

## **El cambio en la función pública: ¿para los altos responsables de la administración pública o para los ciudadanos?**

**Dr. Manuel Arenilla Sáez**

Universidad Rey Juan Carlos

Madrid. España

### **INTRODUCCIÓN**

Los altos responsables de la Administración pública suelen manifestar su frustración al constatar que existe una contradicción entre lo que, de una parte, los ciudadanos manifiestan en las encuestas de opinión (valor declarado), los objetivos que son a su juicio necesarios para alcanzar la modernización de la Administración pública, esto es, situar al ciudadano en el eje y en el fin de la acción administrativa; y de otra, cuando a esos mismos ciudadanos se les acredita el logro de dichos objetivos de modernización, no los consideran suficientes (valor operativo) como para cambiar de forma significativa su percepción “histórica” de la Administración pública como una “Administración burocrática” y no cercana a sus necesidades y expectativas.

La superación de esta contradicción sistémica es condición necesaria no sólo para alcanzar la percepción ciudadana de validación real a las actuaciones de modernización que se desarrollen a futuro, sino también para poder acreditar el papel que la Administración pública desempeña como generadora de valor a la sociedad.

Desde el nivel de opinión, de simple “valor declarado”, no se pueden evaluar alternativas de actuación que conlleven un alto grado de éxito. Esto es así, porque mientras no dispongamos de los referentes de consecución del público objetivo destinatario del quehacer institucional en relación al resultado genérico que se pretende conseguir –la validación ciudadana de la Administración pública en su conjunto–, no podremos investigar el resto de variables.

Para dar el paso del valor declarado al operativo para la realidad que se pretende estudiar, que es la relación entre la Administración pública y los ciudadanos se realizó una investigación con un enfoque sistémico por Arturo González Hernández y la dirección de Manuel Arenilla Sáez desde octubre de 1999 a diciembre de 2001. Para el estudio se utilizaron varios grupos cualitativos de ciudadanos y diversas entrevistas a altos responsables políticos y administrativos de diversos poderes públicos españoles, científicos de la Administración pública, y socios y consultores de empresas cuyo negocio es la consultoría pública. La finalidad de la investigación era doble:

- determinar las claves de valoración de la ciudadanía en relación al área de Administraciones públicas a nivel operativo, y
- desde ellas, delimitar un marco de intervención alineando las actuaciones en dicha área a las claves de valoración operativas ciudadanas.

Además, se pretendía orientar las políticas públicas al logro de los resultados máximos, entendidos éstos, no sólo desde el punto de vista técnico u objetivo, sino desde el punto de vista de la satisfacción de los intereses, de las necesidades y de las expectativas de los ciudadanos respecto del área de la Administración pública en su conjunto, como institución.

Durante la investigación apareció un nuevo escenario de intervención reclamado por el ciudadano, que iba mucho más allá de las actuaciones tradicionales en el campo de la reforma o modernización administrativa, Nivel 1, y al que se denominó Nivel 2 de Modernización.

En ese Nivel 2 se percibe que pasamos de la parte al todo, de una perspectiva competencial directa de un Departamento de Administraciones públicas, encargado de la modernización tradicional, a una realidad global que afecta a toda la realidad de gestión pública, a todos los más altos responsables de la gestión pública y esto conlleva un cambio de segundo orden.

En la investigación aparece que intervenir en este “Nuevo Escenario de Valor Social Emergente” es condición imprescindible desde la referencia de los ciudadanos si no queremos al final

cerrar la empresa con suma de sobresalientes. Es decir, si no queremos ser suspendidos por los ciudadanos como institución, como realidad socio-institucional, como Administración pública con mayúsculas – a la que el ciudadano identifica con el Gobierno o la política, al menos en cuanto a sus altos responsables- a pesar de que pongan cada vez mayor nota en los servicios públicos que se prestan, como así ponen de manifiesto la investigación desarrollada con los mismos. El riesgo es la quiebra sistémica, que para la Administración es perder el papel vertebrador y cohesionador que tienen encomendada, bien en su totalidad o en algunas de sus áreas.

Lo que sigue a continuación son algunas de las reflexiones surgidas de los resultados de la investigación.

## 1. PODER PÚBLICO Y CAMBIO CULTURAL

La acción política se encamina a conseguir el éxito, que en el caso público significa la obtención de legitimidad y de votos, la aceptación y validación por el ciudadano elector de las decisiones políticas y de sus resultados. La decisión se adopta en un marco de relaciones entre los decisores y el resto de los actores implicados en la formulación de una política o acción política. Ese conjunto de relaciones se sustenta en una cultura determinada que es la que establece también la naturaleza de la función de los ciudadanos y el papel que se les otorga por el poder público (Gobierno-Administración), bien sea como usuarios/clientes o como contribuyentes, por citar sólo algunos perfiles que no son necesariamente coincidentes.

La medición del éxito está condicionada por el marco cultural en el que se toma la decisión, que también determina el tipo de evaluación elegido y sus indicadores y estándares de referencia. Pero sobre todo la cultura determina y delimita el papel que tiene cada uno de los actores dentro del proceso de las políticas públicas y, muy especialmente, el del ciudadano. Así, se puede determinar que el ciudadano sea simplemente el receptor de las políticas públicas o su conformador. También delimitar el marco de intervención que se encuentra definido por una serie de valores y creencias. Esto lleva a plantear si, por ejemplo, la evaluación, dentro del mismo marco cultural en el que se ha tomado la decisión, puede hacer algo más que constatar la congruencia o no entre el resultado esperado y los fines pensados; es decir, si puede realmente generar cambio y conseguir el éxito buscado en la política elegida y en la decisión que la ha movido sin revisar los referentes del propio marco cultural en el que aquella se adopta.

Si analizamos la evolución sobre los estudios sobre políticas públicas en las últimas décadas (BAENA, 2000, 249 y ss.) veremos que se ha producido una incesante búsqueda del éxito en la previsión de resultados a través de las decisiones tomadas, lo que muestra que el marco teórico inicial del análisis de políticas públicas resultaba insuficientemente explicativo de los fenómenos administrativos y sociales y que ha ido evolucionando con el fin de lograr mejores aciertos. La senda recorrida en dichos estudios nos muestra una aproximación cada vez mayor a los aspectos más cercanos al ciudadano y a su valoración de la actuación pública. También evidencia la aproximación a las políticas públicas desde un enfoque sistémico que reivindica la complejidad y la importancia de las cuestiones que tienen que ver con los aspectos culturales. La etapa actual muestra el surgir del enfoque de la *governance*, último episodio por ahora de la búsqueda de un enfoque teórico que conecte con éxito al decisor político con el ciudadano.

La evaluación de una actuación o política pública, de esta manera, se produce en un entorno cultural determinado que impregna y condiciona el instrumento de medición que se utiliza. El constante afinamiento de ese instrumento hace que cada vez esté más depurado, pero no implica que satisfaga suficientemente al que toma las decisiones ni al ciudadano, ni que consiga el éxito deseado por ambos, que puede significar cosas distintas para los dos. Lo que nos lleva necesariamente a preguntarnos por el para qué de la evaluación, de su fin esencial, que no puede ser, poniendo un ejemplo, agrandar el instrumentista, ni al fabricante, ni al afinador, sino al público que ha pagado la entrada del concierto.

## 1.1 La cultura como proceso individual

WILDAWSKI (1987, 285-6) enfoca la cultura desde el principio de responsabilidad. Para él las dimensiones de la teoría cultural están basadas en las respuestas a dos cuestiones: ¿quién soy? y ¿cómo debería comportarme? La primera pregunta conlleva que o bien los individuos pertenecen a un grupo fuerte, a un colectivo que adopta decisiones sobre todos los miembros, o bien que los lazos entre éstos son débiles, lo que hace que sus elecciones deban recaer sobre ellos mismos. El segundo interrogante se refiere a la cantidad de prescripciones a las que se encuentra sometido el individuo, si se trata de un espíritu libre o de uno que está fuertemente constreñido. La fuerza o debilidad de los límites del grupo y las numerosas o escasas, variadas o singulares, prescripciones atando o liberando a los individuos son los componentes de su cultura.

Nuestro autor, partiendo de que la responsabilidad es central para la vida social, nos señala que lo que la cultura intenta hacer es internalizar las reglas de la responsabilidad y tratar de explicar y predecir cómo la gente se mantiene responsable. Esto le lleva a preguntarse ante quién es responsable el individuo: ante un colectivo con fronteras fuertes o si la persona es un espíritu libre capaz de pactar por su propia cuenta. La dimensión de la prescripción responde a para qué es el individuo responsable, si las reglas han sido hechas por otros o por él o ella misma.

Más adelante señala el proceso cultural para el individuo: 1.- La gente se adhiere a la cultura; 2.- Sus deseos o preferencias provienen de internalizar las relaciones sociales que esa cultura incorpora; 3.- La gente decide si lograr sus preferencias culturales a la vista de los premios y los castigos que les afectan.

En esta concepción del proceso cultural hay que destacar el determinismo y la “imposibilidad” de decidir fuera de unos patrones culturales determinados que han sido adoptados más o menos libremente. Aplicado al mundo de las decisiones públicas nos encontramos con que sus fronteras suelen ser fuertes y que las reglas actuales son el resultado acumulado de un proceso histórico. Lo paradójico es que las decisiones de las políticas públicas en sentido estricto tratan de conformar, mediante nuevas reglas, la sociedad, por lo que en cada una de las decisiones existe la voluntad de cambio. El conflicto surge al tratar de producir cambio desde unos presupuestos que inducen inercialmente a la reproducción del sistema desde el que se está actuando. La solución que se suele dar al conflicto es coherente con la justificación del marco cultural actual y con las actuaciones que en él se justifican. En realidad no puede ser de otra manera ya que si no del conflicto se pasaría a una crisis del sistema.

Ese conflicto se ve alentado por la existencia de subculturas que, si bien comparten los patrones culturales generales, como el de la responsabilidad, no responden de igual forma a las preguntas de Wildawski. Así, si tomamos al político y al ciudadano corrientes, lo más probable que el político a la primera pregunta señale que es un decisor, el encargado de adoptar decisiones en nombre de la sociedad. Esto es algo que se espera de él, que esperan los ciudadanos que haga. Sin embargo, a la vez puede responder que es miembro de una organización política con fronteras normalmente fuertes, que ha internalizado las relaciones sociales de esa (sub)cultura y que sabe que sus preferencias como político se lograrán atendiendo a los requerimientos de su organización, que, además, tiene los medios para premiarle o castigarle.

Veamos ahora qué sucede con el ciudadano. Es consciente de quién es en el proceso decisor como individuo aislado, como ciudadano corriente. Se le ofrece una oportunidad cada cuatro años y simplemente de manejar un interruptor con pocas variaciones. Sólo puede premiar con su voto o castigar quitándoselo a la opción que ha dejado de agradarle. Lo normal es que no pueda intervenir ni en el proceso de la selección de los futuros elegidos ni puede introducir variaciones en el programa electoral de los partidos políticos, en la elección de las prioridades públicas futuras. La opción es o lo toma o lo deja; primero respecto de cada partido, luego de los candidatos que se le ofrecen en una lista y por fin de la asignación de prioridades –de la que luego vendrán normalmente la asignación de los

recursos-. En las democracias avanzadas el grupo de pertenencia es fuerte, ya que el sometimiento a las leyes y al resto de medidas compulsivas del sistema político marcan un terreno delimitado y con fronteras perceptibles que permiten saber a todos lo que está bien y lo que está mal. Las instituciones políticas y administrativas se encargan de vigilar la frontera entre el bien y el mal. La democracia y sus instituciones se convierten así en guardianes y necesitadas de la aceptación de los ciudadanos, quienes con el otorgamiento de su legitimidad mantienen el sistema.

Las preguntas tienen diferente respuesta si el ciudadano se encuentra dentro de un grupo que participa en el poder en cualquiera de sus muy diferentes niveles. Su inclusión y la de su interés particular en el interés general (ARENILLA, 1992, 161 y ss) ha pasado por un proceso muy similar al descrito por Wildavski. Es decir, han ingresado en una subcultura que tiene una serie de valores no estrictamente coincidentes con los generales o, al menos, tienen distinta intensidad a éstos. En esta situación el ciudadano agrupado se asemeja más al político que al ciudadano corriente, lo que no quiere decir que se deban confundir los dos primeros, aunque, probablemente el ciudadano de a pie sí los identifique en numerosas ocasiones. Es cierto que formalmente todo el mundo es llamado a participar en las organizaciones sociales y en los partidos políticos; pero también es cierto que lo hacen poco. Esto quizá sea debido a que la mayoría de los ciudadanos desea participar en política sólo a través de las elecciones, aunque, como veremos, en unas condiciones un tanto distintas a las actuales y, sobre todo, en una cultura diferente que altere sustancialmente las relaciones entre representantes, de todo tipo, y representados.

Lo que sucede es que el individuo dentro de un marco cultural determinado ve sólo una parte de la realidad sobre la que realiza preferencias o proyecta deseos. Puestos frente a frente el político y el ciudadano en relación con la forma de abordar una política pública y de fijar sus objetivos, cada uno verá sólo una parte de la realidad y ésta, como aparece en la investigación realizada, no será coincidente con la del otro. Claro es, hay que ponerse de parte del ciudadano, a quien también hay que darle la oportunidad de ver la realidad completa. Todo esto no imposibilita necesariamente el cambio, pero sí lo hace impredecible y, cada vez más incontrolable por los decisores, quienes no logran entender por qué los ciudadanos están descontentos y les castigan con pérdidas mayores de legitimidad de las instituciones si las encuestas les dicen que están gobernando conforme a sus deseos. Parecen olvidar que hay deseos declarados y otros inconfesables.

## **1.2 El salto a la cultura organizacional**

El salto del comportamiento individual al organizativo se produce porque los comportamientos institucionales a gran escala se componen de la actuación individual basada en patrones culturales comunes. De esta manera, se puede decir que el cambio cultural resulta de la interacción entre el individuo y la organización, moldeándose entre sí dentro de un contexto social determinado y cambiante. Pero no todo es tan simple. La existencia de subculturas externas e internas a la organización, la asunción por el individuo de diferentes roles según sea la organización en la que se encuentra o con la que se relaciona y la pertenencia posible del ciudadano a varios grupos complican las cosas sobremanera. Ni la cultura organizacional es la suma de las subculturas asumidas grupal o individualmente, ni los grupos ni los individuos son independientes de dicha cultura organizacional global o general.

La pérdida de identidad de algunas organizaciones o instituciones quizá pueda venir dada por la identificación que se realiza entre la cultura institucional y la suma de las subculturas organizativas existentes en su seno. Sería el trasunto del interés general y de los intereses particulares incluidos en el mismo. El respeto de éstos y de las variantes subculturales organizativas -hasta el punto de darles el mismo rango que al interés general o que la cultura institucional- a través de mecanismos como la participación en las decisiones y de técnicas que inciden en la singularidad frente a la globalidad, con el fin de lograr la motivación y un mayor rendimiento, pueden lograr la difuminación de la institución y

de su cultura e intereses generales o globales.

Por otra parte, cuando ciertas subculturas logran una institucionalización propia dentro de la institución general, presentan el riesgo de no ser asimiladas por el ciudadano a ésta, por lo que éstos se sienten incapaces de asignar los éxitos de la nueva institución a la general, que es la referencia político-electoral del ciudadano y, por tanto, la destinataria de la atribución de legitimidad por el ciudadano. Este sería el caso de las empresas públicas y otros entes autónomos. Aquí se muestra cómo la exacerbación de lo singular y de algunos valores aislados del contexto general como la eficacia pueden lograr efectos contrarios a los esperados. Claro es, que desde el punto de vista político y de la legitimidad institucional y desde los intereses corporativos, económicos o de otro tipo.

La participación debe enfocarse a reestablecer la identidad troncal común entre la institución y los intereses internos y externos, volver al principio de la inclusión, en aquel momento en el que existía una identidad cultural básica que permitía el ingreso en la institución bien como individuo –funcionario, político- o como colectivo –grupo de interés-. De otra forma se producirá un debilitamiento de la institución en su conjunto, y será percibida por los ciudadanos como un mismo grupo de poderosos integrados en ella que defienden su propio interés. El precio a pagar es el alejamiento y la pérdida paulatina de legitimidad

CASTRESANA Y BLANCO (2001, 6-8) señalan que una parte de las decisiones de la organización es consciente y está regida por procedimientos establecidos o análisis técnicos, pero otra gran parte de las decisiones y de las relaciones interpersonales sigue patrones ocultos basados en creencias tan profundas que se asumen como el modo correcto de hacer las cosas, hasta tal punto que no son puestas en tela de juicio. Su origen lo sitúan en el nacimiento de la empresa, cuando aún no existía una guía cultural que orientara la toma de decisiones, y en el líder o creador de la empresa. Señalan que lo que inicialmente fue una hipótesis del líder apoyado por un presentimiento o valor, llega poco a poco a ser entendida como una realidad creyendo que la naturaleza opera de ese modo. El efecto de estas creencias es que los miembros considerarán inconcebible una conducta basada en otra premisa, lo que enlaza con lo manifestado anteriormente por Wildavski acerca de los premios y castigos. Para nuestros autores las creencias son la esencia de la cultura.

La extrapolación de lo anterior a la Administración no resulta fácil ya que no suele existir propiamente el creador de una institución, pero sí sería posible la existencia de una impronta casi “personal” en la creación de las instituciones atendiendo a los tipos de Administración pública existentes, lo que llevaría a establecer unos fundamentos culturales comunes para cada uno de ellos. El origen o más bien la naturaleza propia de cada institución marcaría unos valores y creencias de partida que se verían extendidos por su formalización legal y su reiteración a lo largo del tiempo. Esto es lo que permite hablar de rasgos comunes entre las administraciones locales, entre las autonómicas, entre las empresas públicas, etc., que hace que, por ejemplo, que un organismo autónomo se parezca más a otro de una Administración diferente que a una Dirección General de la propia Administración. En este punto también hay que hacer referencia a que la acumulación histórica de maneras de enfrentarse a los problemas y las situaciones conforman parte de las creencias de la Administración, produciendo un estilo de comportamiento singular. Este proceso, que no es excluido de las organizaciones públicas, “enlentece” los cambios que se deseen introducir al contrastar las innovaciones con lo que se considera “originalmente” bueno. Este mecanismo funciona también como guía cultural con el efecto que tiene en el sector privado el origen de la empresa.

En la investigación realizada, los ciudadanos justifican la mala valoración que tienen de la Administración por la memoria histórica negativa que tienen de ellos. Es como si fuera un estigma de origen reconocido como tal por los ciudadanos. La acumulación histórica de emociones negativas, producto de la no adecuación de la institución Administración a los resultados deseados por los ciudadanos, ha creado esa cultura ciudadana y también administrativa de cierto fatalismo y resignación. Para WILDAVSKI (1987, 283-5) la cultura fatalista y la apatía aparecen en un grupo en el que las prescripciones son numerosas y variadas y los límites o fronteras del grupo son débiles. La cultura

apática “emerge cuando la gente no puede controlar lo que les sucede. Debido a que las fronteras son porosas y las prescripciones que se les imponen son severas, derivan en sentimientos fatalistas –lo que será, será-. No hay punto alguno sobre el que tengan preferencias sobre la política pública, porque lo que prefieren, en cualquier caso, no importa”. La apatía genera irresponsabilidad y ésta es el origen de la desarticulación social y de la separación entre representados y representantes, ya que éstos parecen todos iguales a los ojos de los primeros.

Como se verá, el estereotipo social de la Administración se tiene en el nivel de ciudadanos-usuarios y no en el de ciudadanos-contribuyentes ni en el de ciudadanos-democráticos, en el que los ciudadanos no sólo no aceptan la cultura fatalista, sino que se revelan contra la situación desde un punto de vista emocional, porque se ven a sí mismos conformadores de derechos y con autopercepción de capacidad y potencial para exigirlos.

Es en el proceso de socialización del individuo por la organización donde las creencias y valores se transmiten como verdades per se, en el caso de las creencias, o como verdades éticas, en el caso de los valores; en todo caso, como verdades no discutibles e incontestables con la experiencia previa del nuevo empleado (BLANCO; CASTRESANA, 2001, 25). El candidato a la organización puede traer cambios a la organización al venir de su propio contexto cultural, pero el proceso de ingreso en la organización –muy especialmente en algunas zonas de la Administración, especialmente en las superiores- es muchas veces una cooptación entre iguales culturalmente, por lo que el resultado es del dominio de los valores y creencias de la organización sobre los del individuo. Aunque, claro es, esto no significa, ni mucho menos, la anulación del individuo. Éste pasa, cada vez más, por múltiples experiencias organizativas y algunas de ellas lo son en el ámbito de adscripción profesional.

La cultura organizativa para nuestros autores desarrolla las siguientes notas:

- Subraya la importancia de los valores y creencias compartidas y su efecto sobre el comportamiento.
- Es un resultado dialéctico de la interacción organización-entorno.
- Es única y característica de cada organización.
- Es un modelo de presunciones básicas –creencias profundas- consideradas válidas.
- Es enseñada a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir los problemas.
- Da significado a la realidad como código interpretativo común, influyendo en la forma de percibir, pensar y sentir de cada individuo.
- Condiciona la totalidad de las interacciones personales que se producen en la empresa.
- Da una única explicación sobre las causas de éxito o fracaso.

Esta última nota de la unicidad se cuestiona en las grandes organizaciones al incorporar diversos fines que pueden generar a su alrededor diversas subculturas. Éste es el caso de las grandes Administraciones públicas donde encontramos importantes subculturas, algunas de ellas con larga tradición y que se manifiesta en la percepción de estereotipos como los que separan a las áreas de personal y de hacienda, entre otros muchos. Ahora bien, en el nivel decisonal se encuentran actores que se han podido incorporar con una cultura diferente a la dominante en el Gobierno-Administración. Esto es posible y es lo que suele llevar a algunos de esos actores a plantear alternativas radicales a las seguidas habitualmente en la Administración. El modelo de relación entre políticos y funcionarios ha sido suficientemente analizado por la doctrina (PETERS, 1987, 255y ss.; BAENA, 2000, 307y ss.; ARENILLA, 2001) y conduce bien al entendimiento o a la inacción. En el caso de otros actores decisonales puede aventurarse que sucede lo mismo en relación con los actores funcionariales o con la cultura dominante. En cualquier caso los rasgos culturales de una Administración no sólo determinan o influyen en el proceso decisonal, sino que suele condicionar la implementación y la ejecución. En el caso de los evaluadores, casi siempre externos, o consultores éstos lo normal es que estén integrados en marcos culturales distintos, pero probablemente su éxito frente a quien les contrata dependa del

entendimiento o no con la cultura organizacional de la Administración de que se trate.

La unicidad quiebra –probablemente ya de una forma irreversible- en la actual Sociedad de la Información. Ésta ha sido empujada por un nuevo tipo de economía propiciada por los cambios tecnológicos y por el apoyo de los Estados; pero a la vez es transformadora de las empresas y de las todas las organizaciones en general introduciendo una dependencia de la información y sus interconexiones que no permite que exista algo fuera de ella que pueda sobrevivir. El concepto de “empresa red” -empresa cuyo sistema de medios está constituido por la intersección de segmentos autónomos de sistemas de fines- (CASTELLS, 1997, 199) implica la pérdida de identidad cultural al uso al integrar en una misma cultura empresarial valores y creencias de otras culturas que pueden estar en contradicción con la propia. La extensión de formas de gestión basadas en franquicias y la existencia cada vez de un mayor número de empresas cuyos miembros trabajan con gran autonomía y con dificultad de supervisión altera el concepto de frontera cultural y acarrea, por un lado, el incremento del riesgo de pérdida de identidad cultural y, por otro, la necesidad de replantear dicha integración sobre el nuevo modelo de organización, que ya no puede basarse en límites físicos (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 23). Nos encontraríamos, por tanto, ante una evolución del concepto tradicional de cultura, menos afin a la identidad organizativa y más la existencia de un código cultural común en su funcionamiento diverso (CASTELLS, 1997, 226).

En cualquier caso, lo que las notas nos sugieren es la necesidad de mantener una perspectiva integradora de los fenómenos organizativos y que nos encontramos en el reino del comportamiento humano más próximo a los sentimientos que a la razón. Sin embargo, nuestro sistema cultural valora más la razón que el sentimiento, de tal manera que cuando, por ejemplo, se consideran las percepciones de los individuos sobre la prestación o calidad de los servicios públicos, lo que se busca es cambiar la decisión adoptada –algo racionalizable- y no satisfacer los valores operativos que se mueven esencialmente como veremos en el ámbito de los sentimientos de los ciudadanos.

Las notas apuntadas nos otorgan una definición de cultura que si bien CASTRESANA Y BLANCO (2001, 19) la aplican a la empresa pueden extenderse a las organizaciones públicas, aunque con algunos matices. Así, la cultura de empresa es para ellos un sistema formado por las creencias básicas, los valores y, las producciones y conductas específicas de esa empresa, que condiciona los objetivos y los métodos apropiados para alcanzarlos, la relación de la empresa con su entorno y su estabilidad, la relación entre los miembros de la empresa y sus fronteras internas y externa, que se genera como consecuencia del liderazgo y experiencia compartidos por sus miembros al afrontar los problemas de relación externa e integración interna y que se transmite a los nuevos miembros como la forma útil y correcta de juzgar, pensar y sentir en el seno de la empresa. Una definición más breve pero más expresiva recogida de BOWER por estos mismos autores “es la forma en la que se hacen las cosas en esta casa” (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 16).

Profundizaremos a continuación en las nociones de creencia, valor y su aplicación al concepto de cliente público para entender mejor el marco cultural en el que se adoptan las decisiones públicas y el concepto de ciudadano que maneja.

### 1.2.1 *Las creencias y la resistencia al cambio. La necesidad de modernizar ideas*

La cultura hasta ahora la hemos visto en su vertiente positiva, como una palanca del cambio programado y de ejecución de las decisiones adoptadas. Sin embargo, actúa también como factor de resistencia a la innovación tanto dentro como fuera de las organizaciones. La aparición de dificultades en la aplicación de lo decidido tiene que ver la mayoría de las veces con nuestras creencias, con la forma de abordar los problemas, de plantear sus soluciones y sus alternativas, por lo que “desde esta perspectiva, las decisiones y acciones son simultáneamente estratégicas y culturales” (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 10).

La innovación implica remover creencias que pueden llevar establecidas muchos años por lo que, paradójicamente, el cambio, para que tenga éxito, debe basarse en la cultura actual de la organización. Este aspecto tiene una especial transcendencia en la Administración puesto que se liga al tiempo necesario para el cambio. En una empresa la dirección puede decidir la mejor estrategia para implantar una determinada innovación, planificando, de esta manera, un cambio en un marco temporal limitado por aspectos como la competencia o los beneficios. Ese tiempo será variable pero presenta menos rigideces que el de la Administración. La innovación en ésta está condicionada por el tiempo político y por el carácter diletante de sus máximos responsables. Además pueden incidir factores institucionales no controlables inmediatamente por los políticos como, por ejemplo, son los gobiernos de coalición o la existencia de facciones más o menos reconocidas formalmente que implican el reparto de la Administración en diversos colores políticos lo que dificulta una dirección única (ARENILLA, 2001 )

Para PEARCE Y ROBINSON la cultura puede ser una debilidad cuando las creencias y valores importantes compartidos interfieren con las necesidades del negocio, su estrategia y las personas en el beneficio de la compañía. A estas debilidades hay que añadir también la carencia de creencias y valores claros en cuanto a la forma de lograr el éxito en su negocio y el que las diferentes partes de la empresa tengan creencias fundamentalmente distintas (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 206-7).

La interferencia señalada no será percibida como tal por la organización, quizá hasta demasiado tarde. Esto es debido a la propia naturaleza de la cultura que actúa como filtro invalidante de determinadas posibilidades de actuación sin que esto percibido por los integrantes de la organización. Por tanto, esa interferencia será contemplada habitualmente desde el exterior y será muy difícil que se prevea el cambio necesario por la propia organización.

En la investigación a esa situación se la denomina “umbral de riesgo sistémico” (UR/S). Sabemos que hemos caído en él porque vista la situación actual desde el conjunto del sistema se percibe con claridad que además de no estar lográndose los objetivos que perseguimos –ser validada la Administración Pública por los ciudadanos como institución- se constata que, no sólo que no se ha encontrado la vía de solución sino que no la podemos encontrar desde las actuaciones que se practican habitualmente, dado que la vía de solución está en otro nivel de la intervención del sistema. Este nivel de intervención es cualitativamente diferente al que se está interviniendo en la situación actual y requiere para su detección de un “mapa mental sistémico” y de otro paradigma de investigación e intervención para estas nuevas realidades de significados. El no detectar el UR/S y no abordar su superación hace que se caiga inevitablemente en la quiebra sistémica.

Una cultura débil puede propiciar el cambio, pero también dificulta la innovación ya que es preciso establecer un conflicto entre lo existente y lo nuevo. Esto no será posible o será muy difícil en una organización desestructurada debido a su diversidad y a sus contradicciones. La nueva cultura no contará entonces para imponerse con un aliado como es una identidad cultural fuerte. De otra manera la implantación de la innovación deberá hacerse mediante la conquista de cada zona y colectivo de la organización necesitando establecer distintas estrategias, lo que incrementa el coste y el esfuerzo. Así, las debilidades culturales se convierten en una amenaza para el cambio.

Rara vez se manifestará la resistencia al cambio en su vertiente directamente cultural. Así, la introducción de innovaciones en un campo aparentemente alejado de lo subjetivo como es la tecnología (CASTELLS, 1997, 92) puede desatar reacciones en la organización que sólo pueden ser entendidas desde claves culturales, al ser percibida la introducción de la tecnología como una alteración de las creencias básicas, valores y conductas que se desarrollan en el campo de la cultura profesional informática. De esta manera, las técnicas, tanto en su sentido de métodos como en su sentido de soportes materiales son cultura, especialmente porque las tecnologías interaccionan con los valores, al ponerlos en relación con el entorno, fortaleciéndolos o modificándolos según la utilidad que demuestren (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 18 y 48).

Con frecuencia atribuimos a la tecnología un papel casi mágico y la facultad de cambiar las cosas

por sí misma. La “locura” de internet de los últimos años se basa en esta premisa, y que se haya desinflado tan pronto se debe a comprobar que las máquinas por sí solas no cambian la realidad. También ha servido para comprobar que la introducción de una misma tecnología tiene efectos distintos en sociedades diferentes. Así, en aquellas sociedades donde las características económicas, sociales o culturales eran diferentes a otras la entrada de las nuevas tecnologías ha hecho que en muchos casos reforzase esas características. De esta manera, las brechas culturales, económicas, sociales han determinado la llamada brecha digital. Es la cultura la que determina la aplicación de la tecnología y su propia introducción, y es el poder público, como en el resto de las brechas, el que puede introducir cambios en una sociedad para poder producir la integración social. Esta labor no se le puede encargar ni al mercado ni a la tecnología, aunque, indudablemente, ambos tienen un papel fundamental en las soluciones que se apliquen y la propia evolución del marco cultural.

En el sentido anterior la OCDE analiza el impacto de las nuevas tecnologías en los cambios democráticos y en la forma de gobierno en el informe *Impacto de la naciente Sociedad de la Información en el desarrollo del proceso de las políticas públicas y la calidad democrática* y afirma que “las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) no han mejorado las conexiones con los decisores o la calidad democrática de las políticas o de la forma de gobernar.[...] Los sistemas de información y las nuevas tecnologías han hecho poco para agrandarlos valores democráticos como la frecuencia y calidad de la participación o la transparencia de las políticas y de la forma de gobierno. Ni han mejorado la credibilidad del gobierno. El crecimiento de unos medios de comunicación en confrontación han hecho poco para avanzar en estos valores.[...] Existe la tentación de creer que la revolución de la información es por su naturaleza profundamente democrática[...] ninguno de los cambios tecnológicos producidos por sí mismos fueron una fuerza conductora o determinante para los cambios positivos. [...] La potencialidad democrática de las TIC y la SI se llevarán a cabo solamente si se acompañan de cambios importantes, algunos de los cuales están disponibles, mientras que otros requieren de profundos cambios en la forma en la que nos gobernamos.” (OCDE, 1999).

Las conclusiones sobre la relación entre tecnología y cultura a la vista de lo expuesto podrían ser éstas:

- El marco cultural, en especial los valores y las creencias, determinan el uso de la tecnología, su introducción y su aprovechamiento.
- La iniciativa pública es más determinante que la misma disponibilidad de la tecnología.
- La cultura política establecerá los límites al uso de la tecnología y ésta reforzará los patrones culturales existentes, pero difícilmente podrá cambiarlos si no hay una voluntad expresa de hacerlo.
- La competencia entre tecnologías o entre empresas no garantiza por sí misma el mejor uso o su simple utilización, es necesaria la regulación por el Estado.
- La sola introducción de tecnología en el proceso político no producirá cambio y sí quizá algunas eficacias en los procesos de generación, acceso y tratamiento de la información.
- La decisión sobre la información no cambia de manos porque se introduzcan nuevas tecnologías si previamente no hay una voluntad de hacerlo.
- Si se quiere realmente que la tecnología produzca cambio en los actuales procesos políticos será necesario aceptar que debe haber una crisis que afecte a los mismos y a la forma en la que hoy se entiende la política y la forma de abordar la gestión pública.
- La democracia se verá reforzada por la tecnología si se abordan los males que la aquejan y que no tienen nada que ver con ésta. La tecnología disponible permite, por ejemplo, alterar la relación entre político y ciudadano, cambiar los sistemas electoral, parlamentario o el de partidos y, sobre todo, permite ya abordar la acción pública desde la responsabilidad y la satisfacción de los valores del ciudadano en relación con la Administración pública.
- La tecnología, si no se produce un cambio cultural, servirá para reforzar las quiebras

existentes en el sistema político entre los representantes y los ciudadanos, así como incrementará el resto de las brechas.

- Por el contrario, la tecnología puede acortar las brechas o soldarlas y con una rapidez mayor a la que se ha producido en otro momento histórico.

Es en el sentido anterior en el que se puede hablar de la no inocuidad de la tecnología. Desde la decisión de su investigación hasta la utilización de la misma con un determinado alcance tiene implicación con el poder establecido. Éste determinará su inclusión y determinará en muchos casos su efectos. No se la puede tratar, por tanto, como algo objetivo y puro que sólo evoluciona por el conocimiento de los científicos y sus descubrimientos.

Por eso, quizá la principal resistencia al cambio estriba en una creencia innata de supervivencia que nos impele a no movernos de lo que entendemos que es una protección conocida, aunque sea incómoda. Por eso antes que modernizar organizaciones hay que, como señala GÓMEZ PALLETE “modernizar ideas” (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 61).

### 1.2.2 *Los valores y el contexto ético*

Los valores se crean como consecuencia del liderazgo y del entorno legal y cultural de la sociedad en que se encuentra la organización. En algunos casos la creación de valores a partir del entorno cultural puede resultar más importante que la creación de valores a partir del liderazgo. Los valores son lo que la organización considera que es “lo bueno”, lo que se debe o no se debe hacer. Presentan dos dimensiones, la ética y la operativa. Por la primera se trasladan a la organización/empresa valores morales individuales que se consideran convenientes, bien para la relación de la empresa con su entorno, bien para las relaciones internas, por ejemplo honestidad, respeto, justicia, etc. La dimensión operativa destaca la importancia de una función o de un aspecto particular de la gestión, como la calidad de servicio, la puntualidad, el cumplimiento de los plazos, etc. (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 11 y 71).

Nuestros autores señalan que “los valores sirven de referencia para la toma de decisiones, tanto estratégicas como tácticas y operativas, y actúan como punto focal coordinador de los esfuerzos individuales ante situaciones imprevistas. Los valores permiten una gestión orgánica de la empresa que puede funcionar eficientemente con un limitado número de normas explícitas” (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 71).

La importancia de los valores estriba en su función de vertebración casi automática de la organización. Suponen un apoyo importante a la dirección y a la toma de decisiones que, de esta manera, evita fundamentar muchas situaciones y justificar las alternativas rechazadas al estar predeterminado lo que es bueno y lo que es malo. Claro es, esto introduce un factor de riesgo elevado para el sistema de que se trate, ya que le puede impedir estar atento a los cambios que se producen en el entorno y que pueden ser estratégicos para aquel. Los valores funcionan a modo de “dormidera autocomplaciente” que hace funcionar la organización mediante “piloto automático” con independencia de lo que suceda en el entorno. Los cambios que se producen en él pueden ser malinterpretados como ataques al sistema de valores y no como señales de cambio a las que la organización debe adaptarse con el fin de sobrevivir. La obsolescencia de los valores hace entrar a la organización en un umbral de riesgo que es la antesala de la quiebra.

En el caso de la Administración pública, donde el sistema se encuentra bastante regulado cobra más importancia la dimensión ética. No se quiere decir que la dimensión operativa se ajuste al texto de las normas de funcionamiento, ya que cada organización adapta la norma a sus valores, sino que el contexto ético determina en gran manera la actuación pública.

Puede suceder que la Administración pública, o una de sus organizaciones, no esté atenta a los

cambios que se producen en los valores sociales porque puede interpretar que se trata de modas pasajeras, por que no tiene información válida de la realidad, porque no llega a comprender realmente el alcance de lo que está sucediendo, o por otros motivos. Esto no significa que esté impedida para dictar normas que se adapten formalmente a las señales que se producen en la realidad social. Es más, podemos ver diariamente en los boletines oficiales modificaciones en disposiciones anteriores para adaptarse a la actualidad. Pero, por ejemplo, se puede dictar normativa medioambiental de carácter proteccionista en materias de residuos industriales, y no alterar los procesos administrativos en la inspección de industria, simplemente porque esta unidad no ha asumido los nuevos valores derivados del área medioambiental, que a su vez es, más o menos, reflejo de los cambios experimentados en la sociedad. En estos casos es la Administración la que ha confundido el cambio con la moda y lo único que ha hecho es formalizar la moda sin generar cambios en la organización. Esto le imposibilita extender éste correctamente en la sociedad y le impide liderar el cambio que se encuentra en la sociedad.

Es cierto que la Administración funciona como un filtro de los cambios culturales integrando aquellos que se mantienen como tales al cabo de un tiempo, pero también lo es que corre el riesgo en el período transitorio que va entre un cambio y otro de norma de actuar desde la irrealidad ética. También puede suceder que se confunda la dimensión operativa con la ética y se atribuya a aspectos como la calidad o la eficacia la categoría de valores. Cuando sucede esto suele ser porque resulta más fácil actuar sobre la dimensión operativa, como ahora la estamos entendiendo, que sobre la ética. No es de extrañar, por tanto, que se canalicen las energías políticas y de gestión al primer aspecto y que a veces más que de técnicas o procedimientos de gestión parezca que se está hablando de una nueva “religión”.

### *1.2.3. La cultura del entorno y del cliente*

En las dos últimas décadas la reforma o modernización administrativa ha descansado en el cambio de paradigma cultural que va desde el concepto de administrado a cliente pasando por el de ciudadano. La utilización del concepto cliente ha pretendido conjurar los males de la “vieja” Administración como son el excesivo formalismo jurídico y su obsesión por el procedimiento y por los resultados y no por las personas destinatarias del actuar público. Por lo tanto, no se trata sólo de un cambio de término para definir el destinatario sino de la redefinición cultural de un elemento clave del sistema. Se pretende así introducir la orientación hacia el beneficio y los valores culturales propios del sector privado en la Administración pública y no sólo la importación de sus técnicas. Se parte de una vieja creencia derivada de un estereotipo históricode que la Administración es ineficaz frente a la eficacia y eficiencia del sector privado, se trata en realidad de una revitalización de la ideología liberal económica que tanto éxito tuvo en la década de los años setenta con el movimiento o enfoque de la *public choice* (LANE, 1987, 1 y ss.).

Lo que sucede es que la persona en su relación con la Administración no sólo es cliente, sino contribuyente y, sobre todo, ciudadano. De hecho actúa en cada uno de esos papeles de una forma inconsciente dependiendo del área de la Administración con la que trate o del proceso ante el que se enfrente. El ciudadano se maneja con un mapa mental más amplio que el decisor público y que el agente público que se empeñan en reducirlo a una sola categoría que no suele ser la de ciudadano conformador de la gestión pública. Cuando se encuentra dentro del papel de contribuyente no lo es sólo en su relación con las exacciones fiscales y similares, sino en el de mantenedor y legitimador del sistema. Obsérvese la diferencia que existe entre considerar a un sujeto cliente al que hay que satisfacer en su requerimiento concreto, y quizá por una sola vez, o considerarlo contribuyente del sistema por lo que se siente con el derecho de ser satisfecho globalmente y de evaluar a la Administración y el Gobierno en su conjunto, incluso sobre servicios que quizá nunca utilice, simplemente porque se siente “propietario” y legitimado para influir en los servicios que presta la Administración.

La faceta de ciudadano es más omnicomprendensiva y se refiere a la legitimación última del

sistema político y por ello de la Administración pública, que para él es la encarnación del Estado, de lo público y de lo político. De ahí que restarle valor a esta faceta y a la de contribuyente es restarle posibilidades de legitimidad a la institución que actúa e imposibilita la asignación correcta de los éxitos políticos a quien corresponda. A la vez, ver al público objetivo como contribuyente o ciudadano supone relativizar, como veremos, la importancia de los medios y de sus indicadores –los que conforman la calidad del servicio, por ejemplo- en favor de los objetivos y de los destinatarios finales que, además de una buena atención, quieren, conseguir una mayor y mejor democracia, o la felicidad o ser más libre, precisamente a través de esas actuaciones públicas.

Por tanto, la cultura que respalda el concepto de cliente elimina, quizá sólo inconscientemente, la posibilidad de otorgar un valor superior al meramente operativo a la acción pública, al no vincular la actuación de la Administración pública a los mejores resultados institucionales del Gobierno y de las instituciones que conforman el sistema político. Se fomenta así la separación entre la acción pública y la política. Esto acarrea un problema de asignación correcta de la valoración a las instituciones políticas por acciones que hacen determinados organismos públicos a los que los ciudadanos no identifican claramente con una determinada institución política, o con el ámbito público. Por otra parte, la utilización del concepto de cliente no significa que con su mera enunciación se haya conjurado el mal tradicional de excluir al ciudadano del objetivo central de la Administración. Más bien lo que se ha producido es el reconocimiento del fracaso del sistema basado en los procesos legales/formales, pero no se ha logrado acertar con los valores operativos –opiniones sobre las que se tienen referentes de verificación y que son imprescindibles para actuar en el nivel de gestión- que los ciudadanos tienen respecto a la Administración pública. Ello es debido a que se sigue utilizando por parte del poder público el mismo mapa mental que en el paradigma organizativo anterior. Estaríamos hablando, por tanto, de un cambio organizativo o metodológico pero no cultural. Sobre esto volveremos más adelante.

Pero también es cierto que el concepto de cliente ha traído una preocupación sobre cómo hace las cosas la Administración. Así, y vinculado a la gestión de la calidad, la Administración debe seducir a su público (BAENA, 2000, 122); además, como explicita el Informe Gore, las unidades del sector público han de situarse frente al mercado (o frente a su mercado) al estilo de las empresas privadas y actuar en consecuencia (BAENA, 2000, 112); el acercamiento al cliente y la adaptación a sus necesidades es otro de los factores de éxito (RAMIÓ, 1999, 203-4). Desde otros enfoques próximos se hace incidencia en el nuevo paradigma cultural de la empresa “no se puede ofrecer un producto estándar a clientes que solicitan un producto diferenciado y específico” (CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 44).

La última idea nos señala un nuevo elemento de tensión en lo público: entre el necesario tratamiento igual de los ciudadanos ante la ley y la exigencia de tratamiento individualizado que reclama cada ciudadano. Se pasa así, poniendo un ejemplo, de un derecho a comer, según un menú, a también un derecho igualitario a comer, pero a la carta. Ya no basta que, por seguir con el símil, los platos del menú se elaboren cada vez mejor, sino que se quiere un tratamiento personalizado según los intereses, necesidades o apetencias del comensal.

El concepto de seducción manejado por Baena se adentra en la perspectiva que se ha visto en los resultados de la investigación efectuada. No se trata de convencer con razones, sino de introducirse en el reino de los sentimientos, de que el ciudadano acepte la relación que la Administración le propone y de que le recompense con su afecto-legitimidad. Pero no es solamente la Administración la que “corteja” al ciudadano, sino también las empresas y otras organizaciones. Éstas le enseñan lo que puede esperar de un proceso de identificación entre ciudadano y los fines de una organización, tanto en el nivel de resultados como en el afectivo-institucional. De esta manera, los ciudadanos saben qué es lo que la tecnología puede hacer por ellos en los procedimientos de tramitación con el sector privado, por lo que es lógico que demanden las mismas soluciones en su relación con la Administración. De otra forma, no sentirán más que un dolor incrementado por la comparación entre lo público y lo privado y por la imposibilidad en muchas transacciones de que exista competencia y alternativa.

La empresa privada en su trato con su cliente está pasando de una dedicación genérica a una atención personalizada y activada por el propio cliente. El efecto es que “la inteligencia la pone el cliente” cuando se relaciona con la empresa. Éste elige entre las opciones disponibles, ofrece un perfil de necesidades e intereses a la empresa y exige que ésta en su trato se ajuste a dicho perfil. Es cierto que la tecnología posibilita esta evolución, pero de nada serviría la tecnología si no se hubiese producido previamente un cambio cultural en las empresas que les hubiese permitido sacar rendimiento a los múltiples ingenios y avances vinculados a la Sociedad de la Información. Indudablemente el que cada uno de los clientes pueda participar en los procesos de innovación de las empresas hará que los avances se produzcan con más rapidez y adaptabilidad a la nueva realidad. El riesgo para la Administración es mucho más elevado que en tiempos pasados porque los cambios son más acelerados, y el ciudadano cada vez aprende más deprisa y de forma generalizada sobre las ventajas que le ofrece la nueva sociedad. Se requiere, por tanto, un esfuerzo extra de la Administración y de sus dirigentes para adaptarse a la nueva realidad y para evitar que la brecha creciente entre las soluciones que el sector público ofrece a los ciudadanos y las soluciones provenientes del mercado sea insalvable.

En este nuevo concepto de ciudadano se encuentra el deseo a ser tratado de forma diferenciada, individual, pero garantizándole la igualdad de acceso a las prestaciones y servicios públicos. La dilución de las fronteras colectivas, el declive de las ideologías, de las filosofías y religiones, la globalización cultural y económica, la información instantánea de lo que sucede en todo el mundo, etc., está produciendo, utilizando la terminología de Wildavsky, un paulatino deslizamiento de los comportamientos colectivistas e igualitarios que han sido propios del Estado del Bienestar a los individualistas. Si no se atiende a esa evolución, que ya está siendo aprovechada por el sector más dinámico del mercado, y se sigue insistiendo exclusivamente en medidas de refuerzo de la igualdad o de la jerarquía, el ciudadano es probable que caiga en la apatía, prolegómeno de la quiebra o separación entre representantes y representados.

La situación actual no conduce a una solución imposible, simplemente plantea una dificultad que deben resolver los decisores públicos y la Administración. La clave quizá esté en centrarse en las causas que conducen a la apatía de una parte de los ciudadanos para que no se produzca el deslizamiento masivo de la sociedad del individualismo actual a la apatía y mantener los rasgos esenciales de la jerarquía y la igualdad, necesarios para mantener una sociedad cohesionada y en equilibrio. Una sociedad predominantemente individualista exige fronteras colectivas débiles, pocas prescripciones y la autorregulación y enaltece el éxito individual, lo que beneficia a los miembros más fuertes de la sociedad. Por último, una sociedad igualitaria esconde el conflicto (WILDAVSKY, 1989, 292), lo que suele ser la antesala del enfrentamiento entre los más fuertes y el resto.

El aparente dilema entre apoyar las tendencias individualistas de la sociedad y cada vez más reforzadas por el mercado o reforzar los valores colectivistas e igualitarios es en realidad falso. En cada sociedad hay una combinación de los tres y los poderes públicos tratan con sus actuaciones de integrar las diversas culturas que los sustentan. Un mismo ciudadano puede pasar a lo largo de su vida por situaciones que le hagan ser más individualista que colectivista o viceversa o, incluso, esos comportamientos o valores pueden estar presentes en él simultáneamente dependiendo de, por ejemplo, la política pública de que se trate. Lo que no es admisible es fomentar la apatía. Se trata de lograr una adecuada combinación de jerarquía, igualdad y competencia, aunque siendo consciente de que una parte de la sociedad se encamina a favorecer esta última. Pero no sólo la sociedad, sino que los organismos internacionales económicos han convertido a la competencia en paradigma de la modernidad y del desarrollo económico y social. Por tanto, el individualismo no es un mal a combatir, sino un rasgo que es tendencialmente dominante que debe equilibrarse con los valores jerárquicos e igualitarios por parte de los poderes públicos para evitar que se caiga en la apatía o que su exacerbación conduzca a la fragmentación social porque las decisiones políticas favorezcan primordialmente a los más fuertes.

Un ejemplo de lo anterior aplicado a la Sociedad de la Información es la desregulación y

privatización del mercado de las telecomunicaciones en el mundo y muy especialmente en el Europa. Este sector estaba organizado monopólicamente por países y una buena parte de su negocio era considerado de interés general o de “servicio universal” lo que traslucía fuertes componentes colectivistas e igualitarios reforzados por una amplia regulación normativa y por el apoyo de subvenciones e inversiones directas públicas para garantizar el acceso a todos los ciudadanos a la telefonía o a la red de televisión, incluso de emisoras privadas. Los acuerdos mundiales liberalizadores de las telecomunicaciones y la aparición de nuevas tecnologías y servicios como el cable o el satélite rompen el concepto de “servicio universal”, prohíben las ayudas públicas al sector, establece organismos de autorregulación de las empresas y limita el papel de la Administración y el Gobierno en ese sector estratégico. El objetivo era y es favorecer la competencia para que de esta manera bajasen los precios. A los efectos que aquí estamos tratando, el resultado es, al menos en España, la disminución del ritmo de las inversiones en infraestructuras y el desigual acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías como el cable o internet. Es obvio que estas desventajas no están afectando significativamente a las rentas medias-altas y/o urbanas, pero sí están produciendo una serie de “brechas digitales” atendiendo al género, la edad, el ámbito de residencia, el nivel de estudios o el de renta. El individualismo que hoy se vive en la Sociedad de la Información y en el acceso a sus tecnologías debe equilibrarse mediante la acción del Estado garantizando la universalidad de acceso a los beneficios que trae la nueva sociedad con el fin de que las brechas no produzcan fractura social. Evitar esto no es responsabilidad del mercado ni de la propia sociedad pero sí del Estado y de sus instituciones. Esto exige intervención pública, regulación clara del mercado y medidas compensatorias en materia de infraestructuras y de acceso a las tecnologías. Es decir, una combinación de medidas soportadas en principios jerárquicos, igualitarios y de competición.

La introducción de la competencia en la prestación de los servicios públicos obliga a diferenciar y personalizar el producto prestado u ofrecido frente a otros oferentes públicos o privados. La defensa exclusivamente ideológica y genérica, por ejemplo, de lo público frente a lo privado en el caso de prestaciones como en la educación, los servicios sociales o la sanidad choca con el concepto de ciudadano manejado que en la actualidad se encuentra más proclive a la competencia y a la libertad de elección. Cuando se compete, hasta el envoltorio, la presentación del plato en nuestro ejemplo, es importante. Ahora bien, si no se satisface previamente la faceta de usuario o administrado que hacen referencia a aspectos elementales de carácter operativo relacionados con conceptos como la calidad o la modernización, excusamos de seguir planteándole al ciudadano otras cuestiones de más calado, ya que la credibilidad de lo que se ve satisface primariamente sobre lo que se conseguiría en el futuro. En el nivel de ciudadano o usuario domina lo pragmático, por lo que si no se le atiende convenientemente le impide o dificulta al ciudadano plantearse otras consideraciones de carácter emocional y vinculadas, por ejemplo, a la legitimidad.

La atención a los intereses individuales del ciudadano surge como una demanda de éste frente a la Administración pública en la investigación derivada de su faceta de ciudadano-contribuyente. La dilución del individuo a través de políticas colectivistas y jerárquicas ha producido en un sector de la sociedad la apatía y la desconfianza de los altos responsables de la gestión pública y en una buena parte la defensa de valores culturales individualistas. El poder público debe atender a esta nueva composición cultural de la sociedad que se ve incrementada por unas tecnologías que posibilitan el refuerzo del individuo frente al colectivo, pero a la vez debe corregir sus tendencias extremas en el sentido que se viene comentando.

## **2. LOS ENFOQUES DE LA MODERNIZACIÓN Y SU CONTEXTO CULTURAL**

### **2.1 Las dificultades de una teoría administrativa basada en la decisión eficaz**

En el centro de una política pública hay una decisión –que será conformadora si es realmente una política pública- que trata de satisfacer unas necesidades de los ciudadanos determinadas por los

decisores políticos tras el proceso decisional correspondiente. Existe, por tanto, la voluntad de ser eficaz, aunque puede ser que se adopten decisiones con la voluntad de no hacer, o que se adopte una decisión sin un propósito definido, simplemente porque se puede hacer (BAENA, 2000, 255). Pero lo cierto es que no siempre se consigue el éxito que se deseaba en la decisión, y eso sucede no sólo cuando no se tienen en cuenta los medios; es decir, en la decisión existe el riesgo del fracaso y de la ineficacia.

Claro es que hay que diferenciar entre las políticas públicas y lo que son simples prácticas o acciones administrativas. Los estudios concretos sobre análisis o evaluación de políticas públicas incluyen entre éstas lo que en realidad son acciones o actuaciones administrativas menores, a veces de poco calado administrativo o político. Esto produce en algunas ocasiones una cierta trivialización del enfoque general de las políticas públicas.

Uno de los motivos que han inducido a la confusión en el análisis de políticas públicas es reconducir toda acción pública a una política pública. Esto, que desde un punto de vista especulativo podría ser posible, descansa en la necesidad de que toda acción pública tiene que ser legítima y, por tanto, reconducible a una decisión política. Se trata, por tanto, de un requisito de la legitimidad democrática de toda actuación pública paralela, en el campo del derecho, a que toda acción pública debe someterse a una norma con rango de ley.

Existe una gran parte de la actividad administrativa, y por tanto pública, que se dedica al mantenimiento de las instituciones del sistema político y de las demás actividades que no siempre genera la propia Administración. Además existe una buena parte de la actuación administrativa sobre la que no se adoptan decisiones de forma cotidiana, ya que la decisión pudo tomarse hace mucho tiempo y en el momento actual simplemente se está ejecutando la misma (BAENA, 2000, 261). Todo ello lleva a defender una visión restrictiva de las políticas públicas que deben tener el carácter de conformadoras e innovadoras.

La necesidad de reconducción a una jerarquía política elimina de la acción política, y en general pública, una serie de actuaciones que simplemente se realizan porque es posible hacerlas, porque siempre se han hecho, o porque responden a una serie de preferencias de un grupo determinado, sin que tenga que pasar por el centro decisional, y sin que éste siquiera llegue a tener noticia alguna. Esto es debido a que la Administración goza de una autonomía que le permite toda esa serie de actuaciones.

En este mismo sentido no se puede confundir las políticas públicas con el proceso político. La acción política no es reconducible toda ella a las políticas públicas porque hay una serie de elementos y actores del proceso político que no tienen porqué participar en una política pública concreta y algunos no participan en ninguna. La equiparación entre política pública y proceso político induce a la confusión al querer igualar toda acción política a la existencia previa de una política pública, por la necesidad, de nuevo, de remitir toda actuación a un núcleo otorgador de la legitimidad política. Y como ocurría en el caso de la equiparación entre política y práctica, el núcleo decisional no tiene por qué saber lo que hacen determinados elementos del sistema político que pueden actuar por un interés difícilmente reconducible a una política pública determinada o a varias de ellas, incluso pueden actuar lejos del interés general, al que parece remitirse toda decisión, en el concepto amplio de política que suele manejar la doctrina.

El juego relacional, por ejemplo, entre los grupos de poder no concluye siempre, ni mucho menos, en una decisión que genere una política pública. Sólo algunas de las iniciativas contempladas por el núcleo decisor pasan a convertirse en verdaderas políticas públicas. Las causas pueden ser diversas pero suelen tener que ver con no poder lograr los acuerdos necesarios –internos o externos– para impulsar la decisión o no disponer de los medios adecuados para llevar a cabo una política concreta. Además las llamadas decisiones públicas y que afectan a entes alejados del centro decisional conformador, apenas tienen interés político general –si bien sí, y mucho, en el ámbito de que se trate–, aunque requieran de medios administrativos, y a veces legislativos, y afecten a determinados grupos como, por ejemplo, la aprobación de un plan parcial urbanístico. Claro que en teoría todo es

reconducibile a la legitimidad política o a la ley, pero esto se produce más por una necesidad de que la realidad encaje en el modelo formalista de corte liberal en el que nos encontramos que porque la realidad sea tan simple.

La decisión es el centro de una política, pero no es intocable. Se vuelve sobre ella una y otra vez cuando no se acierta en el objetivo político, o cuando ni siquiera se llega a él. Este sería el caso de las decisiones que no tienen en cuenta los medios ni los actores puramente administrativos. La evaluación se configura así como un reajuste del sistema que realimenta el proceso de comunicación que nutre la decisión política (BAENA, 2000, 253; CASTRESANA Y BLANCO, 2001, 119).

Este ir y volver se puede explicar como un camino necesario para perfeccionar la decisión política, pero también puede dar lugar a interpretaciones que pongan de manifiesto la insuficiencia del análisis de políticas públicas. Esto estaría justificado porque el enfoque de las políticas públicas no está inicialmente orientada a ofrecer soluciones para llevar a cabo una buena gestión, y porque en muchos casos la evaluación lo que trata es de sustituir al análisis para acabar ajustando la decisión a los resultados buscados. En parte esto es debido al escaso papel que dicho enfoque ha otorgado a los medios y a los recursos, en definitiva a la Administración pública (BAENA, 2000, 259). El resultado es de confusión y de que la teoría de las políticas públicas no asegura razonablemente el éxito en la gestión política, ni pública en general. Pero lo cierto es que hasta ese momento tampoco ningún otro enfoque lo había logrado y que el de políticas públicas supone un avance notable sobre lo precedente al hacer énfasis en el proceso decisional, muy arrinconado hasta entonces-

Para poder salir de estas carencias la teoría de las políticas públicas adopta un enfoque que presenta desde las necesidades del ciudadano, reduciendo el peso de los políticos en la propia adopción de decisiones. Es el enfoque *down-top* (BAENA, 2000, 257). Sin embargo, esta solución no ha sido del todo exitosa ya que en realidad estaba, quizá inadvertidamente, reforzando una serie de tendencias que eran las causantes del enfoque anterior como son:

- la defensa de los intereses propios de los políticos y el resto de los dirigentes por encima de los propios ciudadanos y de los grupos no integrados en el poder;
- la utilización por los dirigentes del ciudadano como “coartada” o justificación de sus decisiones;
- centrarse solamente en los valores declarados por el ciudadano y no en los operativos, lo que llevaba a los dirigentes a la frustración al ver que al hacer que los ciudadanos declaraban querer no mejoraba ni su consideración personal, como político, ni la institucional;
- buscar la recuperación de la legitimidad política perdida en los ciudadanos desde una mera formalidad;
- utilizar el proceso decisional como método de “prueba y error,” produciendo un alejamiento mayor de los ciudadanos, a los que se les dice que se quiere contar con ellos para las decisiones públicas pero que luego sienten que ni las políticas ni sus realidades satisfacen sus aspiraciones como ciudadanos.

La solución que se pretende a los problemas generados por los enfoques anteriores vienen de la mano de la *governance* que revitaliza el análisis sistémico y recupera la complejidad y la interrelación de la actuación pública. Así, la realidad es vista como un complejo de subsistemas sociales que se interrelacionan, con una dinámica propia y de difícil conocimiento impenetrable para los ajenos a él (BAENA, 2000, 119). En cierto modo la *governance* sustituye el proceso lineal y recurrente de la teoría de las políticas públicas, con su ajuste *down-top* basado en un sistema que semeja un servomecanismo, reintroduce la complejidad, la importancia del entorno, de los aspectos culturales e interrelacionales de los subsistemas y de los actores y, sobre todo, la especialización de cada uno de esos subsistemas, de tal manera que es preciso el conocimiento detallado de cada uno de ellos para poder comprender los resultados de conjunto. Se gana de esta manera en realismo, pero a la vez se reconoce la dificultad de

lograr el éxito en la gestión pública. Se busca en lo macro el no acierto seguro del *micro management*.

Pero si la teoría de las políticas públicas tiene dificultades para explicar la realidad política y administrativa desde un concepto amplio de política pública, la cuestión de tener éxito es más improbable si utilizamos un concepto restringido. Éste pasaría por la necesidad de tener en su corazón una decisión conformadora, esto es, la voluntad de transformar la sociedad de una manera determinada y consciente, de contar con los medios necesarios y de ser innovadora (BAENA, 2000, 262). Cuanto más puro sea el concepto de política pública más alejado se encontrará el centro decisional del público objetivo, más probable es que haya interferencias en el proceso y, por tanto, más dificultades tendrán los decisores de conectar con los valores operativos de los ciudadanos.

En el concepto amplio de política pública veíamos que casi toda actividad desarrollada por la Administración era susceptible de ser considerada como tal. El efecto es la desvalorización del concepto y una micro- atención a los fenómenos administrativos que impiden observar la Administración pública como un sistema en su conjunto, complejo y en permanente interrelación entre sus partes y con el entorno. La parte positiva de este micro-enfoque es que es posible ver con mucha precisión las reacciones del ciudadano ante la actuación pública y sus decisiones. Sin embargo, el mismo ha mostrado su incapacidad de elevar lo que casi puede considerarse muchas veces de anecdótico a la condición de categoría. En cualquier caso, el ciudadano aparece descontextualizado respecto a sus propias aspiraciones y valores operativos, por lo que es utilizado a modo de pared sobre la que se proyectan las aspiraciones y valores de los decisores.

El concepto restringido de política pública se plantea desde la innovación, la conformación social y el estudio de los medios necesarios. Lo normal es que la decisión surja desde arriba, salvo que se haya producido un cambio social promovido por la sociedad y que haya sido incluido entre las decisiones políticas. Desde la perspectiva del ciudadano, es poco probable que tenga alguna influencia en el proceso decisional y que lo normal es que se interpongan entre él y los decisores innumerables estructuras institucionales, grupales y de intereses de todo tipo. Piénsese, por ejemplo, en las posibilidades con las que cuenta un alumno o un padre para que se tengan en cuenta sus valores operativos en un proceso de reforma de la política educativa superior. La preocupación fundamental de los decisores será que el cambio a producir no altere de una manera dramática el status quo existente hasta el punto de producir una quiebra, aunque quizá puede ser que sea esto lo que realmente deseen, al menos, los alumnos y los padres.

## **2.2. La cultura desde la que se produce la decisión**

La cuestión que nos interesa ahora es el carácter innovador de toda política pública. La innovación no precisa ser original, lo que permite trasponer experiencias, se supone que exitosas, realizadas en otras administraciones. En este punto no cabe más remedio que advertir sobre el riesgo de importar soluciones gestadas y desarrolladas en otro entorno cultural, lo que lleva a la cautela con la que hay que tratar la técnica del *benchmarking* o la importación de buenas prácticas. Es decir, la reivindicación de la contingencia, que parece que hoy tiene más sentido que nunca, sobre todo cuando es posible obtener una amplia y, a veces, contrastada información de las políticas y actuaciones públicas en numerosas Administraciones del mundo. La contingencia es un elemento del enfoque sistémico que se puede decir que ha vuelto renovado a través de la *governance*. Así, se abandona el enfoque micro, tanto en vertiente *top* como *down*, para entrar de lleno en la complejidad de la gestión administrativa y pública y en la necesidad de singularizar su estudio dentro de categorías generales más amplias.

La innovación, hemos visto, se acompaña de la idea de que toda política pública tiene un carácter conformador. Se trata así de transformar la sociedad, a sus ciudadanos y sus grupos de una manera innovadora con el fin de mantener la estructuración y equilibrio sociales. Lo que se busca

innovar son las relaciones existentes entre las distintas posiciones de poder en la terminología de BAENA. Cabe, de nuevo, entonces hacerse la pregunta si se puede innovar la realidad desde unos supuestos culturales que son los que cimentan las acciones y procesos que queremos cambiar.

La teoría de las políticas públicas, como sabemos, otorga un papel secundario a los medios para llevar a cabo las decisiones. Simplemente están ahí y actuarán como una constante aunque, si bien es cierto que se pueden reformar, modernizar o aplicarles principios de calidad, su complejidad dificulta el que se pueda abordar su innovación con una garantía de éxito en el tiempo que se requiere cuando se adopta una decisión para una política concreta. De ahí, que el factor tiempo y la consciencia de la complejidad de la “caja negra” de la Administración aboque a la teoría de las políticas públicas a saltar de la decisión a la ejecución sin más sujeción que la evaluación, no del aparato y de la combinación de sus factores y funciones encargado de hacer cumplir la decisión, sino de la decisión misma de acuerdo a una serie de indicadores prefijados en la adopción de la decisión. Quizá a la evaluación se le estén pidiendo demasiados resultados con tantas limitaciones impuestas.

La teoría más extendida de las políticas públicas no considera como elemento sustancial la innovación ni la conformación de la sociedad, pero tampoco, como hemos visto ofrece garantías completas de lograr una buena gestión pública. Ello es debido a que el paradigma cultural desde el que actúa prima la satisfacción del decisor político sobre la del ciudadano. El enfoque del *governance* trata de realinear la actuación pública desde la perspectiva anterior, aunque lo hace desde el mismo marco cultural de los enfoques anteriores.

Ambos enfoques tratan de acercarse al ciudadano del mismo modo que un tirador con arco con los ojos vendados dispara sus flechas esperando darle a un blanco desconocido y cada vez menos inmóvil. El arquero es el decisor político, el arco es la Administración pública, las flechas son las políticas públicas o decisiones políticas, la diana son los ciudadanos y el campo de tiro es el paradigma-entorno cultural. Puede suceder que el arquero realmente crea que a lo que está disparando no son a las dianas-ciudadanos, sino a la diana-electores o la diana-clientes, diferentes papeles o “mapas mentales” que el alto responsable de la gestión pública se hace del ciudadano, pero que tomados uno a uno no lo definen en su plenitud. También puede suceder que el arquero quiera acertar a sus propias convicciones o intereses y las proyecte sobre una diana que es irreal o que sólo existe en su mente.

Lo que importa es acertar en el intervalo del torneo -menos de una legislatura-, que no es tiempo suficiente para poner a punto el arco, dominar el campo de tiro, o saber en qué consiste la diana, en su lejanía y posición. El arquero puede contar con la ayuda externa de un experto en tiro con arco pero cuya profesión es la de fabricar flechas que. También está con los ojos tapados, oye si da en el blanco o no y le sugiere cambios en la forma de tirar y en el tipo de flecha a utilizar.

Con el tiempo es probable que el arquero consiga un aceptable porcentaje de aciertos, pero sin saber si ha dado en el centro de la diana o en un borde, y sin saber si el próximo tiro acertará o no. El oído y el paulatino conocimiento intuitivo, aunque parcial, del campo de juego y los consejos de sus asesores le permitirán al arquero ir afinando en el tiro, aunque sin establecer unas reglas de buen tirador en ese campo de juego.

En el ejemplo anterior la diana-ciudadano notará que de vez en cuando aciertan en sus intereses y en sus valores operativos, pero probablemente percibirá que eso se logra con un alto coste que él rechaza como contribuyente del juego. El cambio de arquero puede mejorar la situación, o no; en cualquier caso, es la única opción que le ofrecen. Pero el ciudadano quizá acabe percibiendo que sería más fácil que los arqueros se quitaran la venda y se preocupasen por saber a qué estaban tratando de acertar. Lo que sucede es que aún en este caso el campo de juego en el que se encuentra el arquero determinará el objetivo al que acertar y nada garantiza que al quitarse la venda el arquero siga viendo a clientes, electores o a sus propios intereses.

Si el arquero acierta en las condiciones anteriores es lógico que piense que ha tenido mucho éxito y mérito y espera que su premio sea el reconocimiento del elector, cliente o ciudadano. Pero esto no siempre sucede como sabe cualquier político o cualquier ciudadano. El acierto le lleva a pensar que

lo importante es la decisión y que si fracasa basta con cambiar las flechas o de consultor de tiro. Muchas veces le gustaría cambiar de arco, aunque en la mayor parte de los casos sólo hay uno; fabricar o mejorar uno cuesta un tiempo que las reglas del torneo le dificultan. Claro es, que si las flechas están torcidas, dará igual el instrumento que se use, aunque de vez en cuando también se acierte, pero con más dificultad y aleatoriedad. En esta situación lo apropiado es cambiar a un campo de juego donde el ciudadano sea el que determine las reglas y el arquero conozca con precisión cuáles son las dianas a las que tiene que disparar.

El ciudadano desea que se acierte en sus necesidades e intereses y lo desea de una forma racional, pero también irracional, desde sus emociones -sentimientos, percepciones y sensaciones- y desea establecer o validar las reglas del juego y, en un momento determinado, cambiar de campo, de reglas si así entiende que va a ser más feliz o va a recibir más beneficios. Lo que sucede es que el arquero-decisor, bienintencionado, cree que para sumar puntos sólo tiene que constatar si ha acertado o no. Esto cree que puede lograrlo cambiando de flecha, de asesor, en algunos casos de arco o de tirador –en el caso de la Administración creando una empresa pública, por ejemplo-. Claro es que sabe que la diana-ciudadano no es inmóvil, que los elementos del arco-Administración, su cuidado y el ensamblaje de las piezas, y la perfecta conjunción entre tirador e instrumento son imprescindibles para acertar; o quizá no lo sepa. En cualquier caso el torneo tiene sus reglas de tiempo y el riesgo de hacer las cosas de manera distinta a como se hacían produce inquietud e inseguridad. Es preferible afinar el mecanismo de prueba y error, adquiriendo flechas de solvencia probada en otros torneos y campos y consultores reconocidos, que han proliferado notablemente en los últimos años ante el revoltillo de confusión generado por no asegurar el acierto (BAENA, 2000, 256).

La Administración pública, el arco, es vista desde su faceta rutinaria y sólo se quiere de ella la eficacia limitada de un mero medio. Se espera que a una pulsión o estiramiento determinado se produzca una reacción coherente. La rutina se enfrenta, así, a la previsión no perfecta de la decisión (CASTRESANA y BLANCO, 2001, 124).

El contexto cultural, campo de tiro, en el que se toma la decisión determina en gran medida el éxito o el fracaso. El decisor quiere acertar y, a veces, esto genera cambio e innovación. En el ejemplo, la Administración es un simple instrumento por lo que puede, como institución, sentirse excluida del proceso al no considerarse partícipe de la decisión y del cambio que pueda genera, con lo que esto puede suponer de coste para el proceso general. Esto a pesar de que en la vida real sabe que el arco puede determinar que gane o pierda un torneo

El cambio se acaba produciendo como todos podemos constar, pero a un alto coste que no excluye el riesgo de no conseguir el fin fundamental de la integración, pudiendo entrarse en situaciones de quiebra del sistema. Esta quiebra se puede producir, por ejemplo, cuando el cambio no se genera por la decisión política sino por los propios ciudadanos organizados. En este caso la falta de previsión sobre estos efectos puede impedir la adaptación al cambio, al menos en el tiempo requerido. Esa quiebra se puede manifestar de muchas maneras, una de ellas es la obsolescencia de determinadas políticas o instituciones o partes de las mismas. Se puede decir, por tanto, que en estas condiciones el cambio se realiza a trompicones, de forma intuitiva y casi aleatoria que impide establecer reglas que permitan prever y planificar el cambio y los medios que se requieran para lograrlo.

Una medida para verificar el éxito en la promoción del cambio y la innovación por la Administración pública sería constatar cuánto cambio se produce por la decisión pública y cuánto por la sociedad. Aunque esta afirmación puede levantar recelos en los diversos enfoques científicos, se puede aventurar que si una política pública no acierta en el objetivo de conformar la sociedad de una manera determinada y se sigue produciendo cambio, éste deberá atribuirse a la sociedad. El cuánto cambio genera ésta –difícil, obviamente, de constatar- es un indicador de fracaso de la decisión política, genera la deslegitimación de las instituciones políticas y mide el riesgo de quiebra sistémica.

Si la institución afectada por un umbral de riesgo sistémico cae abiertamente en la quiebra cabe preguntarse si la nueva búsqueda del equilibrio social le correspondería a dicha institución. Es muy

probable, si una institución determinada ha dejado de cumplir a los ojos de los ciudadanos el fin que tenía encomendada, que la promoción del equilibrio se produzca externamente a la institución y que esta no lidere el cambio, ni aún asumiendo el cambio cultural que devenga de la quiebra. Otras instituciones políticas, sociales o de otro tipo tomarán la iniciativa con lo que esto supone para la institución afectada por lo que no puede sino denominarse de fracaso.

### **3. HACIA UN NUEVO PARADIGMA CULTURAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

#### **3.1 Del valor declarado por el ciudadano al valor operativo**

Los altos responsables de la Administración pública manifiestan su frustración al constatar que existe una contradicción entre lo que, de una parte, los ciudadanos manifiestan en las encuestas de opinión (valor declarado), los objetivos que son, a su juicio, necesarios alcanzar para la modernización de la Administración pública, esto es, situar al ciudadano en el eje y en el fin de la acción administrativa; y de la otra, cuando a esos mismos ciudadanos se les acredita el logro de dichos objetivos de modernización, no los consideran suficientes (valor operativo) como para cambiar de forma significativa su percepción “histórica” de la Administración pública como una “Administración burocrática” y no cercana a sus necesidades y expectativas. Las respuestas que se suelen dar a esa contradicción están basadas en una lógica incrementalista que no cuestiona el actual marco de actuación. Así, se apuntan que el nivel de demanda de los ciudadanos no tiene límite; que se haga lo que se haga les parecerá insuficiente; o que los recursos son limitados e insuficientes para esa demanda ilimitada, etc.

La superación de esta contradicción sistémica es condición necesaria no sólo para alcanzar la percepción ciudadana de validación real a las actuaciones de modernización que se desarrollen a futuro, sino también para poder acreditar el papel que la Administración Pública desempeña como generadora de valor a la sociedad.

Desde el nivel de opinión, de simple “valor declarado”, no se pueden evaluar alternativas de actuación que conlleven un alto grado de éxito, simplemente porque con los actuales referentes de consecución manejados por la modernización - simplicidad y rapidez en los trámites con la Administración; amabilidad de los funcionarios; motivación y preparación de los funcionarios; información válida y accesible al ciudadano- no se está consiguiendo en la actualidad una alta validación social y ciudadana de la Administración pública como institución, a pesar de que las encuestas de satisfacción ciudadana sean cada vez más satisfactorias. “Y esto es así, porque mientras no dispongamos de los referentes de consecución del público objetivo destinatario del quehacer institucional en relación al resultado genérico que se pretende conseguir –la validación ciudadana de la Administración pública en su conjunto-, no podremos investigar el resto de variables” (GONZÁLEZ, 38). Los nuevos referentes de validación ciudadana de carácter finalista que aparecen en la investigación son: inversiones públicas productivas, “efectivas socialmente” y gestionar los fondos públicos “con utilidad social”. Sobre esto se volverá más adelante.

El paso del valor declarado al operativo para la realidad que se estudia, la relación entre la Administración pública y los ciudadanos, fue el objeto central de la investigación realizada que, como se ha dicho al comienzo de estas páginas, pretendía determinar las claves de valoración de la ciudadanía en relación al área de “Administraciones públicas” a nivel operativo, y, desde ellas, delimitar un marco de intervención alineando las actuaciones en dicha área a las claves de valoración operativas ciudadanas.

Ese paso depende de la superación del punto de restricción de valor, que es un elemento que bloquea el logro de los resultados máximos. El punto de restricción de valor “está compuesto indisolublemente por dos elementos: una señal observable acreditada de la no consecución de los resultados deseados y una explicación justificativa equivocada a su no consecución por parte de los

sujetos implicados en su logro, que se mantiene en el tiempo adquiriendo así la categoría de “significante para ellos”. El punto de restricción de valor equivale a un ángulo muerto de visión de los altos responsables de gestión pública que les impide poner en marcha las actuaciones conducentes al logro de los resultados máximos al no ver la realidad completa. Su significado no es negativo necesariamente ya que si los altos responsables de la institución logran detectar los puntos de restricción y actúan sobre ellos se convierten en una suerte de “palanca sistémica” para dichos responsables (GONZÁLEZ, 71). Esta palanca les permite conseguir los objetivos con un mínimo esfuerzo en lugar de seguir el modelo lineal de prueba y error.

Los altos responsables de gestión se dan una explicación respecto de los hechos observables que constituyen puntos de restricción de valor, desde la cual, las causas de su existencia se atribuyen siempre “a la otra parte”, sean los ciudadanos u otros actores del proceso político, como, por ejemplo, los responsables de otros departamentos. “Al nombrarlos y no percibir su verdadera virtualidad sistémica, entonces se cosifican socialmente y todo un colectivo social puede vivir en el manejo verbal de estas conceptualizaciones, pero sin poder acertar en su resolución por no percibir la significación real que tienen y cómo y por qué llegan a construirse. Para entenderlo, es básico responderse a la siguiente cuestión: ¿qué hay de bueno en lo malo? Es decir, ¿qué ganan realmente las partes implicadas en el mantenimiento de un constructo socio-institucional –cuya causa no lo olvidemos es el mantenimiento en el tiempo de un punto de restricción de valor- cuando manifiestan verbalmente que sólo les produce pérdidas? La respuesta es evitar tomar conciencia de que se encuentran en una situación de “riesgo sistémico”. Es decir, evitar enfrentarse de verdad a las causas reales de su existencia y mantenimiento, dado que las vías de solución reales, intuyen las partes, les va a producir un cierto grado de dolor” (GONZÁLEZ, 72-3).

Para los dirigentes políticos el riesgo, muchas veces cierto, de no acertar con sus políticas y su estilo de gobernar es ampliamente compensado por los beneficios que le otorga el actual sistema por no cambiar. Entre ellos se encuentra, fundamentalmente, el progreso en su carrera política y evitar la incertidumbre que les supondría abordar un nuevo escenario en donde intuyen que todo cambiaría y que se regiría por valores a los actuales. En definitiva, en un escenario en que no sabrían cómo comportarse y en el que su experiencia adquirida en la confrontación política podría no servirles, al menos en el sentido que lo hace en el escenario actual.

### **3.2 La búsqueda del éxito y la interferencia del estereotipo**

En la investigación realizada los ciudadanos se dan una serie de respuestas a la aparente contradicción de que se evalúa cada vez mejor los distintos servicios públicos pero a la vez la valoración de la Administración pública es baja:

- Se identifica todavía Administración pública con “corruptelas”.
- Se identifica Administración pública con la “política”.
- Existe una “memoria histórica” negativa de la Administración.

De estas contestaciones se entrevé la existencia de un cierto estereotipo social sobre la Administración pública, por lo que a fin de salir de dudas se sometió esta cuestión directamente a la consideración de los ciudadanos. El resultado fue el de que nueve de cada diez ciudadanos consideran que existe un estereotipo social negativo sobre la Administración pública como institución. Al igual que sucede con los altos responsables de la Administración, los ciudadanos no pueden entender por qué ellos mismos no valoran a la Administración pública como institución, en proporción positiva a dichos logros, y para no darse una explicación contradictoria “en su propio ámbito lógico-lineal”, se tienen que dar una explicación justificativa congruente: es el estereotipo social negativo existente sobre la Administración pública el que no nos deja de hecho reconocer esa mejora como conjunto”. Por su parte los gestores públicos pueden pensar que el nivel de exigencia de los ciudadanos no tiene límite, que

todo les parece insuficiente o que los recursos disponibles son limitados y no alcanzan para llegar a todo lo que se demanda de la Administración. La respuesta del responsable público al estereotipo suele ser superarla mediante el logro de indicadores óptimos de gestión, con lo que se cae irremisiblemente en un umbral de riesgo sistémico.

Sin embargo, la respuesta del estereotipo desaparece cuando al ciudadano se le pide que se pronuncie sobre la contradicción desde su papel de contribuyente, en el que se expresan vivencialmente, emocionalmente, el que no se logren los resultados que desean:

- Los tiempos cambian pero no la mentalidad y las actitudes en la política.
- El estereotipo existe por las irregularidades que se mantienen y que no resuelven nuestras demandas como contribuyentes.

Y añaden:

- Los ciudadanos perciben la deficiente gestión de los recursos públicos.
- Prevalece la idea de descontrol en el gasto público.
- Se produce una descoordinación en los altos cargos de la gestión pública.

Cuando se les pregunta por las vías para superar lo anterior, tienen la creencia “emocional” de que conocen las vías para superarlo:

- Que el ciudadano perciba, que de verdad es la referencia para los gobernantes.
  - Que los altos responsables de gestión lo hagan con mentalidad profesional-empresarial, y no con mentalidad de carrera política vitalicia. Que se controle la efectividad de su gestión.
  - Que los presupuestos del Gobierno sean claros y accesibles, y que se explique la realidad de la Administración pública.
  - Que demuestren la efectividad de la gestión pública. Invertir según necesidades verdaderas.
  - Que no garanticen el puesto de trabajo del funcionario. Motivar a los funcionarios.
- Responsabilidad funcional directa e individual.

Pero lo más significativo para superar el punto de restricción de valor es que todas las estrategias manifestadas por los ciudadanos apuntan a los más altos responsables de gestión pública, esto es, fundamentalmente a los políticos, que son quienes tienen que hacerlas realidad. Pero para poder llegar hasta los resultados que solicitan los ciudadanos ha habido que abordar la Administración pública desde un nivel diferente al lógico, desde el nivel emocional del ciudadano, ya que el lógico conduce una y otra vez al estereotipo al no querer abordar las causas reales del no cumplimiento actual de objetivos, que son debidas a la restricción existente para abordar el nuevo escenario emocional.

Conocer y aprehender operativamente el manejo de este nivel emocional “es condición necesaria para poder gestionar el presente desde el futuro y obtener los resultados deseados en razón de la satisfacción de los deseos y expectativas globales que los ciudadanos tienen ya en la actualidad respecto de la Administración pública en su conjunto, como institución” (GONZÁLEZ, 48). El futuro, como hemos visto, se crea a partir de una serie de elementos culturales del presente.

Los ciudadanos en la investigación ponen de manifiesto que hay una serie de valores, creencias y comportamientos que desean que cambien en la actualidad para que las instituciones políticas puedan satisfacer una serie de expectativas y deseos que ya poseen respecto de la institución Gobierno-Administración, como son la confianza en el sistema político y en sus responsables públicos, la ilusión en el futuro como ciudadano, un gran avance en su calidad de vida y, como premio, más democracia. Si esto no se produce, el futuro será abordado desde la cultura del presente y producirá frustración en los ciudadanos y quiebra en su relación con las instituciones.

Cuando el ciudadano se sitúa en el nivel de búsqueda de identidad de las instituciones desde el punto de vista operativo, entre un referente emocional de consecución de sus necesidades y expectativas y un referente lógico elige siempre el primero. “Por tanto, todas las actuaciones que se intenten desarrollar de “avanzar con lógica” respecto de las necesidades manifestadas por los ciudadanos en relación a los servicios que presta la Administración pública están abocados al logro de un resultado muy limitado en cuanto al objetivo perseguido con esta investigación [...]. Si por el

contrario se abordan por “las consejerías o Ministerio de Administraciones Públicas” –los responsables de la modernización y el cambio- esta realidad socio-institucional desde la dinámica del valor existente sistémicamente y que hemos denominado como valor marco, dentro del nivel del valor emocional, ese umbral de riesgo sistémico se transforma en una oportunidad para encaminarse al logro de los resultados máximos como institución. Cuando el presente de la acción institucional no asume las exigencias del futuro –a nivel de expectativas y deseos ya existentes y detectables en tiempo presente-, se produce un corte entre el presente y el futuro –lo único gestionable-, entrando la institución en ese umbral de riesgo sistémico, aún sin conciencia clara de ello [...] No distinguir esta diferencia cualitativa de precisar intervenir en un escenario sistémico diferente, ha hecho caer ya a la institución en un umbral de riesgo sistémico y puede llevarla a caer en un futuro en una situación de “quiebra sistémica” (GONZÁLEZ, 2001, 48-50). Esa quiebra en el caso de la Administración pública no se manifiesta con la literalidad de lo suele suceder en el sector privado, sino en términos de obsolescencia de determinadas políticas o instituciones o partes de las mismas, o de crisis institucional.

El umbral de riesgo sistémico, ya se ha dicho, es asumible por los dirigentes político, puesto que la alternativa a ese riesgo -hipotético desde el paradigma racional o pragmático- es otro mucho más cierto para ellos al tener que romper las reglas que hasta ese momento han regido su vida política y administrativa. En el logro de la modernización reclamada por el ciudadano tienen un papel fundamental los departamentos de Administraciones públicas. Su papel no es, como se viene entendiendo, el de planificar la modernización y convencer a los otros departamentos de sus bondades, sino de transmitirles lo que cada uno de ellos va a ganar con la modernización propuesta; más específicamente, lo que cada político va a ganar en su área de actuación.

Las prioridades de Administraciones públicas, por ejemplo, en materia de reingeniería de procesos para poder abordar una atención más eficaz al ciudadano pueden no ser comprendidas por Agricultura que posee una subcultura diferente y que puede entender que es más rentable políticamente destinar la mayor parte de sus energías a tratar con los grupos de interés agrícolas. Todo ello al margen de las personalidades de los titulares que ocupen cada departamento. El reto para el departamento que es responsable de la modernización es mostrar al de Agricultura cómo cambiando la gestión puede obtener ventajas políticas, incluso personales, con los sindicatos agrarios y son sus afiliados y destinatarios. Todos ellos son ciudadanos-usuarios para Administraciones públicas, pero ese rótulo no mueve a la acción a Agricultura. La responsabilidad del primero es conseguir que el segundo acepte sus planteamientos. El premio es evitar el alejamiento entre los ciudadanos y sus instituciones políticas y entrar en una situación de quiebra en la que aquéllos no se sienten representados por los responsables de la gestión pública.

## REFERENCIAS

- ALBA TERCEDOR, Carlos R. (2000) “Desaparición o reestructuración del Estado: reformas de la Administración o reformas de la gobernación”, en TRINIDAD, Antonio (Coordinador) (2000) *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, INAP.
- ARENILLA, M. (1991) *Modernización de la Administración periférica*. Madrid. MAP.
- (1992) "El apoyo a la toma de decisiones en la Administración" REP n1 77, julio-septiembre.
  - (1995) "Crisis de los recursos públicos, gestión pública y tendencias privatizadoras" en Arenilla, M. (Dir.) *Gasto público y crisis económica*, Santiago de Compostela, EGAP.
  - (1997) “La Modernización de las Administraciones autonómicas como decisión conformadora” en GAPP nº 7-8.
  - (2001) “Administración y políticas públicas”, Curso de Directivos a Distancia, I, Instituto Andaluz de Administración Pública
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.(1992) *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen II. Cúpula*

- organizacional, funciones administrativas y políticas públicas*. Mimeografiado.
- (1999) *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.
  - (2000) *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*. Madrid, Tecnos, cuarta edición reformada.
- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (comps.) (1997) "La legitimidad de la Administración pública" en *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos. BELTRÁN VILLALBA, Miguel (1985), *Los funcionarios ante la reforma de la Administración*, Madrid, CIS.
- BELTRÁN VILLALBA, M. (2000) "El problema de la calidad en los servicios públicos", en TRINIDAD, Antonio (Coordinador) (2000) *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, INAP.
- (2000), *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. BOTELLA CORRAL, Joan (Coordinador) (1999) *La ciudad democrática*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 222 p.
- CANALES ALIENDE, José Manuel (2001) "Gobernabilidad y gestión pública", en OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coordinadora) (2001) *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson Educación S.A..
- CASTELLS, Manuel (1997) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La sociedad red*. Madrid, Alianza Editorial, 590 p
- CASTRESANA, José Ignacio y BLANCO, Adolfo (2001) *Liderazgo total en la empresa*, Granada, CEMCI
- DAHL, Robert A. (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid, Taurus, 246 p.
- DIENEL, Peter C.; HARMS, Hans (2000) *Repensar la democracia. Los Núcleos de Intervención Participativa*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- FONT, Joan (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona Ariel.
- GONZÁLEZ, Arturo (2001) *Investigación escenarios –y claves- de intervención en la "Administración Pública" de máxima validación ciudadana*. Mimeografiado.
- LANE, Jan-Erik (1987) *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sag.
- LIPHART, AREND (2000) *Modelos de democracia*, Barcelona, Editorial Ariel.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coordinadora) (2001) *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Pearson Educación S.A.
- PETERS, B. G. (1989) *The politics of bureaucracy*, Nueva York, Longman, 3º edición.
- 1998) "El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 11-12, enero-agosto 1998.
- VILLORIA MENDIETA, MANUEL (1996) "La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia", Madrid, MAP-BOE, 415 p.
- WILDAVSKY, A. (1987) "Cultural theory of responsibility", en Lane (Ed.) *Bureaucracy and public choice*, Londres, Sage.

## RESEÑA BIOGRÁFICA DE MANUEL ARENILLA SAÉZ

**Lugar y fecha de nacimiento:** Las Cabezas de San Juan (Sevilla), 1961.

**Dirección:** Facultad de CC. Jurídicas y Sociales, Campus de Vicálvaro. Paseo de los Artilleros s/n, 28032 Madrid. España

**Tfno.:** +34 629 48 57 56

**Fax:** +34 91 301 98 36

**Correo electrónico:** [manuel.arenilla@fcjs.urj.es](mailto:manuel.arenilla@fcjs.urj.es)

**Web:** [www.fcjs.urjc.es](http://www.fcjs.urjc.es)

**Datos académicos y profesionales:**

- Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración. Universidad Complutense de Madrid
- Profesor Titular de Universidad en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.
- Administrador Civil del Estado, en excedencia.

**Cargos más relevantes desempeñados:**

- Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja
- Vicedecano de Ordenación Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de Universidad de Granada.

**Autor de cuatro monografías, editor de cinco obras colectivas y autor de más de una treintena de capítulos y artículos en libros y revistas sobre Administración pública.**