un modelo que involucra un conjunto de acciones propuestas para cada una de las cuatro categorías bidimensionales, es decir con acciones concretas para cada uno de los niveles: individual y organizacional y que recogen elementos de las dimensiones formales e informales orientados a afectar los marcos de reglas de juego que pueden dar cabida a un modelo de gestión de valores en la ciudad de Bogotá.

En resumen, el modelo presentado aquí busca establecer unas bases conceptuales y líneas generales e ideas para la adopción práctica de un modelo de gestión de valores en el Distrito Capital. En ese orden de ideas, a partir de lo propuesto aquí, se requiere un desarrollo a mayor profundidad de las acciones concretas que lleven a la práctica estos lineamientos, tanto en el nivel macro del Distrito Capital como en el nivel micro de cada una de las entidades y dependencias que lo componen. Un punto clave de entrada aquí es la construcción y co-creación colectiva del marco de valores de servicio público del Distrito Capital a partir del formulado Código de Integridad – Valores del Servicio Público que presento la Función Pública recientemente, este proceso se sugiere que vaya acompañado de un fuerte trabajo de base que permita recoger evidencia concreta, con los servidores, ciudadanos y demás partes interesadas, acerca del estado y conjunto de los valores del servicio público en el Distrito Capital



Referencias

- Bautista, D. (2005). Los códigos éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas: valores para un buen gobierno. *Revista de las Cortes Generales*, (65), 99-101.
- Bonifacio, J. (2015). Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada. *Revista de Administración Pública Vol. 33 y 34*, 71-100.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*. 66(3), 323-331.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Cogburn, J.; Battaglio Jr., R.; Bowman, J.; Condrey, S.; Goodman, D. y West, J. (2010). State Government Human Resource Professionals Commitment to Employment at Will. *American Review of Public Administration*. 40(2), 189-208.
- Coleman, S. (2009). Strategic Human Capital Planning and Management. En: *Human Capital, Tools and Strategies for the Public Sector* (pp.13-31). Washington D.C.: CQ Press.
- Daley, D. y Vasu, M. (2005). Supervisory Perceptions of the Impact of Public Sector Personnel Practices on the Achievement of Multiple Goals, Putting the Strategic into Human Resource Management. *American Review of Public Administration*. 35(2), 157-167.
- Denhardt, J y Denhardt, R. (2011). *The New Public Service, Serving not Steering*. New York: ME Sharpe Inc.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2017) *Valores del Servicio Público. Código de Integridad*. Bogotá D.C.
- García, P. & P. Sanabria (2016). Visiones críticas sobre el estado en la antropología y la administración pública: miradas al vaivén. *Universitas Humanística*, 82(82). 17-47.
- Grundstein-Amado, R. (2001). A strategy for formulation and implementation of codes of ethics in public service organizations. International. *International Journal of Public Administration*, 24(5), 461-478.
- Heintzman, R. (2007). Public-service values and ethics: Dead end or strong foundation? *Canadian Public Administration*, 50(4), 573-602.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration and Society*. 39. 354.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2002). Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4(1), 63-81.



- Kelly, G. G. Mulgan, S. Muers (2002.) *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Strategy Unit. Cabinet Office. Reino Unido.
- Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 91-104.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, 63(6), 711-719.
- Klingner, D. (2004, November). *La ética pública y el servicio profesional de carrera*. In IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España (pp. 2-5).
- Lawton, A. (2005). *Public service ethics in a changing world*. *Futures*, 37(2), 231-243.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. New York, NY. Russell Sage Foundation.
- Longo, F. (2004). Lo que el empleo público tiene de diferente. En: *La Función Pública. Mérito y flexibilidad, la gestión de las organizaciones del sector público* (pp. 61-80). Barcelona: Paidós Ibérica.
- Lonti, Z. (2005). How much decentralization? Managerial autonomy in the Canadian public service. *American Review of Public Administration*, 35(2), 122-136.
- MacCarthaigh, M. (2008) Public Service Values. *CPMR Discussion paper*. Institute of Public Administration. Dublin, Irlanda.
- Menzel, D. C. (1997). Teaching ethics and values: A survey of graduate public affairs and administration programs in the US. *PS: Political Science & Politics*. 30(03), 518-524.
- Moe, R. C., & Gilmour, R. S. (1995). Rediscovering principles of public administration: The neglected foundation of public law. *Public Administration Review*. 55:2. 135-146.
- Moore, M & S. Khagram (2004) *On Creating Public Value. What Business Might Learn from Government About Strategic Management*. Corporate Social Responsibility Initiative. John F. Kennedy School of Government. Working Paper 3.
- Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Boston: Harvard University Press.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors. Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Moynihan, D. & Pandey, S. (2007). The role of organizations in fostering public service motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.
- Perry, J. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.



- Perry, J. (1997). Antecedents of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 181-197.
- Perry, J. y Mesch, D. (1997). Strategic Human Resource Management. En Ban, C. y Ricucci, N. (Eds.). *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* 2da. Ed. Nueva York: Longman.
- Perry, J. & Rainey, H. (1998). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *Academy of Management Review*, 13(2), 182-201.
- Perry, J. (2000). Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 471-488
- Perry, J. y Hondeghem, A. (2008). *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Perry, J.; Hondeghem, A. y Recascino Wise, L. (2010 September-October). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. *Public Administration Review*. Symposium of Public Service Motivation Research, 5-22.
- Peters, G. (2005) *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. London: Continuum.
- Polidano, C. (1999). *The new public management in developing countries*. IDPM University of Manchester. Public Policy and Management Working Paper, 13.
- Ramió, C. (2000). *Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.
- Robbins, S., & Judge, T. (2012). *Essentials of organizational behavior*. Boston: Pearson.
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*. 43:3. 219-227.
- Sanabria, P. (2012). *Job Sector Choice and Public Service Motivation: Evidence from Colombia* (Doctoral dissertation The American University – Washington DC).
- Sanabria, P. (comp). (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Sanabria, P. (comp). (2016). De la recomendación a la acción ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano para el sector público colombiano? Bogotá D.C. : Ediciones Uniandes.
- Sanabria P. (2017) Public Service Motivation and Job Sector Choice: Evidence from Colombia. *International Journal of Public Administration*. DOI: 10.1080/01900692.2017.1320409



- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 99-118.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465-482.
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2013). From galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *American Review of Public Administration*, DOI 0275074013488822.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.
- Villoria, M. (2011). Ética en el Sector público: Una reflexión desde la Ética aplicada. *Encuentros Multidisciplinares*, 13(39), 19-28.
- Waldo, D. (2006). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.
- Witesman, E. (2016) *From Public Values to Public Value and Back Again*. Working paper prepared for the Public Values Workshop. Center for Organization Research and Design. Arizona State University. January, 2016.