

Valor y valores de una administración al servicio público

1. INTRODUCCIÓN

Según señalaba Baena (1999), el nacimiento del poder público es consecuencia de la necesidad de coordinar y controlar la actividad social en aras al logro de un bien colectivo circunscrito a un determinado ámbito territorial. Por su parte, De Val (2002) apuntaba como posibles razones de la existencia del sector público en las sociedades de nuestro entorno las siguientes: “el fracaso del mercado cuando se trata de la provisión de servicios o bienes que socialmente son necesarios, las imperfecciones del mercado, el poder del mismo, los retrasos en la respuesta del mercado a las condiciones cambiantes, las externalidades, la cuestión de la confianza allí donde bienes y consumidores son sensibles y vulnerables, la equidad y distribución de los recursos...”.

Se pueden encontrar dos posibles líneas argumentales para la justificación de la Administración o poder público. Una primera justificación se basaría en el papel de buscar el equilibrio y redistribución de la riqueza entre los distintos grupos sociales (Esping-Andersen, 1993). Una segunda razón estaría en el papel del sector público en la corrección de los fallos del mercado (Sancho, 2002; Musgrave, 1959).

La Administración Pública juega un papel fundamental de garante de la estabilidad de las instituciones, el bienestar social y del óptimo funcionamiento del mercado, facilitando el desarrollo económico y la creación de capital social, en un escenario donde incide la creciente globalización de los mercados, la importancia de los flujos migratorios¹, las transacciones de capital y bursátiles, la convergencia europea, etc.

La Constitución Española de 1978 alude a la necesidad de hacer real y efectiva la igualdad y la libertad, a través de una tutela judicial efectiva y la realización efectiva del principio de subsidiariedad. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 178/1989, de 2 de noviembre declaraba:

“Si la Constitución proclama expresamente en su artículo 1.1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe

¹ Dichos flujos migratorios tienen importantes repercusiones en aspectos económicos, sociales y de orden público, demográfico y cultural.



garantizarse la existencia de unas Administraciones Públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente”.

Tal como afirmaba Gauss (1936), una teoría de la Administración Pública debe implicar una teoría política, y es que la Administración Pública es, por encima de todo, una institución prestadora de servicios al ciudadano y a la sociedad en su conjunto. Pero ésta no debe tener como fin básico la eficacia o la coordinación, sino el servicio del poder. Desde la óptica del Derecho público, el significado del término “poder” es de servicio al interés general, es decir, de todos los integrantes de la colectividad (Rodríguez-Arana, 2001). De este modo, lo define también magistralmente el Tribunal Constitucional, en Sentencia 130/1991, de 6 de junio, cuando contesta:

“En un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y del contenido que la sociedad tiene del interés público vigente en cada momento, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opciones de naturaleza primaria o prevalentemente política, lo constituye la voluntad

mayoritaria de los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos, cuya observancia queda sujeta al control de Jueces y Tribunales”.

Es decir, el poder lo ejercen las instituciones de las que se dota democráticamente la sociedad para el servicio del interés general.

La sociedad demanda una Administración eficaz y ágil, con un compromiso y principio básico de promoción y garantía de los derechos fundamentales, inherentes a la acción de la Administración Pública y al principio de legalidad.

Avanzando el razonamiento, el ciudadano, en el marco de un interés colectivo, es el principio y el fin de toda la actividad Administrativa y, por ello, debe ser considerado demandante/receptor de dichos servicios y, a su vez, contribuyente a la financiación de los servicios públicos y, en ambos, un sujeto repleto de derechos individuales, compatibles con los colectivos y generales de toda la sociedad.

De esta forma, la gestión pública debe orientarse a ofrecer un servicio de calidad al ciudadano, a cumplir sus necesidades y expectativas presentes y prevenir las potenciales o latentes que pudieran surgir en el futuro. Dicha orientación debe buscar el equili-

brio de intereses de todos los grupos que integran la sociedad, persiguiendo la optimización de su función de servicio público y diseñando sus procesos con tal objetivo.

Al mismo tiempo, la gestión de la Administración debe responsabilizarse en la inversión de los fondos públicos, conjugando eficacia y eficiencia con los principios de responsabilidad, legalidad y transparencia, empleando instrumentos adecuados para la gestión, tanto de su capital humano, como de los diversos recursos, incluyendo la administración o gobierno del conocimiento.

La Administración y los poderes públicos son el instrumento de coordinación y control de la actividad social en aras de la obtención de un bien colectivo (Baena, 1999). Para ello, la propia sociedad se dota de un conjunto de instituciones y organizaciones. En la consecución de dichos objetivos sociales, la sociedad otorga a la Administración Pública la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros, que supone las siguientes implicaciones (Mendoza 1990):

- La Administración Pública desempeña una serie de funciones que no le serían propias como organización, en la medida en que constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.
- Las Administraciones Públicas son poderes públicos, que ejercen la autoridad conferida por la sociedad a través de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones.
- El poder de la Administración Pública es un poder limitado, encontrándose sujeta al principio de legalidad, principio éste aplicable tanto al alcance del poder coercitivo otorgado por la sociedad como al ámbito de su actuación, estrictamente en aquellos aspectos de interés público.
- Existen dos fuentes de legitimación en el seno de la Administración Pública: la legitimidad del Gobierno por parte del Parlamento² elegido por los ciudadanos, y la legitimidad de la

Administración, como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno, basada esta última en el principio constitucional del mérito.

De esta forma, podemos hablar de dos esferas en la Administración Pública, la esfera o estamento político y el profesional o de la Administración, que deben funcionar como dos engranajes armónicos, perfectamente sincronizados. El correcto funcionamiento y sostenibilidad de una Administración democrática al servicio de los ciudadanos exige la independencia y profesionalización de ésta. Para Weber (1969) la burocracia es la forma organizativa propia de la modernidad. De esta forma, la “jaula de hierro” responde a una racionalidad técnica, con una jerarquía necesaria en aras a un compromiso con la eficaz ejecución de la ley, para lo cual se hace necesario el seguimiento estricto de procedimientos burocráticos, en el marco de delimitaciones rigurosas de las competencias.

La diferenciación entre política y administración y sus ámbitos de actuación implica la existencia de dos tipos de agentes: los políticos y los profesionales de la Administración. Como apunta Baena (1993) “ha de tenerse en cuenta que corresponde a las Administraciones Públicas elaborar y ejecutar las decisiones de las instancias políticas de cada nivel administrativo, resultando siempre sutil la línea de distinción entre decisiones políticas y administrativas. [...] En unas y otras pueden participar los grupos sociales organizados, porque a los dirigentes del nivel político les interesa contar con los demás elementos del sistema”.

La profesionalización de la Administración y de los servidores públicos, conlleva la instauración legal de una burocracia con suficientes garantías de independencia de juicio y de acción al servicio de la defensa de los valores superiores del ordenamiento jurídico. Entre dichas garantías resulta fundamental la permanencia en el empleo y el acceso basado en la selección en función de los méritos y capacidades.

² Parlamento, Junta General, Asamblea Regional o Cortes.

Analizando el tratamiento que sobre la profesionalización dan varios autores como Barzelay (1992), Garrido (1985), Goodnow (1900), Rohr (1986), Ferry (1995) y Villoria (1996) observamos que para éstos tiene las siguientes implicaciones:

1. La Administración y la burocracia tienen su principal razón de ser en el sostenimiento y preservación de los principios constitucionales de las democracias.
2. La Administración debe ejecutar imparcialmente la ley. La gestión pública realizada por la esfera de la Administración debe aceptar la politización del marco en el que se desarrolla, y por tanto la burocracia debe ocupar un papel subordinado, pero autónomo, con respecto a otras instituciones democráticas y procesos de la esfera política. Los empleados públicos se centran en la ejecución y sus valores fundamentales son la jerarquía, eficiencia, imparcialidad y la búsqueda de la verdad.
3. A pesar de dicha relación de subordinación autónoma, los funcionarios tienen el derecho legítimo y el deber, amparado por la constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos.
4. La Administración o burocracia, aunque no es electa, tiene una labor de representación de la sociedad. Labor ésta que debe ejercer a través de su constante participación en los procesos de toma de decisiones, así como en el ejercicio de su obligación de asegurar que en las opciones de políticas se produce una razonada deliberación por parte de todos los implicados.
5. Dado que la burocracia o Administración no sólo ejerce labores administrativas, sino que también, de forma delegada y subordinada, poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales, es fundamental garantizar su permanencia y estabilidad en aras a garantizar la imparcialidad en la aplicación de las leyes.
6. La gestión pública debe mantener un funcionamiento eficaz y eficiente del apartado administrativo, pero, además, debe poner énfasis en la calidad del servicio y la capacidad de aportación de valor al ciudadano, a la vez que la necesaria obje-

tividad e imparcialidad, independientemente de partidos y políticas concretas.

Puesto que la capacidad de actuación de la Administración es limitada en lo que a recursos se refiere, no todas las necesidades sociales se convierten en problemas públicos cuya solución es afrontada por el Gobierno (Subirats, 1989). Así, la definición de cuáles son los problemas públicos a solucionar se convierte en un escenario de conflicto en el que compiten los distintos agentes clave o grupos de interés, tanto sociales como públicos, para la fijación de las prioridades de actuación públicas (Meny y Thoening, 1992).

2. PRINCIPALES ESPECIFICIDADES QUE CARACTERIZAN A LA ORGANIZACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las organizaciones pertenecientes al ámbito del sector público poseen unas especificidades que las diferencian de las organizaciones privadas y que han de permitir la expresión de unos valores que no son sólo instrumentales, sino también políticos (Parrado y Ruiz López, 1999; Subirats, 1999). Como consecuencia, no se limita a la búsqueda de la eficacia y eficiencia, sino que ha de buscar la reconciliación de la gran diversidad de intereses sociales antagónicos. Veamos dichas principales especificidades:

A. Especificidades con base a los principios de funcionamiento:

1. Definición estatutaria del ámbito de actuación de los organismos públicos, dirigida a la satisfacción de necesidades colectivas, en ocasiones ambiguas y cambiantes, muchas de las cuáles no pueden ser cubiertas desde la idea de beneficio (Barzelay, 1992).
2. El sector público en las sociedades más avanzadas está íntimamente ligado a un proceso político, que exige una democracia participativa y la "receptividad administrativa".
3. La Administración Pública está obligada a actuar aplicando el principio de equidad, persiguiendo la consecución de una Sociedad del bienestar y prestando especial atención a los colectivos más débiles y desprotegidos.

4. El correcto funcionamiento, objetividad, legitimidad y sostenibilidad de una Administración democrática al servicio de los ciudadanos exige la independencia y profesionalización de ésta. Para ello, está diferenciada en dos esferas, la esfera o estamento político y el profesional o de la Administración que deben funcionar como una única institución.

Mientras la legitimidad de la esfera política le viene conferida por su elección democrática por los ciudadanos, la legitimidad de la Administración se basa en el principio constitucional del mérito, siendo la estabilidad de ésta última esfera la que trata de garantizar la objetividad necesaria.

5. La Administración está obligada a la transparencia en la gestión, publicidad e información de sus acciones, así como al sometimiento al control jurisdiccional. Ello puede derivarse en una tendencia a la centralización y a la burocratización administrativa.

B. Singularidades como organización:

6. El ciudadano, usuario o no de los servicios públicos, contribuye a través de sus impuestos al presupuesto de la organización. Por tanto, la obtención de recursos se realiza a través del sistema institucional de la Administración Pública, vía impuestos, precios públicos o tasas.
7. El ciudadano se encuentra, en la mayor parte de las ocasiones, "cautivo" como usuario, "cliente", o demandante de prestaciones de la Administración Pública, no existiendo instituciones alternativas a las que acudir.
8. Existen dos niveles directivos: los directivos políticos y los directivos públicos o de la Administración (pertenecientes a los órganos gestores). Los objetivos políticos son establecidos por los correspondientes Gobiernos de las Administraciones Públicas a las que se encuentran adscritas las unidades administrativas, debiendo dar cuenta de su rendimiento ante los grupos de interés político (Ministro, Consejero, Diputados, Concejales, etc.).

C. Objetivos y estrategia:

9. La planificación de las actuaciones en el ámbito público está marcada por los ciclos electorales, con la dificultad consiguiente de la adopción de políticas y estrategias a medio y largo plazo.
10. Las diversas tipologías de objetivos perseguidos dificultan la segmentación de los destinatarios de la actividad pública y, por tanto, la utilización de determinados instrumentos de gestión de clientes utilizables en el ámbito privado.
11. La determinación de los objetivos estratégicos de la Administración Pública es mucho más confusa, ambigua y plural, sometida a valores políticos. La actividad de ésta no sólo persigue prestar servicios, orientándose exclusivamente a la consecución de unos resultados, sino que también causa efectos o impactos en el entorno social y sobre cada uno de los diferentes colectivos.
12. El entorno de la organización pública es mucho más complejo, estando sus actividades sometidas a una mayor visibilidad pública y por tanto a presiones de naturaleza política y mediática.
13. Existen pocas presiones estructurales internas que conduzcan a una mayor eficiencia en la gestión, proviniendo mayoritariamente del ámbito externo (políticas, económicas, financieras, fiscales...).

D. Singularidades operativas:

14. El funcionamiento de las instituciones públicas está regido por el procedimiento administrativo legalmente establecido, para preservar el principio de legalidad, defensa de los ciudadanos..., lo que conlleva una mayor burocratización.
15. Las organizaciones públicas poseen unos privilegios y posibilidades coercitivas que no poseen las organizaciones privadas.
16. Como consecuencia de la profesionalización de la Administración y de la existencia de una Función Pública, la gestión del personal es muy rígida en sus procesos de selección, provisión de puestos de trabajo, promoción y desarrollo de carrera, mecanismos de reconocimiento, recompensa o sanción.

17. El control en el ámbito político parte del sistema de representación política, en el que participa la sociedad, a través de sus órganos correspondientes.
18. La medición y evaluación de los resultados es más dificultosa y menos objetivable que en el sector privado, puesto que no existe un criterio claro de referencia.
19. Mayor atenuación en la percepción del riesgo y predominio de lo perenne o estructural frente a lo coyuntural.
20. La gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, está sometida a determinadas formalidades presupuestarias y al control de la legalidad en el gasto.
21. Las posibilidades de premiar o reconocer la excelencia o, por el contrario, castigar los errores son muy limitadas.

3. PRINCIPALES RETOS QUE AFRONTAN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad de sus instituciones constituyen un reto continuo de la Administración Pública en las sociedades democráticas más desarrolladas y deben de ser una prioridad de los directivos políticos y públicos, conjugando nuevas prácticas de gestión, que persigan la eficacia, eficiencia y economía, con la promoción y garantía de los principios y valores de servicio público, fortalecimiento y desarrollo continuo de la democracia y una nueva definición del espacio público, las relaciones con los agentes del conocimiento y la correspondiente involucración y participación de los diferentes grupos de interés tanto en los procesos de toma de decisiones como en los de la gestión de la Administración.

Una Administración Pública inteligente, que aprende, debe generar mecanismos de recogida de información de la sociedad y del entorno en general,

pero, esencialmente, debe generar ideas que la mantengan conectada a la realidad. Los principales retos que afronta dicha Administración Pública inteligente, al servicio del ciudadano, son, entre otros, los siguientes:

A. Cambio de cultura y democratización de la Administración Pública

1. Búsqueda de la excelencia³ en la gestión y un cambio radical de la cultura, orientada al servicio público. Concepción del ciudadano, como destinatario y árbitro de la calidad de dicho servicio.
2. Búsqueda de cauces y mecanismos de consulta, acercamiento, participación, cooperación y consenso entre las instituciones, las diferentes fuerzas políticas y, en general, los grupos de interés, reforzando su carácter democrático, y consideración de su función política.

B. Legitimación de la Administración Pública

3. Mejora de la gobernabilidad, definiendo claramente la visión y la misión, los objetivos y resultados estratégicos que se quieren obtener, así como los objetivos operativos de gestión.
4. Acercamiento, accesibilidad y amigabilidad de la Administración.
5. Necesidad de promover la eficacia, la eficiencia y la gestión basada en hechos y resultados, dentro de una cultura de evaluación y mejora continua.
6. Reducción del déficit fiscal.
7. Necesidad de llevar a cabo una gestión por objetivos, potenciando el seguimiento, control y evaluación de los procesos y resultados y su difusión.
8. Transparencia en la gestión (información y comunicación) y sometimiento al control interno y externo por parte de otros órganos. Legitimación y responsabilización.

C. Concepción integral de la Administración Pública

9. Desarrollo de políticas y servicios integrales, reorganizando los servicios para que el ciudadano pueda acceder de forma global a la Administración, a tra-

³ Entendida como las prácticas sobresalientes en la gestión de la organización y logro de resultados basados en conceptos fundamentales que incluyen la orientación hacia los resultados, la orientación al cliente, liderazgo y perseverancia, procesos y hechos, implicación de las personas, mejora continua e innovación, alianzas mutuamente beneficiosas y responsabilidad social.



vés de unidades de gestión integral, que superen la división competencial entre las diferentes administraciones.

10. Aprovechar el revulsivo que supone la rivalidad competitiva intra e interadministrativa en un entorno de relación, para innovar de forma continua y establecer una cultura cooperativa.
11. Descentralización y delegación de competencias en la toma de decisiones y en la gestión financiera y del personal hacia las unidades de gestión y prestación de servicios.

D. Nuevas formas de gestión pública

12. Búsqueda de una alta flexibilidad en la organización y una gran capacidad de respuesta frente a las necesidades, contempladas de forma dinámica, de los ciudadanos. Ello exige desarrollar estructuras orgánicas más simples, horizontales, flexibles y con capacidad de actuar en red.
13. Potenciación de las políticas de gestión del capital humano, enfatizando aspectos tales como la responsabilidad y sensibilidad como servidores públicos, la optimización del rendimiento, la involucración y motivación, la cualificación continua y la adaptación al cambio.
14. Introducción de nuevas metodologías de dirección y gestión tradicionalmente aplicadas en el sector privado.

15. Refuerzo de los sistemas de evaluación y control tanto de políticas como de la gestión pública, la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio.

E. Innovación, mejora y dirección del conocimiento

16. Integración en la sociedad en red y del conocimiento, optimizando la aplicación de las nuevas tecnologías.
17. Promoción de la creación de espacios para el desarrollo de la innovación y la creatividad que permitan la mejora de la accesibilidad al ciudadano, la igualdad de oportunidades y de calidad en la oferta de servicios a todos los ciudadanos y, en general, la calidad del servicio.

4. VALORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las características fundamentales que definirán un buen gobierno, que haga frente a los principales retos señalados anteriormente, podrían sintetizarse en las siguientes: su elección de forma democrática, como consecuencia de la transmisión honesta a la sociedad de sus objetivos de gobierno y valores sociales, el acatar y respetar de forma fiel la Constitución y las leyes y el gestionar o ejecutar de forma eficaz, eficiente y responsable su programa, con un objetivo de servicio objetivo a los intereses generales de la ciudadanía.

A partir de las propuestas de López y Gadea (1995), Mendoza (1993), Martín Castilla (2004),

OCDE (1996) y Ramió (1999) podemos establecer los **principios básicos de la actuación o valores de la Administración Pública** en los siguientes:

1. **Sensibilidad pública y orientación de servicio al ciudadano.** Para ello, la Administración deberá, entre otras cosas, garantizar la participación y ser representantes del interés público, promoviendo cauces continuos de encuentro y participación, junto a un adecuado ejercicio crítico de la racionalidad, que huya de dogmatismos.
2. **Legalidad y efectividad** en el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Así mismo, en su caso, deberá aplicarse discrecionalidad en el uso del poder otorgado por la sociedad en determinados ámbitos de su actuación.
3. **Objetividad o igualdad de trato** a todos los ciudadanos, independientemente del sexo, edad, raza, ideología, nivel económico, status social o localización geográfica y que garantice la defensa del interés general frente a los intereses particulares.
4. **Jerarquía o subordinación**, guardando autonomía, de la Administración con respecto a otras instituciones democráticas y procesos de la esfera política, en el interés común de la sociedad.
5. **Lealtad institucional** de los miembros que integran la Administración Pública y de sus líderes políticos.
6. **Accesibilidad espacial y temporal.** La Administración debe garantizar la misma calidad de los servicios con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y en el momento en que es requerida. Para ello, aplicará los principios de desconcentración y descentralización, sin menoscabo del principio de jerarquía.
7. **Equidad** o preocupación activa por la consecución de un reequilibrio en la distribución de la riqueza entre los diferentes grupos sociales. Es éste un principio fundamental, ya que el objetivo de la prestación de servicios públicos es la consecución de una "Sociedad del bienestar". Se deberá prestar especial incidencia a los colectivos más débiles, desprotegidos y "sin voz" o participación.
8. **Eficacia** o maximización en la consecución de los objetivos planteados y Competencia. Pero no ha de limitarse a buscar la mejor manera de hacer las cosas, sino que ha de actuar para reconciliar la gran diversidad de intereses sociales antagónicos (Subirats, 1989).
9. **Eficiencia** o maximización de los resultados alcanzados por la organización con relación a los recursos invertidos en su consecución.
10. **Economía** o uso racional de los recursos públicos.
11. **Cooperación, coordinación y conectividad** entre políticas, diferentes instituciones, Administraciones y territorios, que permita la cooperación y coordinación con las otras Administraciones Públicas, superando las fracturas competenciales entre administraciones y la eliminación de zonas de sombra entre unidades de la misma organización, así como duplicidades e interferencias competenciales. Para ello, deberán ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
12. **Legitimidad** por sus actuaciones y efectos; **transparencia** en la gestión, **veracidad** en la información aportada y **sometimiento al control** de la sociedad que exige a sus directivos resultados y como consecuencia, **responsabilidad pública**.
13. **Diálogo, participación y consenso con los Agentes clave** en la elaboración de las políticas públicas y en la mejora continua del servicio, dando el protagonismo a los objetivos colectivos y no a las organizaciones.
14. **Ética y responsabilidad social.** El carácter ético de la organización constituye la mejor lente para poder interpretar óptimamente y en su verdadera dimensión la realidad de la organización, siendo un potentísimo enfoque que permite a ésta ser consciente del efecto que sus acciones provocan o pueden provocar sobre las personas en sus diferentes niveles: clientes (internos y externos) o socie-

dad en su conjunto. Para dichas organizaciones orientadas hacia la excelencia, la ética, al igual que el lenguaje, constituye la arquitectura o plataforma que articula los procesos lógicos de razonamiento y de decisión (Martín Castilla, 2004a).

5. CONCLUSIONES

El escenario actual en los países democráticos de nuestro entorno, pone de manifiesto la demanda de una Administración democrática y participativa, con valores políticos, relacional, orientada a la complejidad y diversidad de fuerzas competitivas o grupos de interés; equilibrada; competitiva; colaborativa con otras organizaciones públicas y privadas, adaptada a las necesidades de la sociedad, al entorno en general, flexible, anticipadora; inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa. Una Administración que tenga valor y capacidad de dar respuesta, corregir sus errores, aprender de la experiencia, y que sea sensible a las fuerzas que actúan, tanto en su entorno como internamente, así como de desarrollar y consolidar estructuras y esquemas de comprensión y de acción en su orientación continua hacia la consecución de su visión, misión, objetivos y metas. En definitiva, una Administración eficaz, eficiente y de calidad, que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos y, por tanto, más democrática.

Dicho escenario exige una diferente concepción de la organización pública, sus funciones, estructura y cultura, la dirección estratégica y gestión, la financiación, la gestión del capital humano y del conocimiento, los procesos de prestación de servi-

cios al ciudadano y de relación con el entorno y sus agentes, las tecnologías y los sistemas. Una realidad para la que la Administración Pública no está del todo preparada y que requiere de unos líderes públicos altamente cualificados, que destaquen por su capacidad técnica (en la gestión pública y en el ámbito sectorial de actuación), sus valores humanos y su especial concienciación e implicación por el servicio público y la búsqueda del bienestar social, así como por sus valores, su capacidad para escuchar, dialogar, consensuar y conciliar los diferentes intereses de los agentes clave.

Este aspecto es fundamental en el liderazgo (tanto político como directivo) en la Administración Pública en una democracia participativa y así, Pfeffer (1992) apunta a que a lo largo del proceso de liderazgo habrá que evaluar en qué medida el líder ha sido capaz de formular, desarrollar e implantar una estrategia que satisfaga los cambios que la sociedad demanda de la Administración y el nivel en que ésta es eficaz en la respuesta a un problema social, sin perder de vista la necesaria consideración del campo de fuerzas político y de poder. Tal como ya apuntaba Koimam (1993), se trataría, en última instancia, de construir un sistema de codirección entre la sociedad civil y la Administración, con el fin de dar solución a los problemas comunes.

Como consecuencia la Administración Pública debe de escoger continuamente medios y fines al mismo tiempo, afrontando el futuro con valor y diferenciándose por sus valores al servicio de la ciudadanía y el progreso de la sociedad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Baena, M. (1993):** *Curso de ciencia de la administración*, vol. I, 3ª ed., Tecnos, Madrid.
- Baena, M. (1999):** *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre el Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa.*, Tecnos, Madrid.
- Barzelay, M., y O’Kean, J.M. (1992):** *Gestión pública estratégica; conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- De Val Pardo, I. (2002):** “Dirección Estratégica y Sector Público”, en Morcillo, P. Fernández, J. (coords.), *Nuevas claves para la dirección estratégica*, Ariel, Barcelona, pp- 153-171.

- Esping-Andersen, G. (1993).** *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Ediciones Alfons el Magnànim, Valencia.
- Ferry, L.D. (1995):** *Leadership of public Bureaucracies*, Sage, Thousand Oaks.
- Gauss, J.M. , et all (1939):** *The Frontiers of Public Administration*, University of Chicago Press, Chicago.
- Garde, J. A. (1996):** “Gerencia y administración financiera”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, enero-agosto, pp. 23-33.
- Garrido Falla, F. (1985):** *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid.
- Goodnow, F. (1990):** *Politics and Administration*, Russel and Rusell, Nueva York.
- Kooiman, J. (1993):** *Modern Governance*, Sage, Londres.
- López Camps, J., y Gadea. A. (2001):** *Una nueva Administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública), Bilbao.
- Martín Castilla, J.I. (2004a):** “El Explorador de Oportunidades para la Ética”, *Capital Humano*, nº 171, noviembre 2003, Madrid, pp.36-48.
- Martín Castilla, J.I. (2004b):** *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*, Tesis Doctoral leída el 14 de septiembre de 2004, UAM, Madrid.
- Martín Castilla, J.I. (2005):** “La Administración inteligente: Un modelo de Administración Pública orientada al servicio del ciudadano”, *Auditoría Pública*, nº 36, julio 2005, pp. 47-60.
- Mendoza, X. (1990):** “Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España”, *Revista Documentación Administrativa*, nº 223, julio-septiembre, 1990.
- Mendoza, X. (1993):** *Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa*, ESADE, Barcelona.
- Meny, Y., Thoening, J.C. (1992):** *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- Musgrave , R. (1959):** *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York.
- OCDE (1996):** *La Administración al servicio público*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Parrado Díez, S., Ruiz López, J. (1999):** “La Gestión de la calidad total en la Administración pública: mimesis y némesis”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 54, mayo-agosto, 1999, Vitoria.
- Pfeffer, J. (1992):** *Managing with Power*, Harvard University Press, Boston.
- Ramió, C. (1999):** *Teoría de la organización y Administración pública*, Tecnos/UPF, Madrid.
- Rodríguez-Arana, J. (2001):** *La dimensión ética*, Dykinson, Madrid
- Rohr, J. (1986):** *Ethics for Bureaucrats*, Marcel Dekker, Nueva York.
- Sancho, D. (2002):** *Gestión de servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*, Tecnos/UPF, Madrid.
- Subirats, J. (1989):** *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- Villoria, M. (1996):** *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid.
- Villoria, M. (1997):** “Modernización administrativa y gobierno postburocrático”, en Bañón R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración pública*, Alianza Universida Textos, Madrid.
- Weber, M. (1969):** *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.