

Tema 1

La administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y gerencia pública. La ética en la gestión pública.

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte, sin permiso previo y por escrito del titular del copyright

©: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas.
Escuela de Administración Regional

TÍTULO: Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 1.

AUTOR: Manuel Villoria Mendieta

ISBN: 978-84-7788-549-8

DEPÓSITO LEGAL: TO-721-2009

Sumario

- 1. LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.**
 - 1.1. Introducción.
 - 1.2. Rasgos de la burocracia
 - 1.3. Las críticas a la burocracia.
 - 1.4. Cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos que hacen entrar en crisis el modelo.
 - 1.5. La nueva gestión pública
- 2. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS**
 - 2.1 Modelos de participación
- 3. LAS TÉCNICAS DE DIRECCIÓN Y GERENCIA PÚBLICA.**
 - 3.1. La dirección estratégica
 - 3.2. El pensamiento estratégico.
 - 3.3. Las técnicas de gerencia pública
- 4. LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.**
 - 4.1. El fundamento: la ética pública.
 - 4.2. Principios básicos de la ética de los empleados públicos y valores instrumentales.
 - 4.3. Los Códigos éticos.
- 5. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y LA ÉTICA.**

1. 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 participación** se 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.

En España, de acuerdo con estudios recientes del CIS, la mayoría de la población cree precisamente que para mejorar la acción de los políticos se necesita más participación. Y la respuesta institucional y normativa a esta demanda ha sido bastante positiva, de hecho, en la práctica totalidad de los ayuntamientos españoles de tamaño medio (100.000-500.00 habitantes) se han tomado iniciativas participativas, incluso dos Comunidades Autónomas tienen ya direcciones generales de Participación Ciudadana. Obviamente es el ámbito local el más propicio para este tipo de procedimientos. Pero, de forma correcta, el modelo español ha incidido en la participación como mecanismo de mejora del control de los políticos y de mejora de la calidad de las decisiones y no como mecanismo sustitutorio de la acción de nuestros representantes.

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**:

1. **Las asambleas.** Sabemos que éstas constituían uno de los pilares de la democracia antigua y que han jugado un papel trascendente más adelante, en especial en Suiza y Nueva

Inglaterra en la época moderna. En numerosos casos contemporáneos, los mecanismos institucionales de participación se apoyan exclusivamente en asambleas.

2. **Los referéndums.** Desde hace un siglo, constituyen un instrumento fundamental de democracia local en Estados Unidos y aun más en Suiza, y en los últimos años han aumentado su popularidad en varios países europeos a escala local.
3. **Las juntas de distrito.** Congregan un pequeño número de ciudadanos designados en base a distintas modalidades y constituyen una instancia que, a lo largo de su mandato, se erige en portavoz de los habitantes de ese distrito. Han experimentado un crecimiento excepcional en las dos últimas décadas.
4. **Los fondos de distrito.** En algunos casos, los ciudadanos consideran que disponen de un «derecho de utilización» de las finanzas públicas que les permite decidir directamente acerca de la realización de pequeños proyectos cuya ejecución corresponderá a la Administración. Este mecanismo también se está generalizando cada vez más.
5. **El desarrollo comunitario.** Muy extendido en el mundo anglosajón y en el tercer mundo, este tipo de mecanismo coloca en manos de los habitantes la gestión de centros de proximidad, mediante fondos procedentes del gobierno local, de programas nacionales o internacionales, o de recursos privados.
6. **Los presupuestos participativos.** Ideado en Porto Alegre, este mecanismo ha sido adoptado en varios cientos de municipios latinoamericanos y en más de cincuenta colectividades territoriales europeas. Está destinado a vincular de forma duradera a los ciudadanos con las deliberaciones en materia de presupuestos yendo más allá del mero ámbito del distrito.
7. **Los jurados ciudadanos.** Compuesto de un pequeño número de habitantes elegidos por sorteo, este mecanismo puntual está orientado a la emisión de una opinión consultiva, tras un debate argumentado, sobre una cuestión determinada por las autoridades locales. El carácter argumentativo de estos jurados los distingue de las encuestas, cuestionarios y sondeos a menudo utilizado por las autoridades locales. Se han llevado a cabo varias experiencias en Europa (especialmente en Gran Bretaña, Alemania y España).
8. **Las comisiones consultivas.** En ellas, cargos electos y ciudadanos de a pie (a menudo delegados de asociaciones o representantes de grupos de interés) debaten temas concretos y políticas sectoriales. Se trata de uno de los instrumentos más extendidos que favorecen la participación. Éste ha sido otro de los modelos que ha conocido un gran auge en los últimos años.

9. **Los planes estratégicos participativos y los planes de desarrollo comunitario.** A escala de una ciudad o de un distrito, estos mecanismos permiten asociar ciudadanos individuales u organizados con la planificación urbana y social de los territorios. Se han multiplicado por casi todas partes, en especial en distritos con dificultades o que están sufriendo una reestructuración urbana. *Las Agendas 21 locales*, que constituyen una herramienta modelada a escala internacional, representan una forma singular de planificación participativa. En general, están dirigidas a asociar los distintos grupos de interés con las asociaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen un valor de planificación indicativo y están especialmente extendidas en países como Alemania y España.
10. **Los mecanismos de representación de los ciudadanos-usuarios en los servicios públicos** permiten asociar ciudadanos en tanto usuarios con la gestión de los servicios públicos municipales o paramunicipales. Estos mecanismos, a menudo desarrollados en base a iniciativas contenidas en las legislaciones nacionales, se han extendido con gran rapidez en Europa a lo largo de las dos últimas décadas y actualmente son muy numerosos.
11. **La mesa redonda sector público-privado.** En aquellos entornos en los que la participación es ante todo una extensión de los mecanismos de la gobernanza, a menudo toma la forma de una cooperación entre sector público y privado, en la que las asociaciones y ONGs constituyen un actor entre varios, junto a empresas, cargos municipales electos y, en su caso, representantes de organismos nacionales o internacionales. Estas estructuras, como las anteriores, también se han desarrollado vigorosamente en los últimos años.

La elección del instrumento más adecuado a las características estructurales y culturales del entorno es clave para el éxito de los mecanismos participativos. También es obvio que el modelo de democracia constitucionalmente definido influye enormemente en las posibilidades realmente existentes.

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.

¹ Ciertamente, la mayor o menor vigencia de estos principios dependerá del nivel de responsabilidad del empleado, a mayor responsabilidad, mayor vigencia.

² Una decisión pública fundamental es aquella que afecta a la autonomía y dignidad de la persona, con independencia de su número.

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.

4.3. Los Códigos éticos.

En todo servidor público, como ser humano, existe una conciencia, una justificación de sus decisiones, una identidad y una responsabilidad y para conseguir que dichas elecciones tengan la máxima integridad moral surgen los códigos de conducta, como instrumentos de reforzamiento de la conciencia colectiva, como reflexión en voz alta para ayudar en la elección.

No obstante, los códigos también surgen para informar a los empleados públicos de lo que pueden o no pueden hacer. A tal efecto, es sorprendente conocer que una gran parte de las irregularidades que cometen algunos administradores públicos es fruto de la ignorancia y no de la mala fe. En el Servicio Nacional de Sanidad británico, tras una encuesta a 2600 miembros de juntas, se descubrió que casi la mitad de éstos creían que era posible firmar contratos antes de tener una autorización, o que era correcto infringir reglas si era en interés del servicio, según el Informe Nolan, de 1996.

En todo caso, es importante recordar los límites de los códigos éticos. Para empezar, su ambigüedad, sobre todo si se quedan en el ámbito de la mera definición de valores. Los valores que han de guiar la conducta del responsable público, no dejan de ser patrones de deseabilidad; un mismo valor puede servir de punto de referencia a un gran número de normas y conductas específicas. Además, un peso excesivo de un valor plenamente aceptado puede entrar en conflicto con otro valor también plenamente deseable. Por ejemplo, el valor legalidad puede entrar en conflicto con el valor eficacia. La respuesta a los dilemas éticos no puede ser universal y permanente, por el contrario, es individual y contingente; y fruto en última instancia, del ejercicio de la virtud aristotélica de la prudencia, o capacidad de conectar los principios generales a la realidad concreta. De ahí la importancia de la reflexión personal y del aprendizaje para buscar y encontrar dicho justo medio. En todo caso, es importante que los códigos tengan un conjunto de normas suficientemente delimitadoras de conductas deseables y rechazables.

La elaboración de códigos de conducta adecuados para los funcionarios es una corriente cada vez mas generalizada; así, Australia, Nueva Zelanda, Portugal, el Reino Unido, Estados Unidos y Holanda han establecido (a nivel estatal, regional y local) o renovado recientemente códigos de conducta para sus empleados públicos.

No obstante, los códigos sufren un doble debate actualmente.

1. **Códigos generales o particulares.** El primer debate es el de si pueden existir códigos para todos los altos cargos y funcionarios de un mismo o de diferentes gobiernos o si cada organización pública debe tener el propio. Las experiencias comparadas en la materia son muy diversas, pero parece extenderse la idea de que un código colectivo es perfectamente compatible con códigos por agencia u organización, como se hace en Australia y Nueva Zelanda. En esta dirección, es adecuado que, en España, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) haya elaborado un código para todos los empleados públicos y que, posteriormente, cada Comunidad o Ayuntamiento, adapte el general a sus peculiaridades, incluso generando códigos específicos por áreas suficientemente específicas.

Estos códigos generales tienden a incluir una declaración de valores globales y genéricos públicos y posteriormente declaraciones de desarrollo sobre cada uno de los valores. En el Reino Unido, además de los estándares éticos que generó la Comisión Nolan y que son generales para todos los servidores públicos y representantes políticos, para la Administración en concreto ha existido un general y muy detallado *Civil Service Management Code*, cuyos elementos prescriptivos son parte de las condiciones de servicio a través de las guías y libros de bolsillo departamentales. En este código se tratan materias como las actividades políticas de los empleados públicos, la aceptación de regalos y la gestión de fondos públicos. En esta última materia existen criterios muy detallados sobre el control financiero, la contratación, las compras y los procesos de nombramiento en estas áreas. No obstante, con el desarrollo de las agencias independientes y la política de *Next Steps* se ha producido un fuerte proceso de politización de la gestión diaria de las organizaciones, que ahora responden directamente del cumplimiento de sus objetivos, que tratan directamente con sus clientelas, etc., por lo que se reclamó un nuevo código.

El nuevo código fue aprobado en 1995, se denomina *Civil Service Code*, y como es lógico, también establece 13 grandes principios de conducta para los funcionarios británicos. De entre ellos, son de destacar los puntos 11 y 12, que establecen la posibilidad de que los funcionarios, si consideran que un ministro o un funcionario superior les exige algo

inapropiado, o si observan mala gestión en su departamento, o por razones de conciencia, puedan apelar a un órgano independiente (los *Civil Service Commissioners*), órgano que estudia su caso en el supuesto de que en su departamento no obtengan la respuesta adecuada. El punto 13 establece que los funcionarios británicos no pueden buscar el fracaso de las políticas, decisiones o acciones del Gobierno, ya declinando colaborar ya absteniéndose de tomar acciones en el marco de la decisión ministerial.

Pero junto a este código general existen códigos por agencia, como el de la *H.M Customs and Excise*, o código de los aduaneros británicos. Código también muy desarrollado, con más de 100 páginas y numerosos apéndices. En él se incorporan tres conjuntos de datos, lo que se espera de cada empleado, lo que debe hacer y los principios que deben guiar los supuestos no plenamente incorporados al texto. También establece una parte especial sobre el papel de los directivos en esta materia. Como ejemplo del grado de detalle con el que trabajan estos códigos, en su sección cuarta, se establece que los beneficios que pudiera obtener un empleado de la agencia por los múltiples viajes en avión que realice en el ejercicio de su cargo (puntos de *frequent flyer*), no pueden usarse para beneficio propio, pues ello significaría la contravención del principio de que los funcionarios no se pueden beneficiar privadamente como resultado del ejercicio de sus obligaciones oficiales.

2. **Códigos normativos u orientadores.** El segundo debate gira en torno al valor normativo y disciplinario del Código, frente a su valor meramente orientador. Nuevamente, en un rastreo comparativo encontramos ejemplos de los dos tipos, códigos puramente orientativos y códigos cuyo incumplimiento implica sanción. Un ejemplo de código con obligaciones jurídicas es el del Departamento Fiscal del Estado de Massachusetts, el cual establece que "los empleados cuya conducta no se ajuste a las normas y líneas contenidas en el código pueden verse sujetos a una acción disciplinaria que puede llegar incluso al despido". Al tiempo, establece que "todo empleado debe conocer el Código de conducta y las normas contenidas; debe solicitar información de su autoridad... en caso de duda o mala interpretación sobre su aplicación".

A su vez el catálogo de "Normas de conducta ética para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos", tiene también valor normativo, máxime cuando las normas han sido publicadas en el Registro Federal; dicho catálogo lo que hace es sistematizar en un solo documento casi todas las prohibiciones de conducta no ética y las obligaciones o deberes de los empleados públicos federales, eso sí, comenzando con los catorce principios de

conducta ética y estableciendo para cada sección del código ejemplos de lo que se considera permitido y prohibido.

En Noruega, sin embargo, las normas de conducta tienen carácter voluntario para cada agencia y son de naturaleza orientativa. También son voluntarias las normas contenidas en la “Guía sobre Ética Profesional para la Profesión Contable”, un destacado ejemplo de normas profesionales internacionales que afectan a contables, inspectores e interventores públicos.

En España, el *Código de Buen Gobierno* optó por una vía ambigua, y no queda claro si es sancionador o meramente orientador, pues en él se establece que anualmente, de acuerdo al Código, el Ministro de Administraciones Públicas elevará al Consejo de Ministros un informe sobre los eventuales incumplimientos de los principios éticos, con el fin de corregir los procedimientos erróneos y proponer las medidas convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración. El Consejo de Ministros en función de ello “adoptará las medidas oportunas”. Por el momento, ni se conoce de informe alguno, ni de sanciones. Sin embargo, el Código del EBEP sí conecta incumplimientos del código con responsabilidades disciplinarias.

Es muy interesante comprobar cómo los mejores códigos de ética se acompañan de una serie de instrumentos de apoyo para hacer efectivos los mismos. Así, se crean comisiones o comités de ética, con jurisdicción para investigar a los empleados públicos del gobierno correspondiente, y se les otorga una capacidad de investigación que llega a incluir la posibilidad de llamar a declarar a los afectados, se les autoriza para generar opiniones, advertencias y recomendaciones en la materia, y se establece la publicidad de sus opiniones. En suma, que un buen código y la normativa sobre ética necesitan un comité independiente que apoye su implantación efectiva, necesitan información y literatura actualizada que se haga llegar a los afectados, necesitan un buen sistema de apoyo y consejo personalizado, suficientemente dotado de personal competente, y, finalmente, un equipo y medios de investigación suficientes.

5. EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y LA ÉTICA.

Veamos, ahora, cómo el Estatuto Básico ha respondido a todo el marco conceptual que hemos esbozado. El código comienza con una **obligación genérica: desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y**

observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. En esta misma obligación están presentes los dos polos de tensión deontológica propios del empleo público. Por una parte, “la diligencia en tareas asignadas”, que representa la obligación de buscar la “agilidad” en el cumplimiento de unas órdenes dadas, que, en principio, no deben ser puestas en cuestión. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la diligencia como el “cuidado y actividad en realizar algo”, lo cual no deja dudas sobre el carácter instrumental o servicial de la labor. Por otra, “velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico”, que ya implica una obligación vinculada a una ética de fines, una ética que exige al empleado reflexionar sobre si los actos que se le encomiendan promueven el interés general y respetan la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Como se ve, en el primer caso el empleado debe trabajar en el marco de un orden dado que no cuestiona, su ética es la de la neutralidad instrumental; mientras que, en el segundo, el empleado ya debe cuestionar si las acciones buscan fines correctos o no, con lo que su ética tiene un carácter postconvencional, lo cual implica un nivel de análisis mucho más complejo, lleno de inferencias y procesos cognitivos cargados de incertidumbre. Obviamente, en algunos casos, ambos polos de tensión entrarán en conflicto ante una orden dada. ¿Qué hacer cuando cumplir con diligencia un mandato superior puede suponer consecuencias negativas para la sociedad o una infracción del ordenamiento jurídico no manifiesta pero sí posible, de acuerdo a la información, conocimientos e inferencias realizadas por el empleado encargado de llevarla a efecto? Imposible dar una regla común y universalizable, habrá que estar al caso y esperar la mejor reflexión ética por parte del empleado correspondiente. Pero, desde luego, no parece que la mejor respuesta sea cumplir ciegamente las instrucciones. En suma, el Estatuto Básico no nos da reglas para hacer frente a este supuesto, pero se deduce del articulado que las dudas razonables son perfectamente planteables ante la superioridad. Quizás hubiera sido conveniente dejar clara la primacía de la protección de los intereses generales y la sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico sobre la diligencia en el cumplimiento de las tareas. Pero, en cualquier caso, una interpretación razonable nos lleva a ello.

En conjunto, **los denominados “principios” del artículo 52** son, en realidad, valores. Algunos de ellos están vinculados a los valores democrático-finalistas que permean la Constitución española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución sistémica. Dichos valores se estructuran, de acuerdo con los polos finalista e instrumental antes reseñados, más o menos de la siguiente forma:

Finalistas: integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

Instrumentales: objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

Nuevamente, los conflictos son inevitables entre dichos dos polos y, dentro de cada polo, entre algunos de los valores recogidos. Por ejemplo, transparencia y confidencialidad entre polos diferentes. Neutralidad y accesibilidad dentro del polo instrumental. Sin embargo, hay algún valor, como el de integridad, que es compatible con el resto, precisamente por su carácter ambiguamente abarcador. Alguien íntegro es alguien “probo, intachable, recto” de acuerdo, de nuevo, con el Diccionario de la Real Academia.

Por su parte, los **principios éticos** se podrían situar en torno a tres polos de integridad, lo cual llevaría a tres visiones de lo primordial en la ética pública:

1. **Integridad como promoción de la ética pública**, en este polo situaríamos:

- Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
- Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos.

2. **Integridad como objetividad**:

- Su actuación se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
- Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

- No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
- No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
- No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

3. **Integridad como eficacia:**

- Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
- Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no sólo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
- Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.
- Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
- Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

Es obvio que los tres polos de integridad no siempre son compatibles, ni mucho menos, y que los conflictos entre un polo y el rol que se vincula al mismo y otro polo y su correspondiente rol generan múltiples situaciones de profundo debate moral, con la consiguiente incertidumbre en el empleado sobre si su respuesta es o no la correcta. Todo ello, quizás exigiría establecer unas prioridades entre los polos, de forma que el primer polo siempre fuera superior al segundo y éste al tercero. No obstante, lo ideal es que cada servidor público busque en cada caso la mejor solución intentando no sacrificar absolutamente ningún valor, aunque se prioricen algunos. En el

justo medio está la virtud, de acuerdo con las máximas aristotélicas. Pues bien, en un justo equilibrio entre valores en conflicto está la virtud, aun cuando siempre tengamos que dar cierta prioridad a los principios propios de la ética de fines sobre la ética de medios o instrumental.