

LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

1.1. Introducción.

Cuando se habla de burocracia todo el mundo se imagina funcionarios “con manguitos” y oficinas

llenas de sellos y papeles. Incluso, llevado a su extremo, nos podemos imaginar el mundo de El

proceso de Franz Kafka, un mundo incomprensible donde la deshumanización es permanente (una versión cinematográfica de ese mundo se encuentra en El Proceso, dirigida por Orson Welles en 1962). Sin embargo, la burocracia puede ser vista, también, como un avance significativo en los intentos de racionalizar la actividad de las organizaciones y, en nuestro caso,

de los poderes públicos. Burocracia y modernidad son dos conceptos indisolublemente unidos.

Las sociedades que entran en la era de la modernidad encuentran en la burocracia la forma normal de organizarse, con todo lo bueno y lo malo que esto tiene. Max Weber, que fue quien

teorizó ambos conceptos de forma magistral, hablaba de la burocracia como “una jaula de hierro”, en la que la creatividad humana podría perecer.

En todo caso, la Administración burocrática ha sido un componente esencial de todos los procesos modernizadores hasta ahora conocidos. Las sociedades modernas, frente a las antiguas, ya no explican el mundo desde los mitos y la religión, sino que tratan de alcanzar una

comprensión racional del mismo y buscan su transformación. El ser humano moderno no acepta

resignadamente el entorno, sino que busca ponerlo al servicio de la persona. El sistema político

moderno, al buscar legitimación, tiene que ofrecer razones y procedimientos adecuados de generación y expresión de las decisiones. Las sociedades occidentales, embarcadas en los procesos de racionalidad instrumental, “creen” en una legitimidad basada en la racionalidad y las

normas, aceptan a los gobernantes elegidos de acuerdo con dichas normas y obedecen los productos de los procesos racionales y legalmente establecidos, es decir, a las leyes y no meramente a las personas que gobiernan.

Dicho todo esto, surge la inevitable pregunta ¿qué modelo de Administración es más congruente

con este modelo de legitimación del poder político? ¿Qué modelo es más congruente con el Estado de Derecho y con la economía de mercado? ¿Sería congruente un modelo de Administración en el que los empleados públicos dependieran del gobierno plenamente e hicieran lo que éste ordenara, aunque estuviera en contra del Derecho? ¿Sería congruente un

modelo basado en decisiones coyunturales, sin base racional y sin planificación?

Obviamente,

no. Lo que, por el contrario, parece evidente es que el modelo de Administración coherente es un modelo basado en la racionalidad y el respeto a las leyes. Es decir, un modelo burocrático

profesional.

1.2. Rasgos de la burocracia

Los rasgos ideales de esta organización, que constituye el tipo más puro de la legitimidad racional-legal, serían, entre otros:

1. La especialización de funciones: coherente con la necesaria tecnificación racional.
2. La jerarquía: coherente con el principio democrático (se obedece a los electos y a los nombrados por éstos) y con la racionalidad del sistema (principio de la unidad de mando).
3. La delimitación rigurosa de competencias: coherente con la necesaria organización y seguridad jurídica.
4. Estructura competencial basada en normas: esencial para la seguridad jurídica, pues toma las decisiones a quien compete según la ley.
5. El seguimiento estricto de procedimientos: esencial para garantizar el respeto a la norma y la garantía de los derechos ciudadanos (culmina con el principio de audiencia al interesado).
6. El uso de documentos y comunicación por escrito: coherente con la seguridad jurídica y la posibilidad de apelación.
7. La no propiedad del cargo: esencial para evitar el uso privado del cargo y su desconexión del respeto a la norma y la jerarquía.
8. La preparación técnica para acceso al puesto: coherente con la necesaria racionalidad y especialización.
9. Los procedimientos racionales de disciplina y control: para garantizar el respeto al derecho y la racionalidad de las decisiones.

La burocracia, en consecuencia, también es congruente con

1. El desarrollo del capitalismo y la industrialización: pues proporciona seguridad jurídica que permite la previsión e inversión a largo plazo.
2. La urbanización y la especialización ocupacional: pues está abierta a una constante especialización y profesionalización interna.
3. El desarrollo de la ciencia y la tecnología: pues promueve, hasta un cierto nivel, la sistemática entrega a la profesionalización técnica de por vida.
4. La difusión de normas jurídicas abstractas: pues garantiza una elaboración y aplicación sistemática de las mismas, indiferente, hasta cierto punto, a los procesos de lucha de poder partidista.

El modelo de empleado congruente con este tipo de organización y sistema de legitimidad es el funcionario; es decir, siguiendo, de nuevo, a Weber, el modelo reúne las siguientes características:

1. El cargo es asignado a funcionarios individuales.
 2. Están sometidos a relaciones jerárquicas.
 3. Son nombrados por autoridad competente.
 4. Están técnicamente preparados para desempeñar su cargo.
 5. Su relación es voluntaria.
 6. Tienen seguridad de empleo.
 7. Su dedicación al cargo es plena u ocupa la mayor parte de su tiempo.
 8. Trabajan dentro de un sistema de carrera.
 9. Son retribuidos con un salario periódico y suficiente y poseen derechos de pensión.
 10. Son retribuidos de conformidad a su rango.
 11. Promocionan por antigüedad.
 12. Trabajan bajo la protección formal de su cargo.
- 1.3. Las críticas a la burocracia.

Pues bien, el modelo burocrático, que ha atravesado con adaptaciones evidentes pero con notable éxito la generación y desarrollo del Estado liberal y la generación y desarrollo del Estado

de bienestar, está sometido ahora a un importante proceso de deslegitimación y crítica. La crítica al modelo burocrático en la práctica, como modelo de gestión, tiene una larga historia, el propio Weber consideraba a la burocracia una “jaula de hierro” que atraparía a la humanidad en

su maquinización, disciplinarización y fría búsqueda de la eficacia, creando una sociedad sin alma y sin capacidad de reflexión moral.

Además de esta importante y muchas veces olvidada crítica, se nos ha demostrado por diversos autores que dicho modelo:

1. Generaba una tendencia hacia la alienación, al no considerar todas las necesidades humanas.
2. Desconocía los aspectos informales de las organizaciones, y la capacidad de adaptación y uso interesado de los privilegios.
3. Provocaba una incapacidad disciplinada, una dificultad de adaptación y análisis crítico en el empleado.
4. Desresponsabilizaba, pues, dados los fines, el empleado sólo se ocupa de los medios.
5. Provocaba falta de iniciativa.
6. Despilfarraba potencialidades del ser humano.
7. Incapacitaba para la solución negociada de problemas, dada la rigidez de las normas y criterios con los que el funcionario actúa.

Pero hasta muy recientemente no existía una complicidad entre sectores académicos, gestores públicos y opinión pública para reclamar la transformación del modelo.

¿Qué ha pasado para que ahora sí se produzca esta demanda combinada?

- 1.4. Cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos que hacen entrar en crisis el modelo.

De todo lo anteriormente expuesto sale la respuesta a esta pregunta. En la propia teoría weberiana se encuentra la solución. Los cambios de valores culturales, del sistema de producción y del sistema de legitimación política provocan cambios en el sistema de organización. Así:

1. La complejidad del mundo es cada vez mayor, la especialización es vertiginosa y cada sistema –Derecho, economía, biología, etc.- tiende a ser autorreferencial; el papel de la política –sobre todo a través del Estado- ya no es central, en consecuencia, falta un centro de control y planificación que racionalice el mundo.
2. La celeridad de los cambios es cada día mayor, lo cual dificulta, de nuevo, el control y la previsibilidad.
3. El conocimiento se convierte en el elemento estratégico clave para el poder y la competitividad. La capacidad de atesorar información, usarla y generar nueva información es el factor esencial de productividad.
4. El sector servicios de la economía es ya el más importante, frente al sector industrial de la era moderna.
5. La revolución tecnológica, sobre la base de las tecnologías de la información, permite una expansión del conocimiento, la información y la comunicación desconocidas hasta el momento. También hace más irrelevantes a los gobiernos, que pierden el monopolio de la información. Y fomenta el individualismo.

6. La legitimidad del poder exige ahora un mayor nivel de diálogo y transparencia, una cierta democratización, al menos en los países más desarrollados.
 7. El modelo de democracia capitalista carece ya de enemigo potente con la crisis y casi desaparición del comunismo.
 8. Se expande un cierto relativismo: los gobiernos carecen de soluciones seguras y no debatibles frente a los problemas sociales, de ahí que se utilicen cada vez más las encuestas para conocer la opinión pública frente a cada problema y posible solución.
 9. Los medios de comunicación en este contexto de politización permanente de la opinión pública son instrumentos idóneos para generar y alterar opinión. Se convierten en actores clave del nuevo sistema político.
 10. Los partidos políticos y los sindicatos entran en crisis ante su dificultad para instrumentar las nuevas formas de participación y cohesionar las múltiples demandas sociales.
 11. Está en expansión un nuevo capitalismo, el capitalismo informacional, más flexible, preocupado por profundizar en la lógica del beneficio, exigente de apoyo estatal para el aumento de la productividad y competitividad, exigente de reducciones en los niveles de protección social y laboral.
 12. La globalización de la producción, de la circulación de mercancías y servicios y de los mercados de capital. Las empresas buscan el lugar más adecuado para producir, en términos de rentabilidad, sin importarles países ni continentes. La firma del GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio incitan a una disminución de las barreras arancelarias y comerciales en el mundo. Los capitales se mueven con absoluta libertad y penalizan las economías que no siguen la ortodoxia marcada por los grandes organismos económicos internacionales.
 13. Cuanta más globalización existe, mayor es la preocupación por las identidades primarias.
- Este proceso implica que los actores sociales se reconocen a sí mismos y construyen significados en virtud de atributos determinados, con la exclusión de una referencia más amplia a otras estructuras sociales. Provoca, por ejemplo, el avance del racismo o de los nacionalismos excluyentes. Al tiempo, la comunidad general se reduce, se encuentra en grupos y organizaciones más pequeños y flexibles, cuyas lealtades y afiliaciones pueden superponerse y cuya entrada y salida tiene bajos costes: es el avance del corporativismo social, con la consiguiente dificultad de gobernabilidad.

1.5. La nueva gestión pública

Ante todo ello, cambia el papel y las posibilidades de acción del gobierno. De forma coherente con estas complejas tendencias, la gestión pública actual o nueva gestión pública se caracteriza por rasgos como los que siguen:

1. La preocupación por la eficiencia ocupa un lugar preeminente. Los programas de privatización en todo el ámbito de los monopolios naturales se combinan con fuerte subcontratación en áreas de infraestructuras e, incluso, sociales. La llegada de nuevos actores impulsa la posible introducción de competencia entre el sector público y el privado por la gestión de servicios (es el market testing británico), o la competencia entre organismos públicos, previamente estructurados como fundaciones o agencias, por un mismo presupuesto o unos mismos clientes.

2. Mejora de la capacidad técnica de seguimiento del rendimiento de la Administración. A través de auditorías contables, financieras y económicas; a través de la evaluación de programas que se incorporan como requisito para la renovación del propio programa; mediante las tecnologías de la información aplicadas al control contable; mejorando los procesos de elaboración y seguimiento presupuestario, etc.

3. Desarrollo de criterios gerenciales con el énfasis en aspectos como la gestión de los rendimientos (numerosas agencias trabajan con contrato programa o se exige la elaboración de planes estratégicos a controlar anualmente, como en la estadounidense Government Performance and Results Act”), la fragmentación de grandes unidades en centros de responsabilidad por tipo de usuarios, y la clientelización o la introducción del concepto de cliente en la configuración del servicio.

4. Deterioro de la estructura estatutaria tradicional de la Administración pública. Frente a la uniformidad salarial y el ascenso por antigüedad se implanta la evaluación del rendimiento individual o por grupo; frente a la permanencia en el empleo se introducen mecanismos de reducción plantillas y de eliminación de excedentes de personal; frente a la determinación unilateral de condiciones de trabajo se acepta la negociación colectiva con limitaciones.

5. Democratización relativa de la gestión y preocupación por la receptividad. Hacia el exterior, mediante las encuestas al usuario, la simplificación de procedimientos, la mejora de los puntos de contacto, la clarificación del lenguaje administrativo, la formación de los informadores y del personal de “ventanilla”, la apertura de información y de consulta de archivos, los núcleos de intervención operativa, las conferencias de consenso, los grupos de mediación; hacia el interior, mejorando los servicios de asesoramiento del empleado, preocupándose por la prevención de riesgos laborales y la ergonomía, introduciendo mecanismos de empowerment y participación, como los círculos de calidad, etc.

6. Reorganización de las estructuras. Mediante sistemas organizativos más flexibles, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, promoviendo la descentralización territorial y funcional y, sobre todo, desarrollándose el trabajo en red.

7. Transformación de la cultura interna. Mediante procesos de formación continua y de desarrollo organizativo se intenta introducir una cultura de servicio al cliente, frente a la cultura legalista y de división competencial estricta.

8. Generación de nuevos instrumentos de lucha contra la corrupción y de construcción de Infraestructura ética. Así, los códigos de conducta, la protección de los denunciantes de corrupción, el establecimiento de organismos de dirección en la política de control de la corrupción, etc.

La llegada a este estado ha sido progresiva. Si analizamos el sistema de valores que ha enmarcado la acción de la Administración en estos 30 últimos años, podremos constatar que se ha pasado de una Administración esencialmente, aunque no totalmente, preocupada por la imparcialidad y la aplicación objetiva de la ley en el marco del paradigma burocrático, a una

Administración preocupada ante todo por la eficiencia y la economía, especialmente en los países anglosajones y durante los primeros años de la reforma conservadora de los 1980s; posteriormente, en los 1990s, a una Administración que retoma la eficacia y, sobre todo, que se

abre a la innovación y flexibilidad, para acabar más recientemente con la priorización de valores vinculados a la democracia, como la transparencia, la participación o la accountability. Cuando se habla de Nueva Gestión Pública en sentido estricto sobre todo nos referimos a la Administración centrada en valores de eficiencia y eficacia.

2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS

En la democracia moderna conviven dos almas, por una parte el alma republicana, que hace

hincapié en la soberanía popular y en la idea de un gobierno que exprese la voluntad soberana

del pueblo de la manera más acorde con ésta. Por otra, el alma liberal, que prioriza el respeto al

sistema de libertades y derechos fundamentales y construye en torno a ellos un muro de defensa incluso contra la propia voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Alma que profundiza en el respeto a la libertad negativa o libertad como “no interferencia” del Estado en las vidas privadas, aunque a cambio de sacrificar la plena libertad de elección ciudadana y el cambio social radical. En el

alma republicana la soberanía popular sería prioritaria frente a los derechos humanos. En el alma liberal los derechos humanos son prioritarios a la soberanía popular.

No obstante, la experiencia histórica demostró cómo el alma republicana podía degenerar en modelos totalitarios, donde la voluntad popular, representada por un líder o un partido, eliminaba toda posibilidad de discrepancia y de ejercicio de la razón autónoma o la crítica. Incluso sin llegar a los totalitarismos, modelos populistas de democracia expusieron a la luz pública los problemas de esta preferencia por la versión plebiscitaria de la democracia, con toda su carga de

demagogia e irracionalidad. De ahí la tendencia de los últimos decenios a favorecer un modelo liberal de democracia, aunque fuera a costa de reducir la voluntad popular a la mera elección de elites que gobernarán autónomamente durante periodos de tiempo fijo y sujetándose rigurosamente a la ley. Pero esta amputación de la implicación y participación ciudadana ha generado una cierta deslegitimación de las decisiones públicas y una marcada

tendencia hacia la desafección política y el abstencionismo. Por lo que desde hace ya bastantes años se empieza a hablar de nuevo de la importancia de la participación ciudadana, de la recuperación de una democracia fuerte y de la reconstrucción de la virtud cívica para dar nuevas energías y relegitimar la democracia. Los beneficios de la participaciónse dice, son muy numerosos, así:

1. Es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas;
2. Mejora la lealtad al sistema democrático de la ciudadanía;
3. Es una forma de mejorar el control de los representantes;
4. Mejora la eficacia en la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación.

Ahora bien, la participación hoy en día no puede sustraerse al respeto al sistema de derechos y libertades fundamentales, ni puede realizarse sin que previamente el propio derecho haya generado las condiciones para que ésta se produzca con plena sintonía con

el marco constitucional. Por otra parte, tampoco puede obviarse, en la democracia actual, ni la presencia ineludible de los partidos políticos, ni el hecho de que las democracias modernas son representativas necesariamente. La democracia puramente directa hoy por hoy es inviable, incluso aunque fuera deseable, cosa muy discutible. Ni siquiera sus defensores más acérrimos pueden obviar la presencia de un gobierno que defina la agenda a votar electrónicamente. En conjunto, los mecanismos participatorios pueden tener dos grandes finalidades, o bien sustituir la decisión de los representantes o bien mejorar la representación. La sustitución sólo es provisional y puntual, no permanente, dada la imposibilidad material de un gobierno continuo vía decisión individual de los ciudadanos. De ahí que, hoy en día, la participación ciudadana se realice sobre todo para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla. Los mecanismos de democracia directa (como la iniciativa legislativa popular, el referéndum o la revocatoria del mandato), donde existen, han generado efectos no siempre positivos y, en cualquier caso, han requerido siempre de una clase política que gestionara el proceso e implantara las decisiones.

2.1 Modelos de participación.

En general, en todo el mundo libre se está viviendo la continua expansión de la idea de que introducir instrumentos de participación puede ayudar a los responsables públicos a desarrollar de forma más legitimada y eficaz sus misiones. Para tener una idea más precisa de este amplio movimiento, es necesario diferenciar entre los distintos dispositivos de participación ciudadana, que se han ido consolidando. En su conjunto, unos intentan ayudar a la formulación de políticas más inclusivas, otros se centran en la implantación o gestión de las decisiones, unos favorecen la participación individual de cada ciudadano, otros favorecen una participación mediada, a través de asociaciones u organizaciones de interés explícito. En conjunto, siguiendo a diversos autores es posible distinguir entre una decena de modelos.

3. LAS TÉCNICAS DE DIRECCIÓN Y GERENCIA PÚBLICA.

3.1. La dirección estratégica

En general, los autores que tienen un mayor enfoque gerencial consideran que lo que se pide a los directivos públicos hoy es que sean verdaderos líderes estratégicos. El liderazgo estratégico puede definirse como el proceso de dirección llevado a efecto para conseguir que algo suceda, en concreto para instalar una estrategia efectivamente y realizar un cambio de valor duradero. En suma, es un liderazgo en relación con un problema social, en concreto, tiene que ver con cómo diseñar e implantar soluciones eficaces en relación a tal problema, en un entorno caracterizado por tremendas y continuas transformaciones. A lo largo del proceso de liderazgo se debe comprobar en qué medida el líder ha sido capaz de crear, desarrollar e implantar una estrategia que conecte con los cambios que la sociedad demanda y que sea eficaz en la respuesta a un problema social. Por supuesto, que

todo ello se realiza en el marco de un campo de fuerzas político y de lucha de poder, campo que

es específico para cada directivo y que obliga a éste a usar todas las estrategias lícitas posibles para llevar adelante su proyecto, pues la acción se produce en un entorno en el que la supervivencia es imposible sin el uso continuo de tácticas que aseguren el poder necesario para

tomar decisiones y asegurarse de que se cumplen.

Esencialmente, la teoría que sostiene este enfoque parte de la idea de que el éxito está vinculado a la capacidad del dirigente público para:

1. Clarificar la misión esencial de la

organización y los valores que la sostienen.

2. Captar las tendencias de futuro que el entorno externo marca.

3. Definir estrategias que sean valiosas, es decir, que añadan valor, que sean legítima y políticamente sostenibles y que sean operativa y administrativamente viables.

4. Implantarlas efectivamente y, finalmente, rutinizar los procesos de trabajo, de adaptación y de cambio.

3.2. El pensamiento estratégico.

En cualquier caso, es preciso aceptar que no hay verdadero gobierno sin estrategia, porque no puede haber dirección sin visión ni objetivos. Luego, pueden tener que usarse muy diferentes caminos para llegar o acampar largo tiempo hasta iniciar la marcha, y sin lugar a dudas habrá que negociar, escuchar, dialogar o confrontar con resultados que alejen de los ideales perseguidos. Pero un gobierno requiere visión y pensamiento estratégico.

El pensamiento estratégico fomenta que los gobernantes y administradores públicos incorporen

en su desempeño la dimensión del futuro en un doble sentido: hacerse cargo del futuro de sus comunidades políticas y de un futuro de vida que represente superioridad y excelencia (llámesele

economía en crecimiento, prosperidad, abatimiento de la pobreza y desigualdad, bienestar y seguridad social, sustentabilidad ambiental). Esta dimensión olvidada o no valorada del futuro es

fundamental para los gobiernos, sobre todo en este cambio de época en que estados nacionales y comunidades locales no tienen ya el control suficiente de factores que les son básicos para

resolver sus problemas económicos y sociales internos y crearse así sus condiciones de viabilidad futura. La diferencia del gobierno respecto del sector privado en los temas de estrategia no consiste en renunciar a consideraciones de posicionamiento y entorno, sino en resaltar que el modo gubernativo de ejecutar las estrategias es el proceder institucional y civilizado con discrepantes, competidores y adversos, que puede incorporar la voluntad de cooperación como criterio general de actuación.

En conjunto, los elementos clave de una planeación estratégica son:

1. El Posicionamiento de una organización en un determinado campo de actividad consiste

prácticamente en la posición relativa de superioridad que una organización adquiere y posee

frente a sus rivales y competidores o frente a otros agentes de su sector de actividad debido a que en la provisión de determinados bienes y servicios a sus clientes / demandantes crea mayor valor, genera mayor valor agregado, y en consecuencia se pone a la cabeza en la reputación y confianza social. Todo gobierno y toda organización pública deben conocer y reconocer dicha posición para tomarla como palanca de su éxito.

2. La Misión de una organización consiste fundamentalmente en los objetivos, fines, metas para los que una organización fue fundada, existe y trabaja, y hacia cuya realización orienta su acción de manera sostenida. La declaración de misión, particularmente en los organismos

públicos, debe contestar a las siguientes preguntas: 1. ¿Quiénes somos?: las características

institucionales básicas. 2. ¿Qué hacemos?: nuestro campo o sector de actividad, los bienes y servicios que deseamos producir y que, en el sector público, están legalmente prescritos como funciones públicas a cumplir. 3. ¿Cuáles son los fines / objetivos que queremos alcanzar con la provisión de esos bienes y servicios?, que en el sector público suelen estar legalmente declarados. Por consiguiente, 4. ¿Cuáles son las personas, grupos o la comunidad toda que queremos o debemos atender con la provisión de bienes y servicios? (¿quiénes son nuestros clientes, los destinatarios de nuestro trabajo?); en conexión, ¿cuáles

son los problemas o necesidades sociales de estas personas y grupos que la organización debe solucionar?, ¿para quiénes trabajamos? 5. ¿Cuáles son nuestros valores fundamentales, los que determinan y justifican los fines de la organización, los que deciden nuestra pertenencia a ella y nuestra permanencia en ella, los que definen tanto nuestra manera de convivir en la organización como la forma de relacionarnos con nuestros usuarios

principales y con los interesados en la institución? En el sector público los valores del estado, poder público y administración pública están constitucionalmente establecidos y desarrollados en una cultura política de la sociedad. 6. ¿Qué nos hace distintos o acaso únicos en el campo de nuestra actividad? Es decir, ¿cuál es la justificación de permanecer como institución pública en nuestro campo de actividad?, ¿qué valor o beneficio generamos a nuestros ciudadanos usuarios, a nuestra comunidad, que acaso ninguna otra entidad social genera, por lo que podemos justificar nuestra existencia ante los ciudadanos y sus representantes elegidos?

3. La Visión es la imagen positiva que la organización tiene de sí misma y de sus actividades

en un futuro determinado o en un corte preciso de tiempo.

4. El Análisis FODA o DAFO permite conocer las FO de una organización (las Oportunidades

que ofrece el entorno en razón de las Fortalezas de una organización), así como las DA (las Amenazas y peligros que representa o acarrea el entorno debido a las Debilidades de una organización). A mayor capacidad de una organización (F) existen mayores oportunidades (O) para realizar exitosamente sus fines. A mayores incapacidades (D) de una organización, mayores son los peligros y amenazas (A) que obstaculizan o impiden la realización de los fines.

5. Los asuntos estratégicos son los relativos a los que se consideran los factores clave o cruciales de éxito (key success factors), realidades que, por la información y conocimiento que se tiene de los FODA's de una organización, representan con razonable certeza condiciones básicas o decisivas para que los objetivos de la Visión puedan ser realizados y, por tanto, se trata de elementos que deben ser obtenidos, asegurados, preservados, aprovechados, desarrollados..., en el entendido de que cualquiera de estas operaciones exigen cambios organizativos y cambios en la manera de tratar con el entorno.

3.3. Las técnicas de gerencia pública

De acuerdo con Moore, las técnicas de dirección pública más importantes son la estrategia organizativa y la gestión política.

1. La estrategia organizativa. Debe satisfacer tres pruebas:

- Ser valiosa para los agentes críticos a un coste bajo en dinero y autoridad.
- Ser legítima y políticamente sostenible; es decir, atraer sostenidamente autoridad y dinero.
- Ser operativa y administrativamente viable. Puede implantarse.

La pregunta clave para la validez de una estrategia es: ¿Resuelve los problemas más importantes para los años venideros y deja margen para adaptarse frente a lo no anticipado?

2. La gestión política. Consiste en: construir un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia

operativa, para un directivo, una política, una estrategia, entre aquellos agentes fuera del ámbito de autoridad directa del directivo, cuya autorización o cooperación es necesaria.

Las técnicas de la gestión política son: la promoción empresarial, la gestión del desarrollo de

la política, la negociación, la deliberación pública, el aprendizaje social y el liderazgo, el marketing público y la comunicación estratégica

a. La promoción empresarial.

- Implica conocer quién estará implicado o afectado por la política o estrategia correspondiente.
- Hay que valorar y conocer la postura de los diferentes actores implicados, lo cual exige intuir y si es posible investigar sus actitudes frente a la estrategia.
- Hay que definir el grado de publicidad de las acciones de acuerdo con la materia de que se trate.
- Es preciso formular los temas de manera que maximicen apoyos y minimicen resistencias.
- Hay que actuar en el momento favorable. Los temas entran en la agenda no por su importancia, sino por la posibilidad de actuación en el tema.
- No olvidar que el trabajo se hace a medio plazo, lo cual permite ir cambiando el escenario a favor de la estrategia. Disponer de una buena red de contactos, de conocimientos y credibilidad son clave para el éxito.

b. La gestión del desarrollo de la política

- La promoción empresarial olvida dos virtudes clave para el éxito:
- Virtudes procedimentales: la política emerge de un amplio proceso de consulta, todas las partes interesadas han debido ser oídas.

- Virtudes sustantivas: los hechos relevantes están disponibles, dispuestos en un marco en el que se presentan los valores en juego, las principales alternativas que los decisores pueden escoger y las consecuencias previsibles de las mismas.

Pero, además, es preciso tomar decisiones dentro de la organización, y para ello hay que:

- Identificar el tema
- Valorar la importancia y urgencia del tema
- Analizar políticamente el tema
- Analizar sustantivamente el tema
- Garantizar un proceso justo a los stakeholders o actores afectados por el tema
- Relacionar los temas entre sí y con la estrategia global
- Seguir el tema
- Supervisar y evaluar su puesta en práctica.

c. Negociación

- La pregunta inicial es: ¿existe tema para negociar?
- Si es así, identificar los intereses de los actores
- La mejor alternativa al acuerdo negociado es el punto que marca si seguir negociando merece la pena. Si la negociación no mejora el beneficio obtenido sin negociar, no se sienta a la mesa.
- Otra pregunta clave: ¿la negociación aporta valor a ambas partes?
- Conviene añadir temas y actores para crear valor
- Un buen directivo es capaz de influir en las alternativas a la negociación para lograr su meta.

d. Deliberación pública, aprendizaje y liderazgo social.

- Es importante fomentar la deliberación pública, para ello es necesario creer en la razonabilidad de los actores. Ello no obsta a que haya que guiar el proceso.
- También hay que fomentar la movilización de los ciudadanos para que puedan actuar por su cuenta.
- Es importante ofrecer consejos durante el proceso.
- También es necesario guiar el aprendizaje.
- Y hay que adecuar el ritmo a la tensión del proceso.

e. Marketing público y comunicación estratégica

- Implica que hay que impulsar políticas haciéndolas comprensibles, consiguiendo el apoyo y la cooperación de los afectados.

- Informar no es hacer propaganda. Hay que informar, no manipular.
- Es imprescindible determinar los atributos de la actividad gubernamental que los que pagan por el producto consideran relevantes.
- Ello implica saber realizar o contratar encuestas y focus groups

f. La gestión operativa implica:

- Mantener la reingeniería de la producción, que, a su vez, conlleva:
 - Aumentar la calidad y cantidad por cada recurso empleado
 - Reducir los costes en dinero y autoridad
 - Hacer que las organizaciones sean más capaces de identificar y responder a las aspiraciones de los ciudadanos
 - Potenciar la imparcialidad
 - Aumentar su permanente disponibilidad de respuestas e innovación.

- Decidir los productos que van a producir
- Diseñar las operaciones para conseguir los productos
- Mantener el buen funcionamiento de la organización: ajustar estructuras, gestionar RR.HH., formar y desarrollar, etc.
- Movilizar a los coproductores
- Averiguar el tipo y grado de innovación necesarios
- Trabajar en equipo.

4. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

4.1. El fundamento: la ética pública.

La ética de fines o ética pública aquí defendida es aquella que acoge los valores básicos de las

diversas concepciones éticas y morales, depurados a través de la deliberación y del test de razonabilidad, y los desarrolla en un sistema institucionalizado, fundado en el respeto mutuo. Es

ética toda actuación que se basa en principios y valores que no pueden ser rechazados razonablemente por ningún ser humano que busque la cooperación. Esta ética pública se expresa normativamente en los derechos humanos. Y tiene como fundamento la dignidad de la

persona humana. Todo fin que respete y promueva la efectividad de los derechos humanos es

éticamente correcto. Todo fin que atente contra dicho marco de lo correcto no supera el test de

eticidad. En suma, los fines políticos son aceptables éticamente si respetan las bases morales y los principios de justicia deliberativamente consensuados. Más aún, los fines deben promover la

efectividad en la vida real de esos principios, en concreto: la dignidad de la persona humana, la

deliberación, sobre todo para la definición de las bases constitucionales y los fundamentos de

las políticas públicas, la autonomía de la persona humana y la autolegislación, y los máximos

niveles de igualdad y libertad para hacer de la deliberación un procedimiento justo.

4.2. Principios básicos de la ética de los empleados públicos y valores instrumentales.

Este marco de lo correcto arriba señalado implica para los empleados públicos el respeto de cinco principios:

1. Los empleados públicos¹

tienen la obligación de facilitar, en el marco de sus competencias, la participación y la deliberación en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales²

, más aún, deben promover el libre encuentro de pareceres, con independencia de que los resultados lleven o no al consenso. Obviamente, este principio es más sencillo de

realizar en los niveles locales que en los niveles nacionales de gobierno, y más en políticas sociales que en políticas de seguridad pública.

2. Los empleados públicos han de hacer de la defensa y promoción de los derechos humanos el

pilar de su toma de decisiones. Este principio, junto al siguiente, llevan a defender que los

empleados públicos deben respetar el marco constitucional democrático e intentar hacerlo efectivo a través de las políticas y decisiones públicas.

3. Los empleados públicos deben promover y respetar la democracia, único régimen compatible

con las ideas de ética pública esbozadas. Cuanta más calidad tiene una democracia más reales

y efectivos son los principios éticos antes esbozados. De ahí que deba preocuparse, también,

por la calidad de la democracia y el buen funcionamiento de sus instituciones.

4. Los empleados públicos deben promover la igualdad de oportunidades y evitar situaciones de

desventaja que produzcan inequidades deliberativas.

5. Los empleados públicos deben buscar el interés general, respetando el marco democrático y

jerárquico de decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y

promoción de los principios de la ética pública.

A partir del respeto a esos principios, deberán introducirse los valores instrumentales ("técnicos") para concretar las decisiones. Estos valores instrumentales se pueden situar en torno a dos grandes polos. El polo eficacia, que incorporaría valores como: eficacia, eficiencia, jerarquía, coordinación, calidad, simplicidad. El polo legalidad-objetividad, que incorporaría valores como: legalidad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad.