

**Gestión pública tecnocrática,
transparencia y rendición de cuentas:
la percepción de los españoles acerca
de la administración pública.
Reflexiones extrapolables a las
instituciones públicas de América
Latina**

Carles Ramió Matas

Carles Ramió Matas

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, y doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Es profesor de varias universidades y escuelas de administración pública de España (Madrid, País Vasco, Santiago de Compostela, Canarias, Murcia y Andalucía) y de América Latina (Brasil, México, Argentina, Perú, Colombia, República Dominicana, Cuba y Nicaragua). Director de la Escuela de Administración Pública de Catalunya (organismo autónomo dependiente del gobierno catalán, que tiene como objetivo la formación e investigación en administración pública). Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, institución en la que ha sido, durante seis años, vicerrector y también decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública. Director del programa de América Latina del Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo (CIDOB).

Ha publicado 14 libros y varias decenas de artículos vinculados con temas de gestión pública sobre España y América Latina. Los dos últimos libros son: *Profesionalización del empleo público en América Latina* (2008) -junto con Francisco Longo-, y *La institucionalización de las agencias reguladoras en América Latina* (2008).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Universidad Pompeu Fabra
Calle Ramón Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona - España
Tel.: (34) 935422376
Fax: (34) 935422373
E-mail: carles.ramio@upf.edu

La gestión pública contemporánea está cada vez más tecnificada de la mano de nuevos instrumentos de gestión. Pero esto tiene el peligro de generar instituciones públicas excesivamente técnicas, con valores empresariales y poco permeables a las sensibilidades de la sociedad.

Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina *

1. Introducción

La gestión pública contemporánea está cada vez más tecnificada de la mano de nuevos instrumentos de gestión: agencialización, gerencialización, tercerización, tecnologías de la información y la comunicación, etc. Estas estrategias de innovación pueden facilitar el logro de servicios públicos más eficaces y más eficientes. Además, estos vectores de modernización requieren unos servidores públicos muy cualificados con importantes habilidades de carácter técnico en una dimensión gerencial, en una dimensión de gestores de redes (derivada del modelo de agencia y de la tercerización) y en una dimensión de dominio de las tecnologías de la información. Pero esta transformación tiene el peligro de generar instituciones públicas excesivamente técnicas, con valores empresariales y poco permeables a las sensibilidades de la sociedad. La tecnificación puede transformarse de un medio a un fin e incentivar una falta de comunicación y transparencia entre las instituciones públicas y el entorno social al que sirven. Por esta razón hay que diseñar un conjunto de estrategias que eviten esta deriva patológica. Algunas de estas estrategias serían: socializar a todos los empleados públicos en unos sólidos valores públicos, fomentar la ética pública y la lucha contra la corrupción, establecer sistemas de rendición de cuentas y de transparencia, fomentar mecanismos de participación ciudadana, etc. Precisamente, las tecnologías de la información y de la comunicación pueden ser un instrumento muy útil para lograr buena parte de estas estrategias. En síntesis, el objeto de este ensayo es hacer un repaso a

Recibido: 27-07-2007. Aceptado: 28-01-2008.

(*) Versión revisada y ampliada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

De la percepción social de las administraciones públicas dependen su legitimidad y supervivencia institucional real.

los peligros actuales, posibles y potenciales, de alejamiento entre las instituciones públicas y la sociedad.

El objeto de este artículo es, además, presentar un conjunto de reflexiones en relación con la percepción que tienen los españoles sobre la administración pública en general, sobre los servicios públicos, y también, percepciones sobre determinados ámbitos sectoriales. Las fuentes de información utilizadas son algunos estudios académicos sobre esta temática y, especialmente, el análisis de las escasas encuestas que se han realizado en España sobre la materia: encuestas generales del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas de la Administración del Estado), encuestas encargadas por la Xunta de Galicia, por la Generalitat de Catalunya, etc. También se utilizan los resultados de grupos de discusión sobre este tema que se han realizado en Madrid y en Valencia. Aunque el estudio se circunscribe a las percepciones sociales sobre las instituciones públicas de España, los análisis y reflexiones que se plantean son extrapolables a otros países, como por ejemplo a los países de América Latina. Al fin y al cabo, las tendencias de cambio y de modernización en la administración pública poseen una dimensión universal, así como la lógica de relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

Por último, el documento plantea un conjunto de propuestas, en un plano normativo, orientadas a la mejora de las administraciones públicas como instituciones sólidas y potentes, que puedan aportar seguridad institucional y jurídica a los sistemas sociales y económicos, de modo que permitan favorecer el desarrollo económico y humano.

2. El análisis: la percepción social de las administraciones y de los servicios públicos en España

La relevancia de la percepción social de las administraciones públicas como fuente de legitimación

El apoyo social a las instituciones y servicios públicos es un tema muy relevante. Se sostiene que la legitimidad de las administraciones públicas está en función de su nivel de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, y de cómo éstos se perciben. El tema todavía es más importante, ya que de la percepción social de las administraciones públicas dependen su legitimidad y supervivencia institucional real. Si las instituciones públicas no se hacen acreedoras de apoyo social pierden buena parte de sus externalidades

positivas, ya que no son útiles para generar estímulos de seguridad institucional y jurídica en su entorno y, con ello, no logran generar el desarrollo económico ni el desarrollo humano que todos ansiamos. Además, la consolidación en la opinión pública de las administraciones públicas y de sus servicios tiene un impacto positivo en la legitimación social de una todavía incipiente democracia como sistema político.

Aunque el ejemplo es lejano en relación con la realidad española, es muy interesante analizar la actual situación de las agencias reguladoras en algunos países de América Latina (México, Brasil, Perú, República Dominicana, etc.). Estas agencias son recientes y exitosas en el sentido que han logrado elevados rendimientos institucionales, han conseguido impulsar modelos meritocráticos y profesionales para sus empleados, han diseñado arquitecturas organizativas y tecnológicas modernas, etc. Esta situación positiva contrasta con la actual condición de buena parte de estas agencias reguladoras, que están en peligro de extinción. Una de las principales razones de esta precariedad institucional es la pésima imagen que tienen estas agencias ante las opiniones públicas en sus respectivos países. La percepción de los ciudadanos acerca de estas agencias es muy negativa: instituciones clientelares, totalmente politizadas, capturadas por el regulador, etc. Justo la imagen contraria, en buena parte, a la realidad. La presión social es fuerte y está estimulando a los políticos a cancelar o cercenar una parte de la autonomía y de las competencias de unas agencias que representan un inédito caso de éxito administrativo en las instituciones públicas de América Latina.

En este sentido, las agencias reguladoras han sido fructíferas desde el punto de vista del diseño de su funcionamiento interno, pero, en cambio, han sido un fracaso rotundo en comunicación social. Su elitismo administrativo y la maximización de algunas prebendas corporativas han hecho descuidar su buena imagen ante la sociedad y ahora están en serio peligro de cara a su supervivencia institucional (Ramió, 2008).

Este ejemplo es una muestra de cómo unas beneméritas iniciativas de gestión pública tecnocrática, orientadas a la eficacia y a la eficiencia, se han distanciado de sus respectivas sociedades y, por ello, carecen de suficiente legitimidad institucional. En este sentido, las administraciones públicas deben impulsar, en paralelo a los incentivos eficientistas, iniciativas de transparencia y de rendición de cuentas, y combatir las tendencias de corte corporativo.

La percepción de los españoles ante las administraciones públicas en el contexto internacional

El índice para comparar la percepción que tienen los habitantes de los distintos países de sus respectivas administraciones públicas es la "confianza en la Administración". Este índice puede encontrarse en el *World Values Survey* (2007). Un primer dato de interés es que el índice de confianza de los ciudadanos de la mayoría de los países del mundo hacia sus administraciones públicas ha permanecido bastante constante en las últimas décadas. Esta evidencia empírica contrasta con la opinión de un buen número de especialistas que argumentan que cada vez es menor la confianza de los ciudadanos hacia sus administraciones públicas.

La confianza de los españoles en sus administraciones públicas alcanza el 41%, según el *World Values Survey*. Este porcentaje puede parecer bajo, pero en términos comparados no lo es, ya que casi coincide con países de su entorno como Alemania (39%), Finlandia (41%), Austria (42%), Bélgica (46%), Francia (46%) o Suiza (46%). Para contextualizar, también son útiles los datos de los países con el mejor y el peor índice de confianza. En este sentido, los países con mejor índice de confianza en la administración son: Corea (67%), Turquía (60%) e Irlanda (59%). Los países con peor índice de confianza son: Grecia (15%), México (21%) y la República Checa (21%). Algunos países desarrollados muestran sorprendentes índices bastante bajos, como por ejemplo Japón (31%) e Italia (32%), explicables en ambos casos por la elevada corrupción de sus respectivas administraciones públicas.

Estos datos muestran algunas peculiares percepciones, como la elevada confianza que tienen los turcos en su administración pública. Pero hay también otras sorpresas; por ejemplo, Nueva Zelanda, cuna de la Nueva Gestión Pública, posee sólo un 29%. Este caso puede servirnos también como muestra de que no necesariamente las estrategias innovadoras en gestión pública van acompañadas de un amplio apoyo social.

La paradoja de la "burofobia" y de la "burofilia" de los españoles

Un estudio de Eloísa del Pino (2004) llega a la conclusión, después del análisis de varias encuestas del CIS y de grupos de discusión, que los españoles tienen una percepción general negativa de las administraciones públicas. Según sus términos, los españoles son "burófobos".

Si la ciudadanía española es "burófoba" tiene sus razones. Las percepciones sociales hacia las instituciones públicas pueden ser injustas pero nunca caprichosas o aleatorias. Es, por lo tanto, importante combatir las disfunciones del ámbito público que generan una mala imagen social.

Esta imagen negativa parece anclada en unos clichés propios del siglo XIX. El "vuelva usted mañana" de Larra y las cesantías de Galdós siguen presentes en el imaginario social sobre las instituciones públicas y sus parámetros de actuación.

Esta negativa percepción general tiene un impacto negativo sobre los funcionarios, en especial sobre los empleados públicos no vinculados a profesiones con identidad propia (como por ejemplo médicos, profesores, bomberos, etc.). Es decir, hay una valoración general negativa hacia los funcionarios y hacia el resto de trabajadores públicos. Evidentemente esta situación genera en una parte del funcionariado una baja estima, pérdida de estatus y desmotivación. Estos síntomas no son menores ya que se produce una falta de implicación de los empleados públicos con las políticas públicas que impulsan, y se resiente, en un nivel objetivo, la calidad de los servicios públicos, y en un nivel subjetivo, la empatía entre ciudadanos y servidores públicos.

Las razones de esta percepción negativa general de las administraciones públicas son complejas:

- Siguen presentes injustos clichés propios del siglo XIX que nada tienen que ver con la realidad de las administraciones públicas españolas del siglo XXI.

- Los casos de corrupción política (presentes en España pero excesivamente magnificados por los medios de comunicación) generan una mala imagen a las instituciones públicas. La mala imagen de la política y de los políticos invade el espacio administrativo profesional. Se sobreentiende que un profesional que trabaja bajo los órdenes de corruptos es también corrupto, o bien tiene un perfil profesional y personal muy endeble.

- La cultura política precaria de una parte de la clase política del país no ha respetado ni defendido la imagen de las instituciones públicas. En ocasiones, para superar las presiones sobre la esfera política se ha puesto en el disparadero de la crítica social a los aparatos administrativos y sus empleados.

- Existen unas instituciones públicas que dan servicios a una multitud de ciudadanos que funcionan de forma muy precaria y con décadas de retraso en términos de gestión pública y de *servucción*. Ejemplos de estas instituciones son la administración de justicia en general, el registro civil, etc. No son muchos los ámbitos que están en esta situación pero tienen un impacto tremendo en la imagen general de las administraciones públicas.

En síntesis, si la ciudadanía española es "burófoba" tiene sus razones. Las percepciones sociales hacia las instituciones públicas

En los países desarrollados del entorno, la lógica de la percepción social de las administraciones públicas es la inversa que en España. En este sentido, la percepción general y abstracta de sus respectivas administraciones es positiva, pero la percepción sobre los servicios con los que se ha mantenido una relación directa es negativa.

pueden ser excesivamente injustas pero nunca caprichosas o aleatorias. Es, por lo tanto, importante combatir las disfunciones del ámbito público que generan una mala imagen social.

En contraposición con el diagnóstico anterior, los españoles muestran una positiva valoración de las organizaciones, los servicios y los empleados públicos con los que han mantenido un contacto directo por razón de recepción de un servicio público. Es decir, cuando se pregunta a los españoles sobre unidades administrativas y servicios públicos con los que han mantenido un contacto reciente, éstos se transforman en "burófilos", unos entusiastas de las administraciones públicas, de los servicios públicos y de sus empleados públicos. Las razones para esta positiva valoración pueden ser:

- En España, en términos generales, se prestan servicios públicos de calidad. En este sentido, la calidad de los servicios públicos es igual o superior al de los países desarrollados del entorno.

- Las administraciones públicas, y en la cabeza las administraciones locales, llevan años cuidando no sólo la calidad intrínseca de sus servicios, sino también los elementos explícitos, de imagen, de *servucción* que acompañan a los servicios (buena imagen corporativa de los edificios públicos, elevadas capacidades de empatía de los empleados públicos hacia los ciudadanos, etc.).

- Las campañas sectoriales de *marketing* institucional impulsadas por muchas administraciones públicas.

- Los avanzados sistemas multicanal de atención ciudadana.

- El impulso decidido de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

- La juventud de una parte importante de los empleados públicos de las administraciones subestatales que han neutralizado, con su dedicación y entusiasmo, las carencias de las arquitecturas institucionales y las disfunciones de los mecanismos de gestión.

En definitiva, la ciudadanía, a pesar de poseer unas imágenes generales negativas derivadas de tendencias históricas y estructurales del marco político e institucional, sabe apreciar la buena calidad de los servicios públicos y la profesionalidad y la capacidad de entrega de los funcionarios cuando esto se produce.

El contraste entre la percepción social de las administraciones públicas en España en relación con los países de su entorno

En los países desarrollados del entorno, la lógica de la percepción social de las administraciones públicas es justo la inversa que en España. En este sentido, la percepción general y abstracta de sus

respectivas administraciones es positiva, pero, en cambio, su percepción concreta sobre las unidades administrativas y los servicios con los que los ciudadanos han mantenido una relación directa es negativa. Este modelo de opinión pública puede explicarse mediante los siguientes argumentos:

- Se trata de países con una cultura cívica sólida en los que se reconoce la importancia de las instituciones públicas, y por esta razón se mantiene una percepción de reverencial respeto.
- Se trata de países con instituciones públicas fuertes que llevan varias décadas instaladas en la modernidad, en el marco de un contexto democrático.
- Existe en estos países una cultura política más sólida que no involucra en sus crisis a las instituciones públicas, que suelen quedar al margen de las luchas y patologías políticas.
- Son países que están en una situación de madurez y de una cierta decadencia del Estado de bienestar, que implica un declive de las capacidades institucionales de sus entramados organizativos y llegan a prestar servicios públicos de baja calidad.
- Los ciudadanos de estos países son unos consumidores muy maduros de servicios públicos, con altas expectativas, que generan una enorme exigencia de calidad hacia los servicios públicos que consumen.

Esta disparidad de percepciones sociales entre España y los países desarrollados de su entorno motivan algunas reflexiones. Por una parte, la constatación de que en España -y en los países de América Latina, a pesar de su distancia y diferencias- no existe todavía una suficiente cultura política y social que permita que las instituciones públicas gocen de una estructural y sólida confianza y legitimidad social. Por otra parte, la gran oportunidad que tienen los países que están inmersos en procesos de crecimiento y de ampliación de sus servicios públicos (como es el caso de España y los países de América Latina, cada uno en su propia situación) en lograr día a día, por la vía de una mayor eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, un dinámico apoyo social que los países desarrollados y maduros van perdiendo por el cansancio y la madurez. Posteriormente, el reto de futuro, más cercano o lejano, será el de consolidar y de mantener en el tiempo este apoyo de la sociedad sin acusar el desgaste derivado de la madurez y de un estancamiento en las dinámicas de crecimiento en la prestación de servicios públicos.

En los últimos años se percibe la tendencia a que algunas Comunidades Autónomas son tan bien valoradas (y en ocasiones incluso mejor valoradas) como la administración local.

Las distintas percepciones de las administraciones públicas en el contexto de un gobierno multinivel

Los ciudadanos, en general, perciben de forma más positiva las administraciones públicas que tienen físicamente más próximas. De este modo, las percepciones positivas más altas están vinculadas en España a las administraciones locales; le siguen las Comunidades Autónomas. Finalmente, las percepciones más bajas son para la Administración General del Estado (administración central). Estas diferentes percepciones pueden explicarse por los siguientes motivos:

- Se ha argumentado antes que los ciudadanos suelen tener una percepción negativa a nivel abstracto y, en cambio, percepciones positivas a nivel concreto. Ante esta forma social de razonar es lógico que las administraciones más cercanas y más prestadoras de servicios (administraciones locales y autonómicas) sean las mejor valoradas, y la administración más alejada (la Administración General del Estado), con competencias difusas como la regulación o la macroeconomía, sea la peor valorada.

- La Administración General del Estado mantiene un tipo de servicios y relaciones con los ciudadanos que estimula valoraciones poco positivas por distintas razones: agencia tributaria, tráfico, administración de justicia, correos, administración penitenciaria, etc. Por otra parte, ámbitos clave del Estado quedan, además de difusos, muy lejanos a los ciudadanos, como por ejemplo: fuerzas armadas, servicio exterior, etc.

De todos modos, hay que destacar que en los últimos años se percibe la tendencia a que algunas Comunidades Autónomas son tan bien valoradas (y en ocasiones incluso mejor valoradas) como la administración local. La tendencia a una similar valoración entre el nivel autonómico y el nivel local es fácil de explicar:

- Las administraciones autonómicas son fundamentalmente prestadoras de servicios.

- Algunas Comunidades Autónomas han invadido el espacio local natural de prestación de servicios; tal es el caso de los servicios sociales.

- Existen muchas Comunidades Autónomas de reducidas dimensiones que los ciudadanos perciben como si fueran administraciones locales.

- Las Comunidades Autónomas están alcanzando, después de cerca de 30 años de expansión, una madurez institucional cada vez más elevada.

Estas percepciones son difícilmente extrapolables a otros países debido a la perturbación que genera la originalidad del modelo autonómico español. A nivel internacional, la percepción de las administraciones en un contexto multinivel es mucho más variada y compleja en función del modelo de descentralización y de las capacidades organizativas de las instituciones protagonistas de la descentralización, así como de la calidad de los servicios que prestan. En este sentido, la valoración positiva o negativa de los servicios de las administraciones físicamente más próximas a la ciudadanía supone un indicador fundamental de evaluación relacionado con el nivel de éxito del proceso de descentralización.

Las asimetrías en las percepciones sociales de los distintos tipos de servicios públicos y de profesionales al servicio de las administraciones públicas

Los ámbitos y servicios de las administraciones públicas están sujetos a una percepción social muy diferente. En este sentido, los ámbitos administrativos y servicios públicos mejor valorados en España por los ciudadanos son los de sanidad, servicios sociales y educación. Por otro lado, los peor valorados por los ciudadanos son los de vivienda y seguridad.

Además, los distintos perfiles profesionales que trabajan en las administraciones públicas proyectan unas imágenes muy diferentes. Por una parte, los colectivos de empleados públicos mejor valorados son: bomberos (con un índice de confianza de un 90%), personal de enfermería, médicos, cuerpos de seguridad del Estado o autonómicos, profesorado (de primaria hasta universitaria) y asistentes sociales. Por otra parte, los colectivos de empleados públicos peor valorados son: personal de la administración de justicia, personal de las instituciones penitenciarias y personal de "ventanilla" (personal de contacto burocrático entre la ciudadanía y la administración, que sólo acredita un índice de confianza del 26%).

De estas constataciones empíricas sobre la percepción social acerca de los servicios y profesionales públicos, la conclusión es que la ciudadanía percibe de forma más positiva los servicios y empleados que son más tangibles (bomberos y extinción de incendios, médicos; personal de enfermería y curación de disfunciones físicas; policías y seguridad). Además influye favorablemente el factor riesgo y los comportamientos que socialmente relacionan la gestión con los peligros vinculados a la seguridad y a la salud de la ciudadanía.

En cambio, el resto de las políticas, servicios y profesionales públicos son percibidos de forma abúlica por la sociedad. No hay heroicidad social, por eficaz que sea, en la gestión de expedientes administrativos, en la regulación, etc. Estas asimetrías son injustificadas pero comprensibles, consustanciales a las percepciones sociales: donde no hay "héroes" hay una dolorosa indiferencia social.

Asimismo, es interesante observar cómo la percepción social de los ámbitos administrativos que más se han modernizado por la vía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (por ejemplo la Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social o la Dirección General de Tráfico) es muy positiva. Todo parece indicar que la sociedad apoya las experiencias concretas de innovación, que la literatura denomina "islas de excelencia".

Desmintiendo mitos: la valoración de los funcionarios, más positiva que negativa

En primer lugar, hay que señalar que, a pesar de lo dicho en un apartado anterior, no es cierto que los empleados públicos tengan en España una mala imagen:

- El 41% de los españoles considera que tienen mejor imagen que los empleados del sector privado.
- El 27% no percibe diferencias de imagen entre los empleados del sector público y los empleados del sector privado.
- Sólo el 22% considera que la imagen de los trabajadores públicos es peor que la imagen de los trabajadores del ámbito privado.
- Los ciudadanos consecuentes con esta percepción positiva afirman en un 50% que desean que sus hijos sean funcionarios en lugar de empleados por cuenta ajena o empresarios. El motivo principal, evidentemente, es la seguridad vitalicia en el puesto de trabajo que se deriva de un modelo consolidado de función pública.

Igualmente, hay un conjunto de "leyendas urbanas" sobre la percepción social de los empleados públicos que las encuestas matizan e incluso contradicen. Por ejemplo:

- El 80% de los ciudadanos considera justo que los funcionarios tengan un puesto de trabajo vitalicio que los defienda de la vulnerabilidad derivada de los cambios políticos.
- Únicamente el 33% de la población estima que hay un exceso de empleados públicos.
- El 60% de los ciudadanos confía en los empleados públicos (en contra del 21% que manifiesta poca confianza).

No deja de sorprender cómo atinan los ciudadanos sobre la realidad de nuestras administraciones públicas. Es una muestra más de que las percepciones sociales, a nivel subjetivo o estadístico, identifican muy bien los puntos fuertes y débiles de las instituciones públicas.

- El 60% considera que los empleados públicos están bien pagados (también considera que no están excesivamente retribuidos).

- La peor valoración está vinculada a la pregunta sobre si el acceso al empleo público se hace bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito: sólo el 33% lo cree.

En este sentido, no deja de sorprender cómo atinan los ciudadanos sobre la realidad de nuestras administraciones públicas. Es una muestra más de que las percepciones sociales, a nivel subjetivo o estadístico, identifican muy bien los puntos fuertes y débiles de las instituciones públicas. Por ejemplo, reconocen la capacidad profesional y de entrega de los empleados públicos, pero se muestran desconfiados de los mecanismos de selección meritocrática de los servidores públicos. Cualquier analista académico de instituciones públicas llega a la misma conclusión sobre la realidad de las administraciones públicas de España. Es decir, no hay un divorcio entre la realidad, siempre compleja y poliédrica, y la percepción social que suele falsamente vincularse con la epidermis y no con la sustancia.

Las percepciones sociales sobre los modelos de gestión de las administraciones públicas

Este punto es nuclear para los argumentos centrales sobre los que se edifica el presente artículo. Para empezar, los ciudadanos, ante la pregunta sobre si las organizaciones privadas son más eficaces y eficientes que las organizaciones públicas, se posicionan a favor de las organizaciones privadas.

Otra cuestión relevante es cuando se les interroga sobre la necesidad de que las administraciones públicas gestionen utilizando herramientas de gestión privada. La respuesta es afirmativa. Es decir, parece ser que los ciudadanos apoyan las transformaciones que algunas administraciones públicas están haciendo de la mano de la Nueva Gestión Pública: agencialización, gerencialización, reingeniería, planes de calidad, ISO, etc.

Esta percepción debe producir alegría en tecnócratas, escuelas de negocios e innovadores superficiales de la gestión pública. La ciudadanía lo avala, y es cierto, pero con unos matices de amplio calado que llegan a desmentir, en parte, estos argumentos.

En este sentido, otro aspecto fundamental es el posicionamiento de la ciudadanía ante la pregunta de si para prestar servicios públicos es mejor que lo haga la iniciativa privada o directamente las administraciones públicas. A priori, parecería lógico, a tenor de las

La ciudadanía está preñada de matices: eficacia y eficiencia sí, pero sin poner en cuestión principios públicos como, por ejemplo, la equidad en la prestación de los servicios; tecnocracia sí, pero no a costa de los valores públicos.

percepciones anteriores, que se decantaran por la gestión privada de los servicios públicos (externalización o tercerización). La sorpresa es que la respuesta de la ciudadanía es contundente en sentido contrario: los servicios públicos deben ser prestados por las propias administraciones públicas. Ante la pregunta de por qué defienden esta opción, la respuesta es: "para que no existan problemas de equidad". Este posicionamiento deja con escasa legitimidad social la expansiva y asilvestrada proliferación de organizaciones privadas, con ánimo y sin ánimo de lucro, en la prestación de servicios públicos. En síntesis, la tercerización, muy amplia y profunda en España, que están impulsando muchas administraciones públicas está socialmente cuestionada.

Como conclusión, hay que resaltar que la ciudadanía es exigente y demanda eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Esta percepción es obvia, pero no significa la legitimación de una "empresarialización" de las políticas y de los servicios públicos. La ciudadanía está preñada de matices: eficacia y eficiencia sí, pero sin poner en cuestión principios públicos como, por ejemplo, la equidad en la prestación de los servicios; tecnocracia sí, pero no a costa de los valores públicos.

La percepción ciudadana de las administraciones públicas por edad, género y extracción social

Existen diferencias en la percepción de los ciudadanos acerca de las administraciones públicas en función de la edad, del género y de la extracción social. Estas diferencias existen pero no son espectacularmente relevantes. Las distintas percepciones son:

- Por edad: el colectivo más crítico es el que comprende el intervalo de edad entre los 35 a 44 años. Los colectivos con mejor percepción son los mayores de 60 años y los más jóvenes (intervalo de edad de 16 a 24 años).
- Por género: las mujeres se muestran un poco más críticas que los hombres.
- Por extracción social: el colectivo con mejor posición profesional y con estudios universitarios es el que se muestra más crítico con las administraciones públicas. El colectivo más positivo es el que ocupa una baja posición profesional y posee estudios primarios.

Estas percepciones son lógicas y consecuentes si las vinculamos con las expectativas, con el nivel de necesidades públicas en función de la edad y con las cargas de financiar los servicios públicos. De

Puede generar problemas de ética pública el impulsar fuertes o exageradas campañas de *marketing* institucional, que carecen de contenidos en relación con la calidad de los servicios, a pesar de su elevado rendimiento de carácter social.

esta manera, el colectivo social que en la pirámide de edad es más crítico se corresponde con el perfil demográfico (entre 35 y 44 años) que más financia los servicios públicos y, a la vez, que en menor medida los requiere. Se trata de un colectivo que sustenta con su esfuerzo buena parte del bienestar de la sociedad. Es normal que este colectivo sea crítico si hace un cálculo racional de carácter coyuntural y extra temporal entre lo que aporta y lo que recibe. No deja éste de ser un síntoma de una aproximación coherente a un Estado que tiende al bienestar, en el que los colectivos sociales más inmaduros y más maduros, que son los más desprotegidos, están satisfechos con las prestaciones públicas. La calidad y la profundidad de los servicios públicos no pueden ser percibidas de forma igualitaria en función de la edad.

En cambio, es más significativo que las mujeres sean más críticas que los hombres en relación con la calidad de los servicios públicos. Este es un indicador demográfico mucho más sensible ya que las mujeres son, por razones sociales, las que tienen mayor relación con los servicios públicos. En este sentido, hay que tener en cuenta de manera más relevante la percepción de las mujeres, que con hijos en edades infantiles, son el colectivo que más uso hace de las políticas de bienestar de las instituciones públicas.

El impacto de las campañas de *marketing* institucional y de los esfuerzos en la mejora de los sistemas de *servucción*

La inversión en *marketing* institucional y en pulir al máximo los elementos del *front office* de relación directa con los ciudadanos suele dar muy buenos resultados. Existe la evidencia empírica sobre el apoyo social a las administraciones públicas que impulsan estas estrategias. De hecho, administraciones públicas similares, tanto en su calidad organizativa como en la calidad de los servicios públicos que prestan, muestran diferencias en la percepción ciudadana a favor de aquellas que han invertido en estas estrategias. No hay ningún problema, más bien al contrario, en invertir en mejorar el *front office* y en *marketing* institucional de las administraciones públicas. En cambio, sí que puede generar problemas de ética pública el impulsar fuertes o exageradas campañas de *marketing* institucional, que carecen de contenidos en relación con la calidad de los servicios, a pesar de su elevado rendimiento de carácter social.

Los mecanismos para detectar las percepciones sociales de los servicios públicos

Las encuestas parecen ser el mejor mecanismo para detectar las percepciones de los ciudadanos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. Si bien esto es cierto, hay que enfatizar la ambigüedad de buena parte de los resultados de estas encuestas y la dificultad para su interpretación.

Por esta razón es importante recordar que existen otros mecanismos en manos de las administraciones públicas para pulsar la opinión de sus ciudadanos. Por ejemplo, las quejas que presentan ante los servicios de reclamaciones o ante los puntos directos, telefónicos o cibernéticos, de atención al público son una importante fuente de información. La mayoría de las administraciones públicas posee estos servicios y estimula el derecho a reclamar de los ciudadanos, pero no es extraño que estas mismas administraciones públicas desprecien buena parte de estas informaciones al no sistematizarlas ni analizarlas. Las reclamaciones son un magnífico termómetro sobre la satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos ante las administraciones públicas, y un aliciente a una gestión de carácter transversal. Se han dado casos de administraciones locales que recibieron informaciones contradictorias sobre la satisfacción de sus ciudadanos respecto a los servicios públicos: en las encuestas, las valoraciones eran positivas, pero, en cambio, las reclamaciones se incrementaban de forma exponencial y cada vez eran más críticas. Ante esta paradoja suele dominar la lógica de la autocomplacencia y tomar como indicador fundamental las encuestas. El resultado de esta opción ha sido que en la mayoría de estas administraciones el equipo de gobierno acabó perdiendo las elecciones al cabo de unos años, a pesar de que hasta las últimas encuestas ¡según siendo positivas!

La elevada consistencia de la percepción social de las administraciones públicas

En cualquier caso, cabe destacar la elevada consistencia de la percepción de los ciudadanos acerca de las administraciones públicas en España. De hecho, dejando de lado la patología de la "burofobia" de carácter histórica y antropológica, el resto de las percepciones son muy consistentes. Son percepciones maduras que reflejan una cultura social propia de un país desarrollado. Veamos algunos ejemplos de estas consistencias:

- Los ciudadanos están satisfechos con la mayoría de los servicios públicos que reciben y, por lo tanto, es lógico que las administraciones subestatales sean las mejor valoradas.

- Al estar satisfechos con los servicios que reciben es lógico que tengan mejor percepción de los servicios públicos de masas: sanidad, educación y servicios sociales. También es consistente que los colectivos profesionales mejor valorados sean el personal sanitario, el profesorado y los asistentes sociales.

- Muestran una gran madurez al defender la independencia de los funcionarios respecto del poder político y que, por ende, comprendan que el principal mecanismo es la estabilidad en el puesto de los empleados públicos.

- Atinan con la evidencia empírica al mostrarse poco convencidos que el acceso al empleo público se haga siempre respetando los principios de igualdad, capacidad y mérito.

- Demuestran criterio al optar por servicios públicos prestados por las propias administraciones para evitar problemas de equidad en el acceso a los servicios y, por lo tanto, relativizan algunos modelos extremos de tercerización.

- El índice internacional de 41% de confianza en sus administraciones públicas posiciona a la sociedad española en un punto intermedio entre los países desarrollados, y en una posición equivalente a países del entorno europeo como Alemania, Austria o Finlandia.

En definitiva, la sociedad española percibe los puntos fuertes y débiles de las políticas y servicios públicos de sus administraciones públicas, a pesar de las superficiales y aparentes contradicciones, en una dimensión e intensidad equivalentes a la evaluación que puedan hacer los analistas académicos. En este sentido, hay que valorar sin matices la coincidencia entre las percepciones sociales con las evaluaciones de los profesionales sobre la evolución de los servicios públicos.

3. Las propuestas: percepción de los españoles y transparencia y rendición de cuentas de las administraciones públicas

Los doce elementos analizados en el apartado anterior generan un conjunto de luces y sombras sobre el nivel de transparencia y de rendición de cuentas de las administraciones públicas españolas. En este último apartado, de carácter normativo, se propone un conjunto de estrategias para reforzar la dimensión institucional de

El objetivo no es sólo lograr organizaciones públicas eficaces y eficientes en la definición de políticas y en la prestación de servicios públicos, sino conseguir también edificar unas instituciones públicas potentes, sólidas y fiables.

las administraciones públicas, con el fin de contribuir a su mayor legitimación social. El objetivo no es únicamente lograr organizaciones públicas eficaces y eficientes en la definición de políticas y en la prestación de servicios públicos, sino conseguir también edificar unas instituciones públicas potentes, sólidas y fiables, que aporten seguridad institucional y jurídica al sistema social y al sistema económico para contribuir al desarrollo económico y humano.

1) *Utilizar unas lentes institucionales y no únicamente unas lentes de gestión pública tecnocrática.* En la mayoría de las administraciones públicas se concede una excesiva importancia a la *management* y a los planteamientos tecnocráticos, sin tener en cuenta que son sólo instrumentos que sirven para mejorar determinados ámbitos de gestión (aunque no todos), pero que no son capaces de solucionar todos los grandes retos que afrontan las instituciones públicas. El *management* público puede procurar eficacia y eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a "clientes" individualizados. Esto es importante, pero el *management* público por sí mismo no genera -y en ocasiones logra todo lo contrario- un sistema público con seguridad jurídica y con confianza, y con ello proveer la eficiencia general del mercado público y contribuir a generar eficiencia al mercado privado.

De este modo, es apropiado utilizar en los procesos de reforma de las administraciones públicas, lentes de gestión tecnocráticas para lograr a nivel operativo una mayor eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas. Pero estas lentes de carácter instrumental son insuficientes si no se utilizan también, en paralelo, unas lentes de carácter más institucional y político. El objetivo más importante para las instituciones públicas es lograr estabilidad y solidez para hacer frente a las incertidumbres que provienen del sistema político. En Europa y en América Latina, la mayoría de los sistemas políticos son inestables y requieren de unas instituciones públicas profesionalizadas y sólidas que logren mitigar, en la medida de lo posible, las continuas crisis de carácter político. Las lentes institucionales observan las instituciones públicas y el sistema político que configuran el contexto, como un conjunto de normas, reglas y valores que hay que preservar. En cambio, las lentes de gestión tecnocráticas carecen de esta amplitud de visión institucional y, por sí mismas, no logran fortalecer sino más bien debilitar la institucionalidad de las administraciones públicas.

Una administración pública que quiera lograr legitimidad social y económica deberá combinar las lentes institucionales, que aportan

fortaleza institucional a las políticas públicas, con las lentes de *management*, mucho más modestas pero también necesarias, que aportan eficacia y eficiencia organizativa en la provisión de servicios públicos.

2) *Reforzar la cultura política de los partidos y de sus líderes haciendo pedagogía de los valores públicos.* Hay que potenciar la cultura política de los partidos y de los líderes políticos que dirigen las administraciones públicas. Los operadores políticos deberían tener conciencia que las instituciones administrativas deben ser respetadas y blindarlas de las luchas políticas. Hasta ahora, el descrédito de algunas actividades políticas (corrupción urbanística en algunos ayuntamientos, por ejemplo) ha impactado más en las instituciones públicas que en los propios actores políticos, quienes se han parapetado detrás de estas instituciones. Desde un punto de vista de ética política y de ética pública, estos tipos de conductas requieren ser erradicadas de plano.

Los partidos políticos del país deberían hacer un pacto de Estado y un pacto social, con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, para definir unos valores e ideología institucional específica para sus administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas administraciones con valores públicos neutrales y eficaces. Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida. Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, a los puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas. En este sentido, deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan tener un carácter aplicable.

Las administraciones públicas españolas (y si es el caso, las de otros países) deberían diseñar un plan de comunicación pedagógica a la ciudadanía acerca del valor que aporta el sector público y los servicios públicos que presta para lograr, de forma incremental, superar la "burofobia" de los españoles. Es importante corregir esta imagen negativa, que tiene una falta de sintonía total con la calidad real de las administraciones españolas.

3) *Implantar reformas administrativas posibilistas, creando "islas de excelencia".* Para alcanzar mayor fortaleza institucional en las instituciones políticas y administrativas (de España, y también

Incentivar enclaves institucionales fuertes y de excelencia favorece un proceso incremental de fortaleza institucional en el resto de las instituciones públicas de los respectivos países.

de la mayoría de los países de América Latina) se ha optado por impulsar procesos de reformas generales y globales a nivel de Estados (por ejemplo, para profesionalizar el empleo público se han formulado leyes y sistemas generales de impulso del servicio civil de carrera) (Spink, 1997; Oszlak, 2001; Bresser Pereira, 2001; Sulbrandt, 2002; Longo, 2004). Estas estrategias generales y macro han fracasado en las tres oleadas de reforma administrativa, tanto en los países de Europa (Gran Bretaña representaría la excepción a la regla) como en los de América Latina. Todos los indicios parecen confirmar que los actuales procesos de reforma global también están fracasando (final de la tercera oleada o principio de una cuarta oleada de reforma) (Ramió y Salvador, 2005).

Una alternativa a los procesos macro y generales de reforma consiste en impulsar mejoras institucionales en ámbitos clave de los complejos institucionales en países como España y, en mayor medida, en los países de América Latina (básicamente en el sector económico: bancos centrales, unidades de recaudación de impuestos, aduanas, comercio exterior, entidades reguladoras; y fuera del ámbito económico: administración de justicia y servicios diplomáticos) (Wise, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2004; Flinders, 2004; Jordana y Levi-Faur, 2004). Esta alternativa ha sido objeto de múltiples críticas por las corrientes académicas mayoritarias, ya que consideran que estos enclaves de excelencia no se reproducen ni se difunden. Operan, siguen argumentando, como entidades aisladas que sucumben en lógicas entrópicas de carácter elitista y corporativo, y generan externalidades negativas en el sistema. Se perciben más como quistes que no aportan fortaleza institucional al sistema general. Esta corriente mayoritaria, ante el fracaso de estas iniciativas concretas de innovación, siguen proponiendo estrategias globales de reforma.

En cambio, en nuestra opinión, las islas de excelencia institucional se difunden, y existe una positiva lógica de transferencia entre estos enclaves institucionales y una parte del entorno institucional de cada país.

Incentivar enclaves institucionales fuertes y de excelencia favorece un proceso incremental de fortaleza institucional en el resto de las instituciones públicas de los respectivos países. De forma paulatina se va transformando la cultura política y administrativa, se va consolidando una profesionalización del empleo público y va perdiendo espacio el modelo clientelar.

4) *Lograr que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) aporten valor a la gestión pública de carácter relacional.* Las TIC son, en sí mismas, un reto para las administraciones públicas españolas, así como para las de los países de América Latina, ya que con determinadas concepciones y metodologías el impacto de futuro puede ser contraproducente y maximizar las externalidades negativas.

Hasta el momento, la literatura especializada anuncia preocupaciones en relación con el impacto interno de las TIC en las administraciones públicas en procesos tales como la mejora de procedimientos, la reducción de efectivos de personal, de costes, etc. Temas que son relevantes pero que perciben la situación de forma "eficientista" y anticuada. En el presente, y más aun en el futuro, en el que las administraciones públicas van a tener un tamaño reducido debido a que la prestación de los servicios será gestionada por una red de organizaciones públicas y privadas, hay que pensar en el potencial impacto de las TIC no en clave intraorganizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las TIC deberían ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Estas TIC deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las TIC vinculadas a la gestión en red pueden implementarse con diferentes mecanismos; por ejemplo, pueden permitir que la administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional, y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos tercerizados.

Se puede pensar también en mecanismos de doble sentido, donde los órganos externalizados introduzcan información en la *intranet* de la administración matriz, enfatizando que ésta pueda introducirse en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría, y también en las *intranets* de cada una de las organizaciones que configuran la red.

El modelo de administración relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado.

Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las TIC como instrumentos de control que evitaran o, en su caso, detectaran rápidamente las conductas corruptas, pero sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las TIC deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que, cruzadas y sistematizadas, permitan detectar los comportamientos espurios. Además, el hecho de que exista esta intencionalidad en relación con las TIC generaría un clima de control y de temor, que evitaría de entrada una parte importante de los comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible, el diseño y la gestión de las TIC deberían ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de profesionales que no esté expuesto a los incentivos de la corrupción.

Finalmente, habría que pensar en nuevos perfiles profesionales, ya que hacen falta al menos dos nuevos roles que deberían estar vinculados a un sistema de profesionalización del empleo público, pues forman parte del núcleo de las administraciones públicas. Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una administración relacional que incorpore las TIC son:

a) *Gestores de redes tecnológicas*: tecnólogos, ingenieros, etc., especializados en diseñar y gestionar directamente las TIC.

b) *Gestores de redes* (planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.), pero que no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de las TIC, ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y deben formar parte de un sistema de profesionalización del empleo público en su respectiva administración, de manera que confiera seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la estabilidad.

La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública.

5) *Asignar valor político y ética pública a las TIC.* La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados, una nueva conceptualización del interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos, etc., todos estos elementos no son técnicos sino políticos y lo deben decidir y definir los políticos.

El problema reside en que los políticos, como muchos otros perfiles profesionales, están acomplejados y fascinados por los avances tecnológicos, sobre los que desconocen sus contenidos y potencialidades (en Estados Unidos, sólo el 7% de los legisladores tienen conocimientos sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación), y, por esta razón, ceden la agenda de las TIC a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible que la dirección política establezca objetivos claros en relación con la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad, con capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de un consenso y con la habilidad y capacidad para ir adaptando el proyecto a los nuevos problemas socioeconómicos. Quizás, a nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los ministros, etc., asesores tecnológicos pero con una vocación y una intencionalidad política de prestar apoyo a los responsables políticos.

Las TIC pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público, reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura empresarial impulsada desde hace años por la Nueva Gestión Pública. En este sentido, se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (*e-business* y *e-commerce*). Podemos estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado, tal y como dicen López y Leal (2002): "muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente a las Administraciones Públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adoptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las Administraciones Públicas". Pero tenemos que ser muy cuidadosos en no transferir también los valores empresariales. En este sentido,

es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que hay que tener para garantizar que el desarrollo de las estrategias de *e-administración* no sean fuente de exclusión social ni de pérdida de la privacidad de los ciudadanos, y se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y de prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

6) *Diseñar planes institucionales de comunicación.* La mayoría de las administraciones públicas, organismos públicos, agencias, empresas públicas y consorcios deberían diseñar planes de comunicación social que, bajo los prismas de la transparencia y la rendición de cuentas, transmitieran a los ciudadanos sus objetivos, los resultados alcanzados y sus sistemas internos de gestión (política de reclutamiento de sus efectivos, intensidad en el uso de la externalización o tercerización de sus servicios, utilización de las TIC, etc.). No se trata de realizar campañas de propaganda institucional sino de explicar, bajo principios éticos y de buen gobierno, lo que hacen las instituciones públicas y cómo lo hacen.

7) *Implantar planes de reingeniería organizativa para determinados ámbitos administrativos.* Habría que impulsar estrategias de mejora organizativa y potenciación institucional de aquellos ámbitos de las administraciones públicas que funcionan peor (administración de justicia sería aquí la gran protagonista en España, y quizás en muchos países de América Latina).

8) *Mejorar el estatus de los ámbitos profesionales públicos más devaluados.* Hay que realizar campañas institucionales de potenciación de los perfiles profesionales públicos más devaluados a nivel de estatus social (básicamente personal de administración de justicia, personal de las instituciones penitenciarias y personal de ventanilla). Este personal, que está en una situación precaria desde una dimensión de legitimación social, debe ser especialmente protegido y bien tratado por las instituciones públicas y por sus líderes.

9) *Proseguir con los planes de modernización de las administraciones públicas.* Los ciudadanos apoyan una buena parte de los cambios derivados de la implementación de la Nueva Gestión Pública, que implican la utilización de un instrumental de gestión privada aplicada a la gestión pública.

La Nueva Gestión Pública puede ser útil para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de España y de buena parte de los países de América Latina, y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Sin embargo, es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Los ciudadanos no se muestran muy convencidos de las bondades de la externalización o tercerización ni de los "partenariados" público-privados.

- Implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de *decoupling* y de isomorfismo incompleto e imperfecto.

- No implantar todos los instrumentos de innovación de golpe: por ejemplo, impulsar sólo aquellos que se consideran más estratégicos.

- Equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter "eficientista".

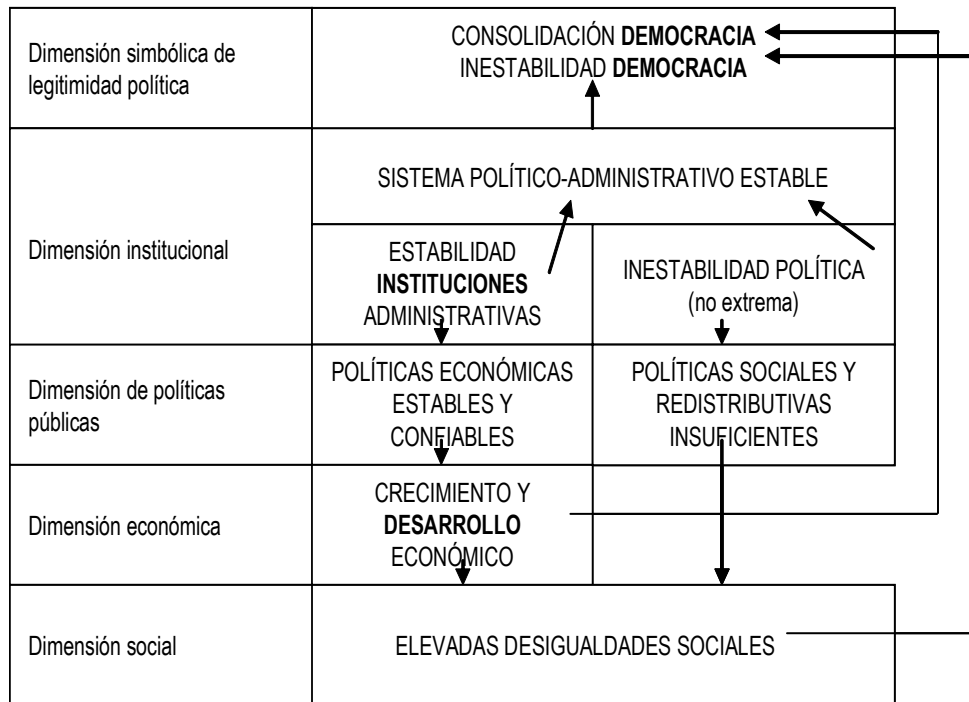
10) *Ser más transparentes y auto contenidos con la externalización o tercerización de la gestión de los servicios públicos.* En cambio, los ciudadanos no se muestran muy convencidos de las bondades de la externalización o tercerización ni de los "partenariados" público-privados. Esta es una muestra de la falta de transparencia de las administraciones públicas españolas, ya que durante los últimos años han recurrido de una forma muy intensa al modelo de administración relacional que opta por tercerizar una parte muy importante de la gestión de los servicios públicos. Este proceso se ha hecho sin apoyo social y se ha realizado de forma silenciosa y poco transparente. En este sentido, las administraciones públicas deberían explicar los ámbitos de gestión que tercerizan, las motivaciones y bondades de esta estrategia para que los ciudadanos comprendan y acepten este nuevo sistema de gestión en red. Pero también las administraciones públicas deberían auto imponerse unos límites a las tercerizaciones en aquellos ámbitos en que no van a ser nunca aceptadas socialmente.

11) *Democracia, instituciones, desarrollo y desigualdad.* Como elemento final, el enfoque institucional podría contribuir a explicar en el futuro, de forma modesta y parcial, un conjunto de concatenaciones en el nivel político, administrativo, de desarrollo económico y, parcialmente, de contribución a la democracia en España y en los países de América Latina. España, ante la intensidad del flujo migratorio de la última década, tendría, salvando las distancias, problemas parecidos a los de los países latinoamericanos.

La estabilidad de las instituciones administrativas aportan un valor moderador y conductor de la estructural inestabilidad política de los países de la región. Un sistema administrativo estable puede llegar a conformar un sistema político-administrativo próximo a la estabilidad. Esto es posible en coyunturas políticas difíciles e incluso

turbulentas, pero nunca ante coyunturas políticas de extrema inestabilidad (*tsunamis* políticos). La estabilidad político-administrativa genera un pacto entre el Estado (partido en el gobierno y élites burocráticas), partidos en la oposición, élites empresariales nacionales e internacionales, sindicatos y otras asociaciones sociales que facilitan la generación de una política económica estable que favorece el crecimiento y el desarrollo económico. El crecimiento económico sostenido ayuda a fortalecer y a consolidar la democracia en estos países.

Tabla N° 1
Articulando conceptos: democracia, instituciones, desarrollo y desigualdad



Fuente: Elaboración propia.

De todos modos, el cuadro general no es del todo positivo y tiene un relevante punto oscuro que puede desequilibrar el modelo causal positivo anterior. Las instituciones político-administrativas no logran alcanzar un pacto entre partidos, élites burocráticas, élites empresariales y sectores sociales para conseguir un modelo de

sociedad más equilibrada y equitativa por medio de políticas fiscales, sociales y redistributivas (ver Tabla N° 1). En este sentido, si no se logra atenuar la polarización económico-social entre ricos y pobres, ésta será una fuente constante de debilitamiento de la conciencia democrática y favorecerá la generación de movimientos y líderes populistas que pueden alterar el juego institucional, económico y democrático. Esta falta de acuerdo entre los distintos agentes políticos y sociales para disminuir las desigualdades sociales es argumentado por algunos autores como unas reglas del juego institucionales apuntaladas por el racismo en el caso del Perú (Drinot, 2006), pero que puede ser igual o más acusado en el caso de otros países de América Latina. Este elemento nos sitúa en un plano muy alejado del objeto de este estudio. De todos modos, el argumento del racismo como marco institucional que provoca desigualdades sociales es válido para muchos países de América Latina donde hay amplias comunidades indígenas (como Perú y Bolivia), o donde el color de la piel puede jugar un papel similar (como República Dominicana o Brasil). También, a pesar de las diferencias, esta variable juega con relevancia en el caso de España, país en el que desde hace décadas las migraciones internas y, más recientemente, las migraciones internacionales han variado y cambian su composición social y racial.

El racismo no es un elemento que configure los objetivos, las hipótesis y los planteamientos iniciales de este artículo. De todos modos, si se vincula racismo con las administraciones aparecen dos elementos de análisis relevantes, con unos sentidos divergentes que, de cara al futuro, deberían tomarse en consideración:

- El personal de las administraciones públicas de España y de América Latina no es representativo de la diversidad étnica y racial de estos países. En este sentido, hay una inflación de miembros autóctonos en cada administración (por ejemplo, catalanes en las administraciones públicas catalanas y escasa presencia de miembros de primera o segunda generación con otros orígenes, o, por otra parte, la excesiva presencia de blancos con antecedentes europeos en las administraciones de América Latina). Este es el resultado lógico de una política de selección del personal, ya sea meritocrática o clientelar, pero elitista, que no ha hecho ninguna concesión al principio de igualdad de oportunidades entre orígenes sociales y raciales.

- La mayoría de las instituciones públicas lucha por preservar al máximo la universalidad del servicio, es decir el acceso a los servicios públicos por parte de todos los ciudadanos. En este sentido,

Las futuras encuestas de valoración de la calidad de las instituciones y de los servicios públicos deberían incorporar, con mayor rotundidad, la variable extracción social, así como la variable de procedencia étnica.

las administraciones públicas tienen la tendencia, de forma directa o indirecta, por la inclusión social de todas las clases sociales y de todas las razas.

En todo caso, este tema de investigación supera los objetivos de este artículo. De todos modos, este último apartado tiene como motivación manifestar la ausencia, en nuestros respectivos países, de evidencia empírica y de análisis académicos sobre esta trascendental materia. En este sentido, las futuras encuestas de valoración de la calidad de las instituciones y de los servicios públicos deberían incorporar, con mayor rotundidad, la variable extracción social, así como la variable de procedencia étnica. La agenda de futuro de la investigación social debería otorgar un tratamiento preferente a estas clásicas y nuevas dimensiones sociales.

Bibliografía

- Bresser Pereira, L. C. (2001), "Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto", en *International Journal of Political Studies*, Nº 3, Oxford, September.
- CIS (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007), Encuestas del CIS, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, mimeo.
- Del Pino, Eloísa (2004), *Las percepciones de los ciudadanos ante las administraciones públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Drinot, P. (2006), "Construcción de nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú", en *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, J. Crabtree (ed.), Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.
- España. Comunidad de Madrid (2003), Encuestas de la Comunidad de Madrid, Madrid, Comunidad de Madrid, mimeo.
- España. Comunidad Valenciana (2003), Encuesta de la Comunidad Valenciana, Valencia, Comunidad Valenciana, mimeo.
- España. Generalitat de Catalunya (2006), Encuestas de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, Generalitat de Catalunya, mimeo.
- España. Xunta de Galicia (2007), Encuestas de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, mimeo.

- Flinders, M. (2004), "Distributed Public Governance in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 N° 3, London, pp. 520-544.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2004), "Towards a Latin American Regulatory State?: the Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors", en *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*, D. Levi-Faur y E. Vigoda-Gadot (eds.), New York, Marcel Dekker.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós (Paidós Empresa; N° 102).
- López, J. y Leal, I. (2002), *E-gobierno: gobernar en la sociedad del conocimiento*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Oszlak, O. (2001), "El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros", documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Ramió, C. (2004), "E-administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 70, Oñati, septiembre-diciembre.
- _____ (2008), *La institucionalización de las agencias reguladoras: los casos de Perú y República Dominicana*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo; Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB (Serie América Latina).
- Spink, P. (1997), "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform", paper presented at the Meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, April 17-19.
- Sulbrandt, J. (2002), "Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región", Caracas, CLAD, <http://www.clad.org.ve/siare/tamano/deca1990/documento.html>.
- Van de Walle, S. (2007), *La confianza de los ciudadanos en*

el sector público, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas. Instituto de Dirección y Gestión Pública.

Wise, C. (2003), *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico.
World Values Survey (2007), <http://www.worldvaluessurvey.org>.