

La necesidad del cambio político vista desde el ciudadano

Manuel Arenilla Sáez *

1. Introducción

Los altos responsables de la Administración pública suelen manifestar su frustración al constatar que existe una contradicción entre la satisfacción expresada por los ciudadanos por la prestación de servicios públicos concretos y la baja consideración que tienen de las instituciones político-administrativas y de sus dirigentes. Los ciudadanos manifiestan en las encuestas de opinión (valor declarado) lo que a su juicio es necesario para alcanzar la modernización de la Administración pública. Sin embargo, cuando a esos mismos ciudadanos se les acredita el logro de los objetivos de modernización, no lo consideran suficiente (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 de las actuaciones de modernización que se desarrollen en el futuro, sino también para poder acreditar el papel que la Administración pública desempeña como generadora de valor para 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. «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, 2001, 38).

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 del autor de este artículo desde octubre de 1999 a diciembre de 2001. Para el estudio se actuó cualitativamente con varios grupos de ciudadanos y se realizaron 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 entendida en su conjunto como institución.

Durante la investigación apareció un nuevo escenario de intervención que era reclamado por el ciudadano y que iba mucho más allá de las actuaciones tradicionales en el campo de la reforma o modernización administrativa, 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, a una realidad global que afecta a toda la realidad de gestión pública, a todos los más altos responsables de la gestión pública. 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 las encuestas sobre la satisfacción de los mismos. El riesgo es la quiebra sistémica que para la Administración pública es fracasar en el papel vertebrador y cohesionador que tiene encomendado.

Lo que ahora sigue es una reflexión sobre el ciudadano, la Administración pública, la política y el cambio cultural, tomando como referencia los resultados de la investigación. Ésta no se va a presentar en estos momentos en su totalidad, aunque sí algunos de sus conclusiones más sobresalientes, quedando para un momento posterior la publicación completa de dicha investigación, de la que este escrito es sólo una presentación parcial y, consecuentemente, incompleta, achacable en su resultado sólo al autor de estas líneas.

2. Razones y sentimientos

Las grandes decisiones de nuestra vida las tomamos considerando sólo o fundamentalmente los aspectos emocionales. Es cierto que tenemos en cuenta motivos de tipo racional, como el precio y la ubicación de una casa, «cuánto cuesta» un hijo, lo que supone el gasto de casarse o separarse, etc. Pero lo cierto es que nos solemos dejar llevar más por nuestras emociones o sentimientos a la hora de estudiar una carrera, elegir una profesión, casarnos, separarnos, tener un hijo o más, comprar una casa o un coche. Más correctamente se podría decir que dentro de las posibilidades existentes elegimos preferentemente desde el corazón y no desde la cabeza.

Sin embargo, todo esto parece cambiar cuando hablamos de las organizaciones y más cuando éstas son públicas o es el propio Estado. Llegados a este punto hablamos de planificación, legalidad, eficacia, eficiencia, economía, productividad y un sinfín de términos similares, que lo que pretenden es aportar racionalidad a la adopción de decisiones, a su implementación y a su ejecución. En realidad, lo que hacemos es tratar de reducir o eliminar

la incertidumbre del mundo que nos rodea y de disfrazar en muchas ocasiones con argumentos racionales una decisión previamente adoptada desde el sentimiento.

Un caso singular lo constituye la decisión política, en la que hay que incluir una buena parte de las veces a la administrativa. Una de las mayores carencias de la decisión política es la inexistencia de información contrastada, ordenada y elaborada que sirva para que la elección política se produzca conforme a los principios de eficacia, eficiencia, etc. Es evidente que no se trata de que el estado de la técnica o de la ciencia no haya alcanzado las cotas necesarias para que eso sea posible. También es cierto que ha habido épocas pasadas en que la simple obtención de información era realmente costosa. Pero obsérvese que se dice costosa, no imposible. En la actualidad cualquiera puede comprobar que la información disponible en la Administración pública y, por ende, en el gobierno es abundante y relativamente barata de obtener, ordenar, tratar y «traducir» a términos no excesivamente técnicos. Sin embargo, la obtención de información no se hace ni con la extensión ni con la profundidad que las decisiones en la actualidad requieren teniendo en cuenta sólo los recursos que movilizan, los actores implicados y la transcendencia que suelen alcanzar, especialmente desde el punto de vista temporal, ya que una buena parte de las decisiones o son irreversibles o requieren de mucho esfuerzo para alterarlas o sustituirlas.

La razón principal estriba en que las decisiones políticas se mueven más en el terreno del arte que de la ciencia. No es raro oír a aquellos que frecuenten los círculos políticos o de la alta Administración pública que tal o cual decisión se ha adoptado «por motivos políticos» que suelen ser estrictos y no confesados o confesables. Puede parecer una obviedad que los políticos adopten decisiones por esos motivos, pero lo que se quiere es contraponer la política a la racionalidad, dándose preferencia a la primera.

Bajo el rótulo de «motivos políticos» se suelen esconder diversas justificaciones, aunque las hay que desde luego pueden encuadrarse en las de tipo racional al uso. La más común es que el decisor, aun teniendo información contrastada, opta por lo que cree más conveniente desde su saber político. Éste suele provenir de su carrera política y de sus intereses de partido, grupales, clientelares, parentelares, territoriales o simplemente personales. Este saber en el que él cree —creencia, esto es, una generalización sobre las causas de un determinado problema, sobre el significado de ciertas relaciones, o sobre los límites— le ha enseñado que una determinada orientación en su quehacer cotidiano —valores— y una serie de realizaciones —producciones culturales— le permiten prosperar en la organización política, mientras que otras elecciones posibles no. Y la forma de prosperar en política es cumpliendo con unas serie de reglas no escritas, pero tan formales como las leyes que aprueban y mandan publicar los responsables políticos.

Por eso la vida política y también sus decisiones están llenas de declaraciones, de valores expresados o aparentes, de creencias no contrastadas y de signos, símbolos, escenarios, gestos, ritos, mitos, actitudes, etc. Es decir, de elementos culturales que poco o nada tienen que ver con los principios racionales que dicen regir nuestras decisiones. Lo bueno de la cultura y de sus elementos es que, como en el caso de las creencias, no hay que contrastarlos, ya que se validan por su simple enunciación. En realidad casi nadie se acuerda por qué se hace algo de una manera determinada. Así, la cultura en una definición breve es «la forma en la que se hacen las cosas en esta casa». De esta manera, «lo que creemos que es la causa determinará el lugar donde buscaremos la solución. Y con nuestra creencia, con frecuencia hallaremos lo que estamos buscando. Si creemos que existe, lo encontraremos» (DILTS en CASTRESANA y BLANCO, 2001).

Pues bien, en nuestra cultura, la política se hace menos sobre fundamentos racionales o burocráticos y más sobre principios basados en los sentimientos, como se puede ver en los productos de nuestras organizaciones políticas y administrativas. La elaboración del presupuesto, por ejemplo, se realiza atendiendo al presupuesto anterior y éste a su vez al de un antepasado remoto. Es decir, si hubo alguna vez alguna racionalidad en la elaboración del primer presupuesto o de una revisión profunda, se perdió en el tiempo. La elección entre diversas políticas o la asignación de recursos tiene que ver más con la posición política del político concreto y de la propia historia de su departamento que con las preferencias del ciudadano o con las encuestas de opinión; desde luego no suele tener que ver, porque es infrecuente, con la evaluación contrastada de las diversas áreas del gobierno. En fin, la propia selección de los altos responsables de la Administración pública no responde a criterios que pueden encontrarse en los manuales de recursos humanos, aunque sí en los «motivos políticos» que hacen que la carrera política del responsable prospere o se conserve.

Podemos decir que el sentimiento y no la razón suele dominar nuestra actuación y este predominio ha hecho que funcione hasta ahora nuestra sociedad, ya que se encuentra razonablemente cohesionada y vertebrada. Sin embargo, a las actuaciones basadas en los sentimientos las solemos denominar desde San Agustín, Descartes o Spinoza confusas, enfermas o disfuncionales, siendo lo funcional lo racional-legal, lo que se mueve, desde la óptica weberiana, desde las reglas preestablecidas de carácter formal; aunque las reglas basadas en las percepciones, sensaciones o sentimientos son igual de rígidas o más que las que llamamos formales. A pesar de ello, si observamos los temarios de oposiciones de nuestros candidatos a directivos públicos, los encontramos llenos del deber ser racional y no encontramos en la selección pruebas específicas que los habiliten como profesionales que se van a mover en su vida profesional entre sentimientos. Esto se espera que lo aprendan a lo largo del tiempo, bien por sus propios medios, o por los oportunos cursos de formación en

técnicas de negociación, de resolución de conflictos, de liderazgo, de manejo de grupos, etc., como si esto fuera ocasional y no lo habitual en la alta Administración pública.

En la confrontación entre sentimientos y razón contrastamos la selección del alto funcionario con la del político. Al primero parece que le corresponde velar porque la Administración pública se ajuste a la ley y al Derecho, y al político impulsar la actuación pública desde su posición lograda en la organización y buscar y lograr apoyos y recursos. En el día a día los veremos, por el contrario, compartiendo decisiones alrededor de una misma mesa y debiendo utilizar una serie de elementos comunes para poderse entender, tanto racionales como basados en «motivos políticos». Dos orígenes, dos requerimientos de carrera, pero los que llegan a la cúspide de las organizaciones públicas acaban por no distinguirse y, aún más, por ser frecuente que los funcionarios pasen a la política formal.

En definitiva, alcanzar lo racional es una permanente frustración. Algo parecido al sentimiento de mala conciencia que se tiene cuando no se alcanzan las reglas éticas o religiosas y próximo, por tanto, a la idea de falta o pecado. Porque en realidad la Administración pública vive en un permanente pecado, el pecado de no alcanzar la perfección que requiere la racionalidad. Por eso nos cuesta admitir y más aceptar los sentimientos en el mundo organizativo, porque nos muestran lo que sentimos o percibimos, las carencias y debilidades de nuestras instituciones, en especial de las públicas, a las que exigimos, además, que den ejemplo. Todo ello lleva a que de vez en cuando se produzcan contrarreformas administrativas basadas en la vuelta a lo puro, a lo legal. Parece olvidarse que la ley es un artificio político y social, el resultado del juego entre los diversos actores de los sistemas.

Desde este enfoque sistémico lo cierto es que nuestras instituciones políticas funcionan razonablemente bien, aunque quizá no de la forma racional que les gustaría a algunos. Lo mismo cabe decir de las instituciones administrativas. De otra forma, los sistemas político y administrativo entrarían en crisis, no sólo expresada, sino real, consistente en no satisfacer los fines fundamentales del Estado y de la Administración pública, esto es, la vertebración y la cohesión sociales. Esto no quiere decir que no hallemos riesgos sistémicos en nuestras instituciones e incluso situaciones de quiebra que se manifiestan, en su forma benévola, a través de la baja legitimidad de nuestras instituciones políticas y de la propia Administración pública.

2.1. Elecciones y política

2.1.1. La coincidencia cultural entre los políticos

Hemos visto que los «motivos políticos» responden a una cultura determinada que no sólo es propia de los políticos. Así, BAE-

NA (1999), por ejemplo, ha demostrado que el hecho de que una buena parte de los nombramientos por Decreto recaigan sobre funcionarios de determinados Cuerpos de la Administración pública es un rasgo importante de nuestra cultura política. Desde otra óptica podría verse como una disfuncionalidad, porque en buena lógica ese colectivo está hiper-representado, lo que parece atacar el principio democrático de igualdad. Este rasgo de nuestra burocracia se incardina en una forma de ver la política y la sociedad y de utilizar y combinar los recursos de ambos mundos creando una serie de redes sobre las que se cimenta la vertebración social y, también, la forma de desarrollar la carrera política.

Las producciones y conductas culturales de nuestros políticos son bastante coincidentes entre los partidos de permanente representación parlamentaria, aunque existen las lógicas diferencias atendiendo a sus creencias y valores. De otro modo sería muy difícil que pudiesen entenderse y lograr acuerdos. Esto explica la percepción ciudadano de que «todos los políticos son iguales». Es difícil no parecerlo cuando se comparten escenarios, metas, deseos de pervivencia, a veces origen de tribu, lenguaje, signos, gestos, ritos, mitos, tabúes, relaciones, etc., y la misma profesión, que hacen que se les vea como lo que en realidad son: un grupo poderoso en la sociedad.

Desde la perspectiva que se maneja, se puede aventurar que no será fácil cambiar la subcultura de nuestros políticos, que si bien se haya condicionada por la cultura general, muestra una serie de rasgos muy específicos, como se puede comprobar fácilmente cuando se está entre ellos o se quiere acceder a uno de sus grupos. Entre los elementos de esa subcultura se encuentra las explicaciones de por qué se ganan o se pierden las elecciones.

Todo lo que rodea al mundo electoral parece secreto o misterioso. Las encuestas de intención de voto o de valoración de los líderes, candidatos o políticos son encargadas por el líder de la organización y estudiadas por él y por un exclusivo y reducidísimo grupo, que no necesariamente tienen que coincidir con los dirigentes máximos formales del partido político. Algo similar ocurre con los resultados de las elecciones. Esto puede explicar que las respuestas que se dan los dirigentes políticos a dichos resultados, aunque éstos no sean buenos, sean autosatisficientes. Al fin y al cabo ese pequeño grupo quiere seguir estando en el poder si puede y sabe que ese tipo de información es un poderoso instrumento de control interno. Además, si los resultados son buenos el éxito se suele atribuir a los dirigentes y si es malo al electorado que, se explica, no ha sabido entender la labor del Gobierno o las bondades del sistema político.

Lo anterior no significa que el fracaso no tenga costes para los que han encabezado el cartel electoral. En realidad, los dirigentes políticos desconocen por qué ha votado realmente el ciudadano, cuáles han sido sus motivos. Sólo saben que esta vez han tenido éxito, lo que les lleva a pensar que sólo ellos saben

cómo ganar las elecciones. El cómo perderlas no parece que interese a nadie más que al ciudadano y al mismo político, pero cuando ya suele ser tarde para poner remedios. Llegados a este punto puede resultar interesante profundizar en el comportamiento de los electores en relación con las políticas públicas siguiendo a ROSE (1989).

2.1.2. *La explicación del voto*

Para nuestro autor, las elecciones son una interrupción de la vida ordinaria para los electores, los gestores públicos y los políticos. Ni unos ni otros esperan demasiados cambios por lo que respecta a las políticas públicas ni a las prestaciones que de ellas se derivan. Cualquiera que sea el resultado de las elecciones, éstas no van a hacer variar la perspectiva habitual de cada uno de esos actores. Además, la votación es el único acto político que la mayoría de la gente realiza en su vida.

La hipótesis de ROSE es la de que la votación a un partido no está vinculada a un conocimiento ideológico, sino que refleja la experiencia acumulada de una vida de enseñanzas políticas directas o indirectas. Para contrastar esta hipótesis utiliza cinco posibles explicaciones para determinar el voto. Cada una de ellas la sitúa en un momento de la vida, desde el nacimiento hasta el mismo día de la elección:

- La socialización es la primera de las explicaciones. Ésta se efectúa durante la infancia y es de tipo indirecto. Su peso como factor explicativo del voto se encuentra en declive y se mide por la identificación con el voto del padre.
- El segundo factor es la situación socioeconómica general, que, para él, cada vez tiene más valor.
- El tercero hace referencia a los principios políticos. Este factor se encuentra muy relacionado con los dos anteriores.
- El funcionamiento de los partidos es la cuarta explicación del voto. En este apartado, tiene cada vez más importancia los resultados de la gestión de un Gobierno que la presencia de un líder concreto al frente de él. En este factor cada vez cobra más relevancia las expectativas personales que el ciudadano tenga respecto a la ocupación del poder por un grupo concreto.
- Por último, señala la identificación personal con un partido y constata que cada vez pesa menos en la votación.

La explicación del voto hay que encontrarla, sobre todo, cada vez más en los factores tercero y cuarto, lo que matiza sustancialmente la idea tradicional del voto político basado en la adhesión partidaria y hace que el factor de la prestación de servicios por parte de los poderes públicos sea cada vez más determinante en el resultado de la votación. Ahora bien, nótese que las

palabras relacionadas con lo que el ciudadano da importancia a la hora de votar son: identificación, situación, principios y expectativas. Es decir, se mueven dentro del campo de los sentimientos. Incluso la situación socioeconómica general debe ser filtrada por esa percepción ya que, como numerosas encuestas nos muestran, no es necesario una crisis real de la economía o de la sociedad para que se retraiga la inversión o el gasto, ya que muchas veces estos efectos se producen aparentemente sin causa alguna racional. Las mismas bolsas de valores funcionan atendiendo a las percepciones de los inversores.

El ciudadano precisa de algo más que de hechos para entregar su confianza. Los hechos mostrados por sus dirigentes pueden ser una condición necesaria, pero la fe en el representante político se otorga desde una percepción en la que domina la transcendencia sobre las cosas materiales y en la que mandan los anhelos y esperanzas depositados en una sociedad mejor y en su futuro personal y de su entorno. Es una renovación permanente del contrato social y político con la sociedad y sus dirigentes. En este modelo la eficacia funciona como un factor básico de credibilidad cuya no superación por los políticos dificulta o impide el darles la confianza para cuestiones de mayor calado para los ciudadanos como personas: la felicidad, el futuro, la democracia, la igualdad o el desarrollo personal. Esta idea se confirma en la investigación realizada.

2.1.3. El significado de las elecciones y la comunicación entre el ciudadano y el político

Para ROSE, las elecciones desde un punto de vista colectivo tienen tres significados:

- Suponen la confirmación de los derechos y deberes de los ciudadanos. La mayoría vota para preservar los principios democráticos o para alcanzarlos si no los tienen, como ocurrió en el caso de Grecia, Portugal y España al salir de sus dictaduras.
- Determinación de quién va a regir el gobierno y la Administración pública. En este aspecto resulta relevante el sistema electoral. Así, el sistema proporcional aumenta la influencia del voto de un individuo frente a lo que ocurre en los sistemas mayoritarios.
- Las elecciones también significan posibilidad de influir en las políticas públicas.

Enlazando con el último significado, ROSE constata la desconfianza de los partidos para admitir un referéndum sobre cuestiones concretas de la actividad pública, a pesar del indudable interés del tema para los ciudadanos. De esta manera, podemos afirmar que la clase política preserva su ámbito de poder que se centra sobre todo en la adopción de decisiones. No obs-

tante, señala que las alternativas políticas sobre una cuestión se ven muy reducidas al existir un consenso amplio entre los diversos partidos sobre los principales asuntos públicos. Este consenso lo evalúa en las tres cuartas partes de las cuestiones importantes, corroborándose así lo manifestado sobre la coincidencia entre partidos al abordar las principales políticas públicas.

Como consejo dirigido a los partidos políticos, ROSE señala que no se trata de mantener el apoyo constante a lo que se hace desde el poder, sino de conseguir ese apoyo el día de las elecciones. Para ello hay que incidir en los aspectos tercero y cuarto ya señalados sobre la explicación del voto individual.

El partido ganador tras las elecciones tiene ante sí la difícil tarea de decidir lo que la gente debía de querer cuando le votó. También tiene que adivinar lo que la gente quiere del gobierno en lo referente a las políticas públicas. Esas dotes adivinatorias que se presumen de los políticos deben completarse con las señales emitidas desde la gente hacia los gobernantes. Por eso se puede decir que ganar las elecciones es el cincuenta por ciento del trabajo de los dirigentes políticos, el resto es interpretar correctamente las señales del electorado.

ROSE parte de que la información es necesaria para los gobernantes, aunque en ocasiones estos no captan las señales provenientes del ciudadano debido a su preocupación por los asuntos internos del poder. Dentro del concepto de gobernantes, el autor también incluye a los burócratas que diseñan las políticas públicas, lo cual no es muy estricto desde una visión tradicional, pero que se asemeja mucho a la identificación que los ciudadanos hacen de los que en la investigación realizada se denominan altos responsables de la gestión pública. Nuestro autor no profundiza en las diferencias culturales de ambos colectivos, gobernantes y ciudadanos, que parece que es la verdadera causa de la falta de entendimiento entre ambos, aunque la aportación de ROSE es de importancia porque reabre el camino a las relaciones no basadas en aspectos racionales sino del comportamiento o emocionales cuyo inicio hay que encontrarlo en la escuela de relaciones humanas (D'AMICO, 1992: 123).

La brecha cultural —que así puede denominarse desde la perspectiva de lo que percibe y siente el ciudadano— entre el político y el ciudadano implica, cuando menos, una dificultad de entendimiento, lo que conlleva el alejamiento entre los representantes y los ciudadanos. La consecuencia es la deslegitimación del sistema político y de sus integrantes, lo que, hoy lo podemos ver, supone una pérdida de confianza por algunos sectores de la ciudadanía en el valor de la democracia como régimen de integración social. En la investigación realizada la democracia no aparece ante algunos ciudadanos como un premio del sistema en el que conviven, sino como una estructura alienante y causante de los males de la sociedad.

Para ROSE la gente no tiene interés en comunicarse en el lenguaje que entienden los políticos, sino que se comunica preferentemente a través de sus relaciones personales, familiares, de trabajo o de mercado. Esto genera una asimetría de información que se ve agravada por la tradicional distancia entre el elegido y el elector, que es causada por la lejanía en la que se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos. No obstante, todo ello se ve compensado con la realidad de la actuación rutinaria de la Administración pública que palia en gran medida esa distancia, que también afecta a los funcionarios de niveles inferiores.

Esta rutina que para el autor citado presenta una cierta ventaja, en realidad es la manifestación más clara del alejamiento entre el ciudadano y la Administración pública y los políticos. La simplificación de información que genera la rutina elimina información relevante para los ciudadanos, que de esta manera no pueden otorgar el valor completo de la acción pública a la institución de que se trate. Además, el político, situado en esa rutina, administra de una manera personal o grupal la información como fuente de poder frente a los adversarios —todos los que pueden hacer peligrar su posición o carrera—, entre los que en este sentido puede incluir también a los ciudadanos en general.

A lo anterior hay que añadir que la lejanía que señala ROSE explica parcialmente la incomunicación, que tiene menos un origen físico que mental. En la investigación realizada en el ámbito de la Administración pública española veremos que se trata sobre todo de una distancia mental al no adoptar los altos responsables de la gestión pública las decisiones públicas desde los valores del ciudadano.

2.1.4. Las señales enviadas por el ciudadano a sus políticos

Las señales que recibe el gobernante provienen para ROSE de cuatro fuentes:

- *Las leyes.* Son vistas como garantía y obligación de los funcionarios y de los ciudadanos. La evolución de las leyes muestra que se ha pasado de normas restrictivas a normas reconocedoras de derechos, siendo éstas a las que nos vamos a referir. Presentan la característica de que conforme nos vamos alejando de la realidad inferior, son susceptibles de ser interpretadas de forma más discrecional.
- *Los expertos.* Dada la gran complejidad de la sociedad y de la Administración pública, los expertos son el enlace natural entre el ciudadano y los gobernantes. Aquéllos se encuentran en organizaciones profesionales que tienen un acceso más fácil al poder. Sin embargo, la relación entre los titulares de éste y los expertos no es fácil y se plantea en términos de desconfianza. Ésta se basa en el desconocimiento del político, en su bajo *status* de especialización y en el esca-

so control efectivo que pueden ejercer sobre los expertos, al no estar sometidos a la jerarquía de los políticos.

- *El mercado.* La ideología conservadora mantiene que la ausencia de pago por la prestación de los servicios públicos distorsiona los fines de la Administración pública, al no percibirse información suficiente sobre el cumplimiento de los fines públicos. Éstos no son los que la gente quiere, sino los que quieren los expertos y los funcionarios. Estas distorsiones también se muestran en el caso de las empresas públicas, ya que pueden elegir entre la financiación a través de impuestos o a través del precio. Debido a esto, los partidos conservadores afirman que si los cargos públicos no saben lo que quiere el ciudadano, habrá que dejar en manos del mercado la consecución de los objetivos. Sin embargo, incluso para la ideología conservadora, existen consideraciones al margen del mercado que exigen el mantenimiento de determinadas prestaciones por la Administración pública.
- *El electorado.* ROSE realiza una afirmación determinante de la distancia entre el político y el ciudadano: la sensibilidad de los políticos en las situaciones electorales tiene más que ver con su carrera personal que con los programas públicos. El electorado, por otra parte, envía más de un tipo de señal a los políticos, sin embargo estas señales no son armónicas, por lo que es preciso una interpretación.

En relación con las leyes hay que precisar que, en el sentido manejado por ROSE, conforman lo que el ciudadano espera de la Administración pública, lo que enlaza con la idea de rutina expresada anteriormente. Las leyes son conformadoras de la cultura política-administrativa de los ciudadanos al estructurar sus vidas por referirse a aquellas cuestiones a las que más importancia les dan. La alteración de estas leyes es mínima a lo largo del tiempo y son las que permiten afirmar el alto grado de coincidencia en los países avanzados democráticamente entre las posiciones políticas que alternen en el poder.

Desde un punto de vista presupuestario, las leyes también explican que el gasto público se encuentre comprometido en un porcentaje muy elevado por decisiones anteriores, lo que suele ser muy descorazonador para los políticos que acceden por primera vez al poder, pero enormemente tranquilizador para los ciudadanos. Todo ello genera una fuerte estabilidad que propicia el asentamiento de una serie de valores permanentes en el tiempo. Se podría decir que las leyes de ROSE conforman el armazón de nuestro sistema político y social y que resultan ser las principales fuentes de educación cívica, política y administrativa de los ciudadanos. Claro es que también son la fuente de resistencia más grande para producir innovaciones o transformaciones de la realidad, por lo que es preciso en estos casos volver a construir la mayoría política y social que propició en un momento determinado

el establecimiento de una ley concreta. Parece evidente, después de lo dicho al respecto, que el término «ley» manejado va más allá de su plasmación formal, pero también que ésta resulta imprescindible en un Estado democrático y de Derecho.

Respecto a la última señal, hay que decir que la necesidad de interpretación de la que habla nuestro autor es debida al punto de restricción de valor en el que caen los gobernantes o altos responsables de gestión pública al abordar sus actuaciones y decisiones. Esta restricción es debida a que los gobernantes no contemplan la actuación pública desde el valor que otorga el ciudadano-electoral a la institución gobierno-Administración pública. El resultado es que el ciudadano no otorga la cantidad de legitimidad institucional que los políticos creen merecer por el esfuerzo realizado, lo que puede conducir a una situación de quiebra sistémica, esto es, a una situación dentro de un sistema político donde no se pueden encontrar soluciones con la combinación de elementos que hasta ahora se estaba realizando.

Si aceptamos que el político piensa fundamentalmente en su reelección y en hacer prosperar o mantener su carrera política, la expresión «criterio político», que se aplica como juicio normal de la toma de decisiones, tiene todo el sentido para lograr ese objetivo. Pero para el ciudadano la política también es un medio para ser más feliz personal y grupalmente, aunque observa que el conflicto de la búsqueda de la felicidad entre los dos actores de la ecuación, políticos y ciudadanos, se suele resolver a favor de los primeros. El problema es que sólo el político ve un conflicto en conseguir sus legítimos objetivos de carrera, a la vez que realizar lo que realmente desean los ciudadanos. Éstos, especialmente desde su faceta de contribuyentes-conformadores del sistema, exigen que el político atienda prioritariamente sus necesidades y que la carrera política se cimente en los resultados y en la responsabilidad.

La asimetría electoral/político es debida al papel que cada uno de ellos se otorga a sí mismo en el sistema político y del papel que otorga al otro. Ambos actores se sitúan desde promontorios distintos dentro de un mismo campo de juego que les impide ver toda la realidad del otro. Ahora bien, es el político, en clave ciudadana, el que tiene que hacer el esfuerzo para comprender todo el terreno de juego. Además, el ciudadano cree que debe hacerlo desde su punto de vista. No cabe, por tanto, achacar a los ciudadanos problemas de percepción resolubles y en general con formación en valores ciudadanos o políticos.

La pregunta que hace ROSE tras el análisis de los tipos de señales es si todas tienen la misma importancia y si diferirán según la actuación pública de que se trate. Para ello distingue entre bienes dirigidos a un colectivo y los que se dirigen directamente al individuo, por un lado, y entre bienes que se prestan mediante precio y aquéllos en los que el mercado no interviene, por otro. ROSE muestra que las señales son diferentes en cada caso y que éstas pueden

mostrar cambios de actuación en determinadas políticas. Sin embargo, concluye que las señales más importantes para las políticas públicas son las provenientes de las leyes y las de los expertos.

Tras la teoría de ROSE siguen quedando una serie de incógnitas ya que, si bien las señales llegan al político, lo suelen hacer de forma débil y desigual. El político, además, puede alterar la ponderación de las señales según su preferencia o la cultura política en la que se encuentre. En el caso de los expertos, su elección no es natural, no se produce por un criterio del más capacitado o representación dentro de su área, sino por los criterios que rigen los «motivos políticos». Es decir, no se garantiza que el experto sea un buen intérprete de los ciudadanos o de las otras señales, si es que esa es su verdadera función. En cualquier caso, lo normal es que reproduzca el modelo cultural de relación entre el gobernante y el político. Si no lo hace, el político quizá no encuentre ventajas en su colaboración, verá peligrar su propia posición dentro del sistema político o encontrará riesgos para el propio sistema.

El experto lo es en razón de una materia concreta, pero también en cómo la misma o una disciplina dan satisfacción al modelo general cultural. Su saber se produce en un marco cultural que le garantiza una vez y otra vez la contrastación de su saber y su validez. Es, por tanto, el menos adecuado para introducir una alteración del marco cultural ya que esto le supondría replantear su saber y el valor del mismo. Esto puede explicar que los expertos —actualmente en su vertiente de consultores— planteen mejoras a lo existente mediante la aplicación de nuevos instrumentos de medir o de actuar sobre la realidad, pero que tengan dificultades en definir e, incluso, aceptar una nueva realidad. Cosa bien distinta es que los expertos sean cada vez más conscientes de que el modelo actual está agotado y de que las soluciones que ofrecen se centran principalmente en el nivel básico de las necesidades ciudadanas.

Un buen ejemplo serían los análisis que se están realizando sobre la Sociedad de la Información. Mientras CASTELLS nos habla claramente de un nuevo tipo de sociedad formada sobre un modelo cultural que poco tiene que ver con lo conocido —incluso cuestiona el propio concepto de cultura aplicable a la nueva realidad—, los tecnólogos de diversas procedencias insisten, en resumen, en aplicar modelos y soluciones de la era postindustrial basados en la producción y en un receptor estático de los productos al que se le sigue ofreciendo sólo la capacidad de elegir entre varias opciones, pero no la posibilidad de conformar el propio producto. Esa no parece ser la nueva sociedad que se anunciaba.

El ciudadano asume la faceta de elector fugazmente cada cierto tiempo, aunque eso no significa que no registre diariamente lo que hacen sus gobernantes. Es cierto que, las elecciones son una interrupción de la vida ordinaria y también pueden verse como el día en que se formaliza la evaluación de los políticos siguiendo los criterios señalados por el autor. Ahora bien, hay que recordar que

los cinco factores explicativos de voto caen mayoritariamente en el terreno del sentimiento. El ciudadano no realiza un auténtico análisis coste-beneficio de las acciones del gobierno y de la oposición, sino que ha ido acumulando una serie de sensaciones y hechos interpretados y seleccionados a lo largo de los años previos a las elecciones y que los ha ido filtrando con sus creencias y valores.

2.2. La desorientación del político

Con frecuencia en la política se entiende que «más» o «hacer algo» implica una mayor puntuación del ciudadano de cara a las elecciones, lo que concuerda con un rasgo de nuestra cultura racionalista y del deber ser en el que «más» es sinónimo de «mejor». Sin embargo, no es extraño que, por ejemplo, una inversión en infraestructuras de carreteras —una acción típica de la que se esperan importantes rendimientos electorales— produzca el choque entre los fines políticos, por ejemplo, comunicar dos valles, con el deseo de los habitantes de no ver alterado su modo de vida. Queda la duda de si se está buscando el voto de los que están en el lugar de impacto de esa infraestructura, que son pocos, o de los que la van a usar y no van a sufrir sus desventajas, que potencialmente son más.

Siguiendo el ejemplo anterior, hay que preguntarse, si admitimos que las infraestructuras viarias son rentables electoralmente —para el ciudadano hay que recordar que es una de las prioridades declaradas en la actuación pública—, cuál es el nivel de saturación de ese apartado en la valoración del elector, porque no parece evidente que dentro de la explicación de voto ese tipo de inversiones sea la única acción del gobierno que considere. Por otra parte, llegados a un determinado nivel de número y cantidad de inversiones, la valoración del ciudadano sobre este tipo de políticas es posible que pase a ser neutra o negativa. Además, puede suceder que el elector considere, no sólo que se realizan demasiadas infraestructuras en detrimento de otras actuaciones, sino que una determinada infraestructura no cumple para él los requisitos de eficiencia y prioridad social, tal y como aparece en la investigación realizada.

No parece que se pueda explicar el voto en su vertiente pragmática sólo por una política pública, ni siquiera por la suma de todas ellas, si lo que se está midiendo son indicadores de «más-menos», ya que, como se ha visto, intervienen numerosos factores de carácter no racional que pueden alterar esa visión cuantitativa. Sin embargo, la acción política requiere que la información disponible se simplifique. Para ello utiliza una serie de indicadores de verificación de los objetivos basados en acciones del pasado —comparación, por ejemplo, con el presupuesto dedicado a una política concreta en una serie histórica— o en declaraciones valorativas de los ciudadanos. La única manera de poder salir de esta dinámica que conduce cada vez a mayor frustración es cambiar de perspectiva cultural.

Después de estas breves consideraciones no debe extrañar que el político considere que debe dejarse guiar por su buen saber y entender, conseguidos a lo largo de su carrera política y por las certezas que cree que le han hecho llegar hasta donde está. El político, de todas las señales y las explicaciones de voto señaladas, se centra básicamente en dos tipos de acciones: inversión en infraestructuras y promoción de determinados grupos económicos y sociales, normalmente a través del ofrecimiento de puestos políticos y de amplias subvenciones. En este caso se suele ir mucho más allá que la simple labor de fomento empresarial o social. Pues bien, es rarísimo que los fondos destinados a esos fines, que son los mayoritarios en cada presupuesto, se rijan por algún tipo de planificación verdadera o por estudios coste-beneficio empresarial y, mucho menos, por una evaluación que permita comprobar la eficiencia social del gasto realizado con el fin de reordenar las prioridades presupuestarias, y por tanto políticas y sociales. Por eso no es de extrañar que la mayor parte de las políticas de un gobierno sean casi idénticas a los que le han precedido, cambiando simplemente algunos de los beneficiarios. De ahí que la valoración ciudadana no pueda basarse simplemente en las actuaciones y en su consideración desde una óptica racional, porque de otro modo no existirían normalmente razones para cambiar de gobierno.

Todo lo anterior lleva al convencimiento de nuestros políticos de que su intuición e interpretación de la realidad —normalmente vista a través de encuestas que miden esencial o exclusivamente el valor declarado— son los instrumentos necesarios para afrontar las elecciones, ya que no parece existir ninguna otra alternativa de realizar una prospección cierta de la intención de voto de los ciudadanos. En definitiva, esperan movilizar con acciones racionales —aunque sus fundamentos puedan no serlo— un voto cuyo contenido es prácticamente emocional, no porque no se valoren los hechos realizados sino porque los hechos son percibidos y sentidos a través del proceso apuntado.

Cuando el resultado es negativo y los políticos son desalojados del poder, tiempo tendrán en la oposición para pensar en el fracaso, que, por otra parte, suelen achacar: al electorado que no ha entendido su esfuerzo; a no «haber sabido vender bien la acción de gobierno»; a los líderes políticos del partido; a los funcionarios; a los altos cargos y a los grupos «desagradecidos» que no han sabido devolver en votos todo el beneficio obtenido. La solución que se dan, por tanto, está en cambiar los líderes y los futuros altos cargos, en contratar expertos en *marketing* electoral, reestablecer las buenas relaciones con los grupos sociales y económicos y en tratar de transmitir desde la oposición buenas formas y maneras —un nuevo estilo— al ciudadano y a los funcionarios.

No importa que la primera vez no se tenga éxito, el candidato suele pensar que tendrá éxito con reajustar algunos de los elementos anteriores en la siguiente convocatoria, siempre que consiga de nuevo la candidatura de su partido. Nos movemos, pues, en un terreno impreciso que, a pesar de los fracasos, no conduce a un cambio de

mentalidad en los políticos, simplemente porque realizando ese procedimiento reiteradamente puede acabar obteniendo el poder, y esto compensa sobradamente el tener que buscar otras explicaciones de cómo funcionan las relaciones entre electores y políticos.

Realmente lo que sucede es que la clase política sabe o intuye que el sistema está orientado básicamente a satisfacer a los grupos que integran el poder. El coste de perderlo de vez en cuando —que no es tan alto para la mayoría de los políticos— es compensado por su obtención, de esta manera nada cambia y el elector elige entre lo que le ofrecen y no entre lo que le gustaría. Ahora bien, en la investigación realizada aparece un incipiente perfil del ciudadano conformador de la gestión pública, que no se conforma con votar cada cuatro años y que quiere conformar las reglas de juego de la política. Esto agravará la denominada crisis del Estado o de las instituciones y la pérdida de legitimidad de las mismas.

Se puede señalar como resumen que existe una confusión habitual en la clase política entre la alternancia de partidos en el gobierno, el logro de la legitimidad y la democracia. En la práctica los tres términos se usan indistintamente y así la mayor expresión de la democracia, además del voto universal, es la alternancia y con ello se logra la legitimidad del sistema político. Si bien el orden de esos tres factores no altera el producto, que no es otro que el mantenimiento del actual sistema político y de la posición alcanzada en él por los actores políticos, el ciudadano aparece ajeno a ese juego y como simple alimentador del mismo. El acto de votar y el cumplimiento de las leyes, especialmente las fiscales, son los que permiten mantener todo el sistema: la democracia, la alternancia y la legitimidad. El mayor logro que puede obtener a su participación es cambiar de actores pero no de terreno de juego ni alterar sus reglas. De ahí que el ciudadano puede que esté empezando a cansarse de mandar constantes señales a los políticos para que cambien el sistema actual, ya que para él es evidente que es a éstos a los que corresponde tal tarea.

Lo que está en juego ya no es la alternancia entre partidos por la entrada de otro que no respete las reglas de la democracia, sino el propio juego en sí. Ahora bien, la cuestión reside en si el político ve ganancias en el cambio cultural que, según la investigación realizada, le exige el ciudadano.

3. El cambio cultural y los políticos

En el trabajo de investigación realizado aparece un nuevo modelo cultural con el que abordar la gestión pública. Dicho trabajo está basado en las claves de valoración operativa de los ciudadanos en relación con la institución gobierno-Administración pú-

blica. Esto exige un cambio de mente o de ideas en los políticos. Ahora bien, a pesar de las crisis que se achacan al sistema y que han aparecido algunas quiebras en él, no se perciben todavía problemas irreversibles en nuestro sistema político. En buena lógica política, no existen motivos para introducir cambios y alterar el difícil *statu quo* actual que, eso sí, se percibe como inestable y en amenaza. En el fondo, los políticos son conscientes de que el viejo modelo liberal hace aguas y que los parches que se le han puesto basados esencialmente en el incremento de la participación de los grupos de interés no aguantarán mucho más. Esto ha calado en el discurso político y se habla de diversas corrientes pretendidamente nuevas, pero que en realidad son una amalgama de viejas ideas renovadas a la luz de la actualidad.

No se percibe, por tanto, una presión externa suficientemente consistente y generalizada que justifique cambiar los elementos del actual sistema político. Sí es cierto que algunos partidos introducen en sus procedimientos internos reclamaciones antiguas, como es el caso de las listas abiertas, pero no se vislumbra intención alguna en pasar la puerta de cada organización y hacer extensiva esa solución —de escasísima transcendencia real en algún partido que la propone— al sistema electoral general. Lo que subyace a las diversas crisis que se manifiestan es el cuestionamiento del propio sistema de partidos, la alteración radical de la carrera política y la forma de participación de los ciudadanos en la política.

En el apartado anterior hemos visto que la explicación del voto tiene un contenido colectivo y otro individual, aunque las respuestas que se dan para explicarlo son cada vez más pragmáticas, como se ha comprobado en la valoración de la gestión pública en la investigación. No quiere decir esto que la explicación de voto se produzca casi exclusivamente en la actualidad y en el futuro por las realizaciones del gobierno a sus ciudadanos, ya que, en definitiva, se va a tratar siempre de una «valoración». Sin embargo, es indudable que su peso se incrementa perceptiblemente y que, en cualquier caso, su valor en la legitimidad del Gobierno y la Administración pública y, en consecuencia, del sistema político es decisivo como condición necesaria para otorgar la legitimidad institucional. La legitimidad por resultados percibidos, por tanto, está condicionando cada vez más la legitimidad institucional, hasta el punto en que en el estudio aparece como el factor necesario sin el que el ciudadano es incapaz de otorgar la legitimidad institucional.

La investigación realizada muestra la necesidad de abordar un profundo cambio cultural en la gestión pública que afecta primordialmente a los altos responsables de la gestión pública (ARGP) que podemos asimilar a nuestros efectos a los políticos. Es evidente que el cambio debe extenderse al resto de los miembros de las organizaciones públicas y en especial a los funcionarios, pero esto, podríamos decir, se debe realizar en una segunda fase, aunque coincida parcialmente con el desarrollo de la prime-

ra. No hay que olvidar que el premio consiste en otorgar mayor legitimidad a una institución, el complejo gobierno-Administración pública, que no está bien valorado por el ciudadano-elector, el mismo que cada vez otorga más valor a la gestión pública en su voto, por lo que merece la pena, al menos, plantearse la posibilidad del cambio en las formas de entender y hacer política, sobre todo cuando se acepta una equiparación entre más legitimidad y democracia.

3.1. El político ideal para el ciudadano

En la investigación realizada el ciudadano define su tipo ideal de político, que vendría perfilado por las siguientes notas:

- Planificador de las actuaciones públicas.
- Experto en su área de actuación.
- Que informe al contribuyente del destino de los fondos públicos.
- Que regule eficazmente las ayudas con dinero público.
- Que reduzca el gasto ordinario.
- Con capacidad de gestión y que asuma riesgos.
- Que sea evaluado y se le exija responsabilidades.

Este estilo apunta claramente al rol de un ciudadano-contribuyente, de un ciudadano democrático conformador de derechos y con autopercepción de capacidad y potencial para exigirlos. Apunta a la necesidad de construir un nuevo marco de interacción entre la Administración pública y la sociedad. La expectativa y el deseo de la ciudadanía en este sentido ya existe, como se apunta en la investigación.

Si el político se comporta de esa manera, el ciudadano obtendría el siguiente valor:

- Confianza en el sistema, en la democracia.
- Confianza en los responsables públicos.
- Ilusión en el futuro como ciudadano.
- Gran avance en su calidad de vida.

Podríamos decir que lo anterior es el desglose del mayor otorgamiento de legitimidad a la institución gobierno-Administración pública. Cabe preguntarse qué hay de pérdida en la ganancia, es decir, qué creen perder los políticos si se ajustasen al perfil que les exigen los ciudadanos. Hay que señalar previamente que, desde un enfoque sistémico, es natural justificar el no cambio, el inmovilismo por un principio de conservación de lo conseguido y por un miedo a lo desconocido. Es comprensible desde la óptica del político que entre la situación actual llena de seguridades, y de alguna incomodidad, y la que el ciudadano en la investigación

le exige, tenga dudas sobre lo que realmente éste parece querer, sobre todo teniendo en cuenta que su experiencia vital le señala que en el pasado no siempre ha interpretado correctamente las señales del ciudadano-elector, como se ha señalado. Por otra parte, sigue confundiendo el juego de las alternancias con la legitimidad del sistema. Sin embargo, la expresión del ciudadano es nítida y sin ambigüedades en la investigación y sus requerimientos difícilmente admiten más de una explicación. El ciudadano espera que el político asuma riesgos si quiere obtener el reconocimiento que siempre ha esperado de él y que también siempre ha constatado que se le ha negado.

3.2. Qué pierde el político si cambia

Pasemos a continuación a concretar, la pérdida del político si se ajusta al perfil requerido por el ciudadano.

3.2.1. Planificador de las actuaciones públicas

La planificación suele ser pública y documentada, lo que exige al político enseñar, de alguna manera, sus cartas al adversario, a la vez que le obliga a prever los medios necesarios para acometer lo previsto. Ante la oposición ofrece un documento que es objeto inmediatamente de estudio y de exigencia periódica en el Parlamento sobre su grado de cumplimiento. Supone también dejar realizado un trabajo para un tiempo futuro en el que él no sabe si va a continuar. Es decir, puede trabajar para que otro obtenga parte de sus éxitos, independientemente de que sea de su partido o no.

La planificación verdadera, no la meramente declarativa implica ocuparse de los factores y funciones administrativas, algo para lo que no suele estar preparado y que considera una tarea propia de funcionarios y no de políticos. Además, ni concreción ni transparencia son términos muy usados en el vocabulario político, de ahí que un plan no suela ser más que un recetario vago de tareas a realizar sobre unos principios genéricos y comúnmente aceptados en un período prefijado, pero sin ninguna previsión sobre los medios a emplear.

Planificar supone abrir anticipadamente el debate presupuestario y comprometer del resto de la organización fondos para un período superior a un año. Esto genera fuertes resistencias en el resto de los departamentos y dentro del propio cuando se trata de una política que implica sólo a una de las áreas. La experiencia muestra que se suele querer utilizar la planificación para incrementar las dotaciones y medios de un área concreta, lo que implica el enfrentamiento directo con los departamentos de hacienda y administraciones públicas. Desde el punto de vista de la oposición se ofrece un buen argumento de ataque ante los nor-

males incumplimientos de las previsiones presupuestarias consignadas en el Plan, lo que suele reabrir las susceptibilidades con el resto del gobierno.

Es evidente que el Plan presenta una serie de ventajas entre las que destacan (ARENILLA, 1997: 134-5): concreción de los medios y fines; la búsqueda de apoyos políticos, presupuestarios y administrativos, entre los que hay que incluir a los empleados públicos; y la proyección a la sociedad de una imagen de firme voluntad de cambiar las cosas. Aunque los inconvenientes también son grandes: vaguedad de los objetivos o, al contrario, concreción excesiva de los mismos convirtiendo el plan en un recetario de medidas administrativas; establece un compromiso de plazos y logros que pueden ser difíciles de cumplir debido a los numerosos factores y actores que intervienen, lo que deviene en desgaste político para los impulsores del plan; transmite una imagen «gastadora» de la Administración pública para sí misma, frente a objetivos más «tangibles» y a corto y medio plazo para el ciudadano; crea unas expectativas de cambio mayores que las que pueden ser o las que la organización está dispuesta a admitir; y polariza en el plan los deseos y aspiraciones de los actores intervinientes en el sistema Administración pública.

En resumen, planificar supone adentrarse en cuestiones relativas a los medios administrativos lo que no es el campo de los políticos, por lo que tienen que otorgar un gran protagonismo a los funcionarios, que son los que encuentran en la planificación la oportunidad de conseguir recursos y de consolidar su posición en la organización. Supone también alterar los equilibrios existentes con los grupos sociales, con los que tendrá que negociar para compartir su poder político. Pierde, por tanto, a sus ojos, predominio político y posición en el sistema; se hace más vulnerable al tener que descubrir sus líneas de actuación para el futuro; se hace más previsible y transparente; y, sobre todo, tiene que alterar el *statu quo* de su área de actividad, con lo que de incertidumbre trae eso consigo.

3.2.2. Experto en su área de actuación

El ciudadano da un significado distinto a la palabra «experto» a la que daba ROSE. Ahora se trata de un profesional especialista en un área determinada que desempeña en la política precisamente un puesto en dicha área de actividad. El perfil del político actual es el de un generalista con no demasiada formación pública y, normalmente, dependiente económica o profesionalmente del partido que le ha colocado en posiciones de poder. Los profesionales con éxito no suelen entrar en política, lo que afecta con más frecuencia a los partidos liberales o conservadores que suelen tener en este segmento de la población a nutridos seguidores.

Las canteras de los políticos, como ha demostrado BAENA, tienen un importante origen burocrático, aunque no son ni con mucho la mayoría. Sin embargo, cuando un alto funcionario accede a la política lo hace por compartir y haber asumido previamente la subcultura de los partidos políticos, aunque le sea muy útil en su nuevo puesto la red de relaciones que hizo durante su carrera funcionarial. En nuestra cultura política el experto tiene un perfil político bajo cuando entra en el gobierno y se le suele reservar para áreas poco vistosas o áreas, por el contrario, complejas técnicamente. También puede suceder que se suela colocar en el poder a personas de relumbrón con el fin de marcar un cierto estilo de gobierno, aunque rara vez pasará por ese tipo de personas las decisiones de cierta transcendencia.

El político espera encontrar los expertos en la Administración pública o en el mercado, lo que le permitiría abrir el abanico de posibles candidatos para las áreas que están bajo su responsabilidad política más allá de los miembros del aparato de su partido. Sin embargo, el abanico de elección libre para el político que llega a un cargo se encuentra bastante restringido por lo que en cada momento se considera políticamente correcto o conveniente —cuotas femeninas, de jóvenes, territoriales, de facciones del partido, de otros partidos que prestan su apoyo apoyan en el parlamento o al gobierno—. Esto explica que los puestos de segundo o tercer nivel que el político dirigente esperaba ocupar con expertos de la Administración pública o del mercado tengan que ceder su lugar a personas del partido que han trabajado en las áreas correspondientes, aunque en algunos casos su única experiencia proceda precisamente de pertenecer a alguna de las comisiones del partido. En este caso el perfil de experto no coincide con el solicitado por el ciudadano, al equiparlo al político, que es lo que realmente es.

No obstante lo anterior, lo cierto es que en la política actual cada vez se es más consciente de la necesidad de situar al frente de las áreas de responsabilidad a políticos con experiencia, al menos, en el cargo. Aunque también puede suceder que esto se deje sólo para los puestos políticos de menor rango nivel. Cosa muy diferente a que los ciudadanos pidan políticos expertos es que sean los expertos —en el sentido de ROSE— los que tomen las decisiones políticas o que debido a la complejidad de las decisiones, se entienda que los ciudadanos no tienen un conocimiento experto para comprender el proceso de toma de decisiones. Para el ciudadano el experto goza de una legitimidad distinta y en muchas veces superior a la del alto responsable de la gestión pública. A sus ojos parece movido exclusivamente por intereses objetivos y fundamenta sus manifestaciones en el conocimiento científico o profesional de la materia de que se trate. En cambio, los responsables de la gestión, en palabras del ciudadano, «qué van a decir» sobre un tema en el que se ha encontrado resistencia ciudadana.

Esta reacción ciudadana no es debida en exclusiva a la complejidad de la materia de que se trate, sino a que el político no se ha

ocupado de que el ciudadano tenga elementos de juicio suficientes como para tener su propio criterio o, al menos, poseer los elementos básicos para poder formárselo. De ahí que la baja valoración que otorga el ciudadano al político sea debida a las numerosas veces en las que siente que le ha fallado. Éste es uno de los motivos de la alta estima que siente por el experto. Ahora bien, asistimos en los últimos años a la existencia de expertos que se contradicen y que están dispuestos a entrar en el juego político apoyando a uno u otro partido, bien sea por afinidad ideológica, motivos económicos o de otro tipo. No es extraño que los partidos reúnan en rededor suyo a una serie de expertos, profesionales e intelectuales que suelen manifestarse públicamente ante situaciones conflictivas. Claro es que en el momento que el ciudadano percibe su vinculación partidaria —aunque no sea de militancia— lo equipara sin dificultad al político al que sirve. Éste es un motivo más para el hastío del ciudadano de la política al sentir que es difícil encontrar opiniones al margen del poder establecido.

DAHL (1999: 81-7) llamará gobierno de la tutela a aquel en la que expertos profundamente comprometidos con el gobierno dirigen el bienestar general debido a su superior conocimiento del mismo. Esto le lleva a preguntarse por qué no debemos entonces trasladar el gobierno a los expertos y a afirmar que los expertos deben estar disponibles para el político, pero no ejercer el mando. Entiende que la cuestión es quién o qué grupo debe tener la última palabra en las decisiones hechas por el gobierno de un Estado. Para gobernar bien un Estado, afirma, se requiere mucho más que un conocimiento estrictamente científico, como: poseer juicios éticos; resolver el hecho de que los buenos juicios entran en colisión con otros y que los recursos son limitados; determinar cuáles son los mejores medios; e incorruptibilidad. Si no se tiene lo anterior, concluye, los guardianes de un Estado tenderán a convertirse en déspotas. Esta advertencia, decimos, vale también para los políticos de perfil tecnocrático que cifran su legitimidad en su conocimiento experto frente a la impericia ciudadana o de otros políticos o alternativas.

Si debe ser experto en su área de actuación, el político pierde libertad a la hora de ocupar puestos en el gobierno y restringe el número posible de candidatos. A esta limitación hay que añadir las otras que provienen de lo que se entiende políticamente correcto en cada momento —joven, mujer...—. Le resultaría difícil proseguir su carrera política más allá de las áreas de las que es profesional o experto, lo que, en definitiva, podría suponer acortar su tiempo en la política. Además, se eliminaría de la política a aquellos que no tuvieran nada que aportar al no haber conseguido el *status* de profesionales en sus ocupaciones de origen. El ciudadano lo que nos está diciendo es que no quiere políticos que vivan de la política, sino que sólo vivan temporalmente para la política y que sean capaces de llevar los intereses y valores de los ciudadanos a las áreas públicas a las que accedan.

3.2.3. *Que informe al contribuyente del destino de los fondos públicos*

La política, como cualquier otro saber o profesión tiene una serie de reglas que no son difundidas fuera de los límites de sus miembros. Ya se ha señalado que la clase política comparte una serie de aspectos culturales comunes que les hace diferenciarse de otros colectivos, y de la sociedad en general. A ello hay que añadir que las reglas de ascenso en la política se caracterizan por una enorme competitividad, lo que hace a los políticos ser enormemente discretos sobre sus objetivos y aspiraciones. El hecho de que la política se ejerza frente al escaparate de la opinión pública también hace que la información sea un producto valioso y medido en su suministro y alcance. Por último, la actividad política se realiza en oposición a otros grupos que también aspiran al poder y éste se nutre de información que, no sólo es útil para el diseño de programas y políticas, sino también para el adversario. Todo ello hace que por naturaleza el político sea reservado y no se muestre muy proclive a difundir mucha información sobre lo que hace o sobre lo que piensa hacer, como hemos visto al tratar los problemas de la planificación.

La información es la principal fuente de poder del político y es moneda de cambio en su carrera, por lo que entiende que no puede derrocharla. Cuanto más abierto es un sistema político, más agentes poseen información, aunque no toda tenga el mismo valor. El político debe actuar con el valor marginal de la información que posee, lo que espera que le depare ventajas en un mundo altamente competitivo. Su posición de privilegio le permite «comprar y vender» información y hacerla circular por los cauces que más le convengan, pero, sobre todo, entiende que su principal valor es su conservación con el fin de poder sobrevivir y prosperar en un entorno inestable y lleno de incertidumbres.

Lo anterior, claro es, contrasta con el hecho de que la validación del político depende del ciudadano y de lo que este procese de la información que sobre la actuación del político reciba. Esta contradicción puede explicar el que el político siempre piense y sienta que no «vende» suficientemente bien su gestión. Pero ante el dilema de optar entre ser transparente, o al menos serlo razonablemente, o evitar poner en peligro su carrera elegirá la segunda opción. Si esto sucede en general así, la discreción es mucho mayor respecto al destino de los fondos públicos. Esto no quiere decir que no se aireen las inversiones y las políticas de las que se cree que su éxito depende de su abultamiento presupuestario. Ya hemos visto que la expresión «cuanto más, mejor» parece ser el referente del político al uso, que suele expresar su discurso en expresiones monetarias o cuantitativas. Pero poco saben los ciudadanos de los gastos corrientes, especialmente de los de personal, o de otros gastos, especialmente los de tipo financiero, salvo la impresión general de que no son eficientes. Algo similar sucede con los impuestos al percibir el

político que su transmisión no son buenas noticias para los ciudadanos y porque estos exigen las correspondientes contraprestaciones a sus pagos.

Informar sobre el destino de los fondos implica revelar las prioridades que el gobierno tiene en materia de políticas públicas, lo que puede chocar con las preferencias reales de los ciudadanos, que, como han manifestado en la investigación, desean que las inversiones públicas sean productivas y «efectivas socialmente» y que los fondos públicos se gestionen «con utilidad social», lo que, por desgracia, no siempre ocurre. Esto no es debido a la existencia de una maldad intrínseca de la clase política, sino simplemente a la inercia del gasto público que consolida políticas del pasado o debe financiar lo que antes hemos llamado las políticas basadas en las leyes. El ciudadano tiene razón en quejarse de la poca variación en las políticas reales entre diferentes partidos, lo que es un motivo más de apatía y alejamiento de las instituciones políticas. En cualquier caso, el margen que queda para la imaginación política sucumbe ante el conservadurismo propio de los integrantes de la carrera política. En fin, los casos de corruptela o de clara corrupción disparan en el ciudadano la sensibilidad sobre el destino de los fondos públicos, aunque sólo son manifestaciones corroboradoras extremas de la desconfianza hacia el cómo los políticos gestionan sus impuestos.

El político espera ganar en esta pérdida de legitimidad, permanencia y protección del grupo al que pertenece. Gana en el mantenimiento del *statu quo* ya que, si bien, es probable que piense que las prioridades en la asignación de los fondos públicos en su gobierno son incorrectas, también es seguro que piense que la alteración de las mismas puede hacerle empeorar su posición actual. El mero hecho de replantear las prioridades del gasto hace que la decisión del mismo quede fuera normalmente de su alcance y que deba tener que competir por mantener lo que tiene con otras políticas y políticos. Evita dar un arma poderosa a sus adversarios políticos, propios o de la oposición. Por último, la información al contribuyente implica otorgarle posibilidades de que mida y siga su gestión. Por eso la pérdida no se compensa con el hipotético, piensa el político, reforzamiento de las instituciones democráticas, simplemente porque no encuentra relación entre ambas.

3.2.4. *Que regule eficazmente las ayudas con dinero público*

Este requisito comparte algunas notas de los anteriores, a la vez que tiene particularidades propias. El ciudadano percibe que las ayudas públicas —subvenciones, becas— no se asignan en ocasiones de acuerdo al principio de igualdad y a veces tampoco se respeta el de la publicidad debida. En la relación que un ciudadano tiene a lo largo de su vida con la Administración pública

pasa por diversas situaciones que le hacen acreedor de algunos de los derechos públicos: becas para estudios, ayudas para vivienda, subvenciones a los agricultores o inversores empresariales, ayudas para gastos médicos, etc. Estas prestaciones están reguladas por las leyes, en el sentido usado por ROSE, y son conformadoras esenciales de la cultura pública de los ciudadanos. Algunos de esos derechos lo son en competencia excluyente con otros ciudadanos, dadas las limitaciones presupuestarias que sustenta a los mismos.

Ante esta situación de competitividad y escasa transparencia no es raro que el ciudadano tenga la sensación alguna vez de que alguien no merecedor de una ayuda pública ha sido beneficiado con la misma. Si a ello añadimos que en nuestra cultura política el clientelismo y el nepotismo en sus diversos grados no están erradicados, y que incluso algunos autores llegan a ver en el primero un sistema vertebrador social y de transmisión de las decisiones públicas, la desconfianza del ciudadano puede tener algún fundamento. Aunque hay que decir que en la cultura social también se dan ampliamente esos fenómenos, especialmente en nuestra cultura empresarial.

Por otra parte, en nuestra cultura los sistemas de control e inspección administrativa no han sido excesivamente eficaces hasta fechas recientes, y esto no sólo ha sucedido en lo que se refiere a los tributos. El político es reactivo a generalizar los sistemas de inspección y de sanción porque entiende que le puede acarrear contratiempos electorales. Sin embargo, los ciudadanos, como vemos en la investigación, parecen decir todo lo contrario. En realidad lo que ocurre es que el político intuye o sabe que mantener un criterio racional en materia de inspección y de sanción, esto es, con escaso o nulo margen de discrecionalidad puede hacerle chocar con los intereses de partido —realmente con los militantes afectados— con intereses clientelares, territoriales, familiares, etc. De ahí que prefiera el riesgo de unas críticas ciertas a renunciar a algo que cree que es un instrumento de poder en su favor.

Si la concesión de ayudas puede ser un instrumento político para ganar favores personales o políticos, el no inspeccionar o no sancionar suele otorgar los mismos beneficios. De ahí que los ciudadanos también puedan percibir que la otra cara de la moneda de las ayudas, la inspección y el control, se llega a utilizar como castigo o como ausencia de él.

Otro motivo de queja de los ciudadanos respecto a las ayudas públicas es su falta de coordinación, sus convocatorias diversas y aleatorias, su concurrencia en ocasiones, su especificidad casi casuística y su ininteligible lenguaje. Estos síntomas muestran el mal de la fragmentación administrativa y del gobierno. Ésta es mucho mayor, como es lógico, si se trata de gobiernos de coalición o que se apoyen parlamentariamente en más de un grupo político. Pero también se produce en gobiernos monocolors.

En los primeros momentos de alcanzar el poder la coordinación interna se constituye en un objetivo fundamental. Se trata de ajustar la acción de gobierno a la acción del partido o partidos y al programa de gobierno. La paulatina consolidación de los cargos y, sobre todo, el asentamiento de las diversas zonas de poder en el gobierno y en la Administración pública, hacen que poco a poco el terreno inicialmente libre aparezca cada vez más acotado y aislado. A ello puede contribuir la personalidad del líder y su estilo de liderazgo, ya que puede, por ejemplo, ahondar las divisiones si gobierna a través de los responsables de los departamentos o áreas en lugar de a través del propio órgano máximo colegiado.

Los problemas de coordinación suelen tener dos tipos de fuentes de conflictos: los derivados de la relación entre el resto de los departamentos y los de recursos humanos y hacienda; y los conflictos entre éstos. En el primer caso nos encontramos ante un conflicto derivado de la contraposición entre la gestión y la planificación y el control; entre la tendencia natural centrífuga del gestor que busca huir de las ataduras que «siente» que limitan su gestión y la tendencia centrípeta de reconducir la acción de una institución a la unidad. En el segundo caso se trata de la diferente concepción de los objetivos de la organización que conduce a fenómenos de lucha por el poder (RODRÍGUEZ, 1992: 105).

En cualquiera de los dos casos, lo cierto es que la cultura organizativa de la Administración pública tradicional se suele caracterizar por la difuminación de las responsabilidades entre las unidades gestoras, los servicios comunes de los departamentos y las unidades de competencia horizontal. Por ello no es extraño que los conflictos administrativos degeneren en conflictos políticos y de coordinación general de la actividad política de la Administración pública. Esto puede llevar a que la agenda del órgano de gobierno y del propio Presidente esté ocupada con asuntos inicialmente menores.

En resumen, la descoordinación tanto entre departamentos como dentro de un mismo departamento descansa en las siguientes notas:

- desconexión entre política y Administración pública;
- desconocimiento de los objetivos políticos de la Administración pública en su conjunto y de cada departamento en particular, lo que propicia actitudes particularistas y estancas en los órganos intermedios e inferiores;
- elusión de las responsabilidades en la gestión, al no saber distinguir entre las funciones propias de mantenimiento y las de gestión directa o de línea;
- concepción de los altos cargos del departamento como si se tratasen de un empresa desligada del resto de la Administración pública, lo que posibilita culturas aisladas que tamizan las directrices externas al departamento.

Hay que hacer notar que dichas notas son percibidas por los propios ciudadanos en el estudio realizado y son expresadas de las formas más diversas. El resultado, a los efectos que nos interesan, es que cada uno en sus competencias y con su presupuesto tiene un margen variable de actuación, aunque, en cualquier caso, más amplio de lo que se puede creerse. Su actuación suele estar sólo sometida a las directrices de los órganos de control presupuestario, que habitualmente están más preocupados de los defectos del proceso que en la finalidad de las ayudas.

El líder acabará, probablemente, dándose cuenta de que intentar reconducir esta descoordinación a idea inicial de unidad le puede acarrear demasiados problemas y enfrentamientos, por lo que normalmente dejará actuar a cada responsable dentro de su ámbito. Además, de todos los políticos existentes en un gobierno, al líder realmente le interesan unos pocos y sólo unas pocas áreas, por lo que los conflictos de poder que surgen en el seno del gobierno no tienen por qué ser todos de su interés, salvo que trasciendan exteriormente o salgan de su ámbito inicial. Por otra parte, los motivos para el nombramiento de cada responsable político suelen ser distintos. Esto se manifiesta de manera más radical en los gobiernos de coalición. El resultado es el de que cada alto responsable tiene un ámbito otorgado directamente por el Presidente de la institución o, al menos, consentido por él, aunque sea de forma vicaria. De ahí que en los conflictos internos sólo el Presidente suela tener las claves completas de lo que está sucediendo. Esto genera grandes dosis de frustración entre aquellos que sólo poseen alguna clave. El resultado a los ojos del ciudadano es descoordinación y a los del Presidente y algunos dirigentes políticos un difícil equilibrio.

Por tanto, el político no quiere perder discrecionalidad, ni a su grupo de apoyo que se nutre de subvenciones y apoyos financieros. A la vez evita las luchas internas en el gobierno que pueden hacer peligrar su posición. Trata de impedir, por último, que el Presidente tenga que hacer explícito el apoyo a un área sobre otra, lo que le podría dejar en una posición de debilidad.

3.2.5. *Que reduzca el gasto ordinario*

De nuevo el ciudadano exige transparencia en la gestión de los fondos públicos e indica cómo cree que deben gastarse. Hay que aclarar que el concepto de gasto ordinario no hay que equiparlo a gasto corriente, esto es, gastos de personal y de mantenimiento de la Administración pública. Tampoco coincide con un viejo cliché de la gestión presupuestaria que señala que el gasto corriente es malo y el de inversión bueno. Cliché que, por cierto, se repite desde hace mucho tiempo en los debates políticos, pero también en los departamentos que se encargan de la planificación y del control presupuestario.

Es claro que dentro del gasto corriente encontramos «gasto efectivo socialmente» así percibido por los ciudadanos como todo aquél que mantiene las infraestructuras y los servicios sanitarios, educativos, sociales, de desempleo y similares. También es evidente que a ese gasto no se puede referir el ciudadano ya que en la investigación realizada y en muchas encuestas sitúa a las infraestructuras, la educación, la vivienda, el empleo y la sanidad entre las políticas prioritarias. Por eso la petición de reducir el gasto corriente es tomada con una sonrisa condescendiente por los políticos y funcionarios, ya que ven que los gastos prioritarios enunciados por los propios ciudadanos son intensivos en gasto corriente, salvo el primero y el tercero. Sin embargo, por gasto ordinario los ciudadanos parecen entender el gasto sueltuario, el que sólo parece servir directamente a los políticos y aquel al que no encuentran relación con prestaciones directas a su bienestar. De ahí su crítica al exceso de funcionarios, que es una constante de nuestra cultura administrativa desde el siglo XIX y que el ciudadano equipara al personal de oficina y no a los médicos o a los docentes, por ejemplo.

La contradicción ciudadana observada por los políticos no les impide que su llegada al poder se vea acompañada de inmediatas declaraciones sobre la reducción del gasto corriente, aunque suele olvidarse pronto una vez que «conocen» el funcionamiento real de las organizaciones. Lo cierto es que sí es posible reducir una buena parte del gasto ordinario al que se refiere el ciudadano, aunque ello suponga fuertes reorganizaciones internas, renunciar a determinadas prebendas y, sobre todo, dar cuenta de una manera transparente del destino del gasto ordinario productivo.

Hay que hacer notar que el sueldo medio de un político en un cargo del gobierno es muy superior a la media salarial de un país, por lo que no es de extrañar que no coincidan las apreciaciones generalizadas de los políticos de estar mal retribuidos con la de los ciudadanos que, en general, piensan lo contrario. Además, los ciudadanos perciben que no se exigen, normalmente, grandes requerimientos para ser nombrado cargo político.

La cuestión de los sueldos de los políticos suele ser un detonante en la percepción y los sentimientos de los ciudadanos. Si se compara el sueldo de los políticos con el de los directivos de empresas de cierto volumen, es cierto que el de aquéllos sale malparado. La cuantía retributiva de los altos cargos para el ciudadano está relacionada con el reclutamiento de los mismos y con la posibilidad de seleccionar a auténticos expertos en las áreas, tal y como demandan también los ciudadanos. A su vez se relaciona con la dignificación de los cargos públicos, algo que hoy apenas se menciona públicamente, pero que sí se hablaba abiertamente en el siglo XIX.

Que el ciudadano reclame que los políticos sean expertos en su área de actuación debe traer para él la consecuencia lógica de que la gestión sea más eficiente y, por tanto, que se reduzca el gasto ordinario. Esto no se contradice con que el ciudadano perciba que a un buen gestor hay que ofrecérsele una buena retribu-

ción, aunque, claro es, quizá entienda con buen criterio que primero la institución Gobierno-Administración pública debe ganar en legitimidad para poder ser admitidas algunas demandas de los políticos. El ciudadano lo que suele ver es que al acceder al poder el político comienza por la subida de sueldos, lo que no le parece un buen augurio cuando se han anunciado cambios o reformas administrativas o políticas. Reformas que suelen conllevar alguna «incomodidad» transitoria o permanente, como la reducción de pensiones o subsidios a los ciudadanos. Este contraste entre las declaraciones del político y sus hechos decepciona profundamente al ciudadano, quien difícilmente puede otorgar confianza a unas instituciones ocupadas por quienes parecen pensar primero en sus propios intereses.

Por otra parte, el gasto ordinario tiene una serie de factores de crecimiento imparables y de carácter estrictamente político. Cuando se acaba de ocupar un cargo de responsabilidad se suelen hacer buenos propósitos, especialmente si se accede al poder por primera vez. En los momentos iniciales de un gobierno el principio de austeridad es una constante que se suele observar con declinante rigidez, hasta que se considera simplemente que era válido al principio. Se puede observar con qué facilidad y rapidez se olvidan principios que eran utilizados en la oposición como armas contra el ocupante del poder y que eran vistos con enorme simpatía por los ciudadanos. El político intuye, y a veces sabe porque así lo manifiesta el ciudadano, que es necesario un nuevo estilo de gobernar que comienza por dar él mismo ejemplo. Lo que sucede es que sabe que todos los políticos acaban haciendo lo mismo, por lo que entiende que el coste se reparte y no apunta a nadie en particular. Parece como si se entendiese que el ciudadano acaba por comprender todo o por no enterarse de nada. El coste es de nuevo el alejamiento del ciudadano de sus dirigentes políticos y de sus instituciones.

El político que accede al gobierno suele empezar a quejarse prontamente de la rigidez del aparato, de las limitaciones y, sobre todo, de lo inadecuado que resulta el personal que le ha tocado para cumplir con los objetivos del Gobierno o propios. De ahí se pasa rápidamente a solicitar más personal y a incrementar partidas como las publicitarias —alentadas por la declaración del ciudadano de que quiere información—, gastos de representación y locomoción, contratación de empresas consultoras o asesoras que palién las carencias funcionariales, congresos y jornadas más o menos irrelevantes y una serie de gastos que desde la óptica ciudadana sirven sólo a la clase política y a los suyos. A esto llama fundamentalmente el ciudadano gasto ordinario. Claro es que el político no está dispuesto a reducir significativamente este tipo de partidas ya que, en buena lógica, puede entenderlas como retribuciones en especie que corresponden a su rango o que compensan lo que él entiende por su magro sueldo.

El político pierde si reduce el gasto ordinario en privilegios directos tales como sueldo y la parafernalia que suele acompa-

ñarle. Su actuación pierde, o así lo cree, nivel político si de lo que tiene que ocuparse es de reducir partida a partida el gasto ordinario. Pierde en tranquilidad para su carrera política, porque la reducción presupuestaria en esas partidas suele afectar a determinados privilegios de los altos funcionarios y a la relación con determinados contratistas y proveedores. Pierde, en fin, en opacidad de su gestión, ya que le obligaría a dar cuenta de su posible política de reducción del gasto ordinario, más allá de los primeros y eufóricos momentos en los que la austeridad es un argumento contra la oposición, sobre todo si ésta acaba de gobernar.

3.2.6. *Con capacidad de gestión y que asuma riesgos*

Este rasgo comparte varios elementos con la exigencia del ciudadano de que el político sea experto en su área de actuación. Realmente lo que está solicitando aquí el ciudadano de sus políticos es que lideren el cambio y la innovación de la sociedad.

El ciudadano sabe que hay una serie de funciones que sólo pueden desempeñar el Estado y sus instituciones. Entre ellas está la de hacer progresar a la sociedad, la de orientar hacia qué camino debe dirigirse. Eso es lo que espera de sus políticos, entiende que es su principal tarea, lo que choca con los intereses inmediatos del político al uso, más centrados en su permanencia y, si es posible, ascenso. Además, nuestra cultura y sistema político penalizan la innovación pública o política. La innovación supone trabajar en el largo plazo —recuérdese lo dicho acerca de la planificación— y suele poner en evidencia a los políticos inmovilistas. De ahí que el innovador suela ser alguien de paso en la política. La carrera política se cimenta en riesgos calculados y de un alcance limitado que no implican de entrada abordar políticas innovadoras. Esta quizá pueda ser una de las razones del éxito de la evaluación de las políticas públicas entre algunos políticos, ya que ofrece pocos riesgos y algunas posibilidades de éxito a corto plazo realizando cambios sobre la decisión, pero no sobre el aparato.

Por riesgo el político y el ciudadano entienden significados contrapuestos. El primero lo vincula a su futuro político y al mantenimiento de su carrera y desde luego no es una palabra que se encuentre habitualmente en su discurso. El ciudadano entiende que asumir el riesgo por sus dirigentes políticos es la actitud que puede hacer que mejore su calidad de vida y su confianza en el futuro. Es evidente que pueden casarse ambas concepciones, pero tanto el sistema de partidos como el electoral favorecen la no asunción de riesgos por los políticos.

Este tipo de actitudes conducen a que esté generalizada entre la clase política que la modernización o reforma administrativa no sea posible. Sin embargo, los ciudadanos, como se ha visto en la investigación, otorgan una alta importancia y una alta recompensa a quien la realice, aunque para ellos no significa lo mismo el concepto Administración pública que para los políticos. Los

primeros no distinguen entre los conceptos de gobierno, Administración pública, política, funcionarios o políticos cuando de lo que se trata es de identificar a los responsables de una parte de su bienestar, que ellos han encomendado a las «instituciones políticas». Se produce una identificación entre actores públicos e institución. Esto no significa que no sean capaces de diferenciar el papel de cada uno de ellos, sino que con frecuencia han observado que las disquisiciones semánticas sólo pretenden ocultar la responsabilidad cuando las cosas no salen bien. De ahí que para los ciudadanos la modernización sea una obligación política y no administrativa —en el sentido que se suele usar— y que deba ser una labor prioritaria para los dirigentes políticos. El incremento en la capacidad de gestión aparece a los ojos de los ciudadanos como condición necesaria para otorgar mayor legitimidad a las instituciones políticas y a sus dirigentes. Es en este momento donde cobra todo su significado las expresiones «reformar la Administración es reformar la sociedad» (BAENA, 2000: 276) y que la modernización es una verdadera política pública al contener en su interior una decisión conformadora.

Por capacidad de gestión el ciudadano entiende la combinación de los recursos administrativos y de otro tipo que hacen posible la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos. Para lograrlo es evidente que hay que realizar un gran esfuerzo político en el interior de la Administración pública que implica mucho desgaste y pocos frutos externos. Se trata de realizar una profunda reflexión sobre los medios administrativos, factores, y sobre las funciones que realiza la Administración pública, con el fin de adecuarlos a las fases de cada política pública. La complejidad, especialización y el tiempo que requiere explican el poco interés real de los políticos por la gestión. Una manera de evitar lo que en realidad saben que habría que hacer es la creación profusa de comisiones que tratan de ocultar las responsabilidades directas en cada materia, diluyéndolas en un conjunto de políticos, altos funcionarios, expertos y agentes sociales. Otra manera de difuminar su responsabilidad es el recurso indiscriminado a la participación.

Hay que aclarar que las resistencias que muestran los políticos, y el sistema en general, a la innovación no son intrínsecamente malas. Juega un papel positivo importante en la decantación real del cambio y separarlo de lo que pueden ser modas pasajeras; además, el retraso en la introducción de las innovaciones permite adaptarse al aparato administrativo y social. En algunas ocasiones bien por no realizar los estudios oportunos o por hacerlos de manera defectuosa o sesgada se aprueban normas que chocan frontalmente con la realidad que pretenden cambiar, sea esta social o simplemente administrativa. Las alteraciones a las que se ven sometidas tanto las instituciones públicas como la sociedad son una buena fuente de tentaciones para tratar de ajustar la realidad a los deseos o intereses. En estos casos se produce la prueba para los altos responsables de la gestión pública de que la innovación tiene costes importantes.

Las políticas a largo plazo, ya se ha dicho, corren el riesgo de que sus logros acaben en la cuenta de resultados del que no las inició. Esto, en términos culturales políticos actuales es de un coste inasumible. Si se aceptase normalmente la innovación y el riesgo conllevaría la asunción de responsabilidades por lo hecho y lo no hecho, lo que debería tener consecuencias inmediatas en el sistema electoral y de partidos, como veremos a continuación.

El político si cambia y asume riesgos y se preocupa por la capacidad de gestión cree poner en peligro su carrera política como siempre la ha entendido; introduce nuevos factores incontrolables para el perfil tipo del político actual y cree que se incrementarán los enfrentamientos con otros políticos, lo que puede desgastarle de cara a sus aspiraciones. El cambio le supone probablemente centrarse en la gestión, algo que él considera de segundo nivel, propio de funcionarios, y que no le puede reportar beneficios en su carrera política; lo contrario que piensa el ciudadano, según la investigación realizada.

3.2.7. *Que sea evaluado y se le exijan responsabilidades*

Para WILDAWSKY (1987: 292), la responsabilidad es la gran reguladora de la vida humana. Señala que intentar mantener a las otras personas responsables por sus acciones es una descripción clara de la vida social. Si es o no deseable mantener la responsabilidad depende del contexto cultural dado. Así, un líder fuerte puede ser alabado en una cultura jerárquica y condenado en una igualitaria. El requisito de la responsabilidad exigido por el ciudadano se muestra en la evolución del ciudadano usuario —el actual— a ciudadano contribuyente —que hace referencia al cómo, al estilo de relación que el ciudadano exige ya de sus responsables públicos— y de éste a ciudadano conformador de la gestión pública —que hace referencia al para qué, a la evaluación que los ciudadanos hagan de la efectividad social lograda por un determinado equipo de gobierno— y a favor de una democracia operativa —en la que el ciudadano quiere delimitar el «campo de juego» y las propias «reglas de juego»—.

En este nuevo papel, como se mencionó, el ciudadano quiere estar en condiciones de cambiar a los actores y las reglas de juego, pero para eso necesita información precisa. Esto se lo otorga la evaluación individual de cada político y los correspondientes premios y castigos que conlleva la exigencia de responsabilidades.

El político se protege en su grupo y diluye sus responsabilidades en la misma y en sus aliados. Existe la creencia de que el castigo de los dirigentes políticos sólo debe producirse en las urnas. Según esto, cuando una persona está votando la lista de la que derivará el futuro gobierno está perdonando a los dirigentes que en el pasado no asumieron sus responsabilidades o hicieron una mala gestión y que están incluidos en la lista. Sin embargo,

esto no es lo que los ciudadanos quieren como se muestra en la investigación.

Los ciudadanos en la investigación realizada reclaman responsabilidades a sus políticos y a los funcionarios. Para éstos exige que se les evalúe y que si no cumplen pide que «se produzcan despidos». De los dirigentes públicos los ciudadanos exigen «controlar las actuaciones y exigir responsabilidades». La consecuencia en caso de incumplimiento de las responsabilidades por parte de los políticos es la misma que para los funcionarios: el despido. Claro es que, en principio, debería resultar más fácil que esto se produjera puesto que se trata sólo de personal eventual. Sin embargo, el ciudadano suele comprobar con frustración que esto no siempre es así y que el que el incumplidor puede ocupar de nuevo sitio en una lista electoral o un cargo político por razones que nada tienen que ver con su rendimiento o su responsabilidad.

En realidad lo que sucede es que nuestro sistema político no está pensado para la exigencia de responsabilidades y la evaluación previa necesaria. Esto es debido, en gran parte, a la entrada en acción del sistema de partidos y del sistema electoral. El primero hace, generalmente, que asciendan a la dirección política aquellos que aceptan la cultura política existente basada en los rasgos que se han ido exponiendo. Se puede decir que ascienden aquellos que no van a poner en peligro el *statu quo* cultural y estructural. Además, el sistema de elección de dirigentes, aunque formalmente sea democrático, está determinado desde la dirección del partido político, salvo en casos de graves crisis de poder interno. En algunas ocasiones las decisiones internas llegan a votarse mediante mano alzada, aunque lo corriente es que casi todas las decisiones se aprueben por asentimiento, incluso las listas electorales que se van a presentar a las elecciones. Previamente al acto formal de que se trate se han producido las lógicas e intensas negociaciones entre los grupos del partido que culminan en consensos cerrados y en no pocas sorpresas en las citadas listas.

El sistema electoral refuerza esta situación al reproducir el proceso de elección de candidatos en un partido en las listas electorales. Éstas suelen ser cerradas y bloqueadas para la cámara o corporación que elige o forma el gobierno de que se trate. Por tanto, el ciudadano en el sistema actual no tiene posibilidad de premiar o castigar en función de los resultados, sino de votar las siglas de un partido frente a otros. El descontento por tal o cual dirigente no suele conllevar el castigo entero de la lista y votar a otra opción, salvo que sea el propio líder o alguna personalidad muy destacada. Claro es que nos estamos refiriendo a los dirigentes electos, porque en el caso de los dirigentes del gobierno que no pasen por las urnas, el ciudadano no tiene posibilidad alguna de influir en su nombramiento, ya que también en el acto de admitir la lista y sus componentes entrega el mandato sin ataduras de formar gobierno para los siguientes años.

No es de extrañar, por tanto, que el ciudadano exija responsabilidad y que se evalúe a los dirigentes políticos. Sin embargo, para que exista la exigencia de responsabilidad debe existir la opción de castigo directo por el ciudadano y en democracia no hay otra manera que darle la oportunidad de elegir. El resultado de no hacerlo, como sabemos, es la pérdida de legitimidad de los políticos y del sistema político y democrático en su conjunto, incluida la de las instituciones que lo componen. Frente a esta situación se viene observando la introducción de elementos correctores que básicamente giran en torno a la participación. Ésta se utiliza como apuntalamiento de la democracia ante su falta de vigor o su propio cuestionamiento.

El poder se abre a más grupos que tienen en común la aceptación del sistema político y su semejanza cultural y estructural a los principales actores, esto es, a los partidos políticos. Es decir, al ciudadano se le indica que la forma de incrementar su influencia en el sistema es integrarse en los grupos que tienen posibilidades de compartir el poder o que ya están en él. Como esto no sucede de manera masiva, ni mucho menos, constantemente se está hablando de la escasa participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Desde hace ya unos años la participación —que se considera por algunos sectores como una obligación democrática— que se ofrece al ciudadano es más compleja y así aparece, entre otros, el movimiento de los Núcleos de Participación Institucional que lo que hace es trasladar el coste de las decisiones que corresponden a los políticos a los ciudadanos y casi siempre para asuntos menores y con un coste decisión/beneficio social exorbitante. Esto puede llevar a afirmar que, probablemente, entre una buena decisión adoptada por los responsables políticos y participar directamente, el ciudadano se decante por la primera. El aliciente de los ciudadanos a integrarse en la participación que se les ofrece es escaso, al haber percibido claramente con el tiempo que los grupos que se integran en el poder adolecen de los mismos males que tenían y siguen teniendo los partidos políticos.

Desde otra perspectiva, el ciudadano puede entender que la participación puede ser una renuncia a las responsabilidades encomendadas a los dirigentes políticos; una especie de devolución de poderes al ciudadano, una vez constatado por los políticos que no se encuentran los mecanismos necesarios para fortalecer el sistema democrático. En favor de esta interpretación están las declaraciones de los políticos que, ante una alta abstención electoral o la irrupción de opciones extremistas en el panorama político, suelen achacar estas notas a la falta de participación ciudadana en la defensa de la democracia. No es necesario que lleguen al extremo de algunas explicaciones de los políticos que responsabilizan a los ciudadanos de que no se vote a opciones «democráticas» o de «haberse equivocado» en tal o cual elección.

El dirigente político al uso suele confundir los fines con los medios y los efectos con las causas. La democracia no se debilita porque haya abstención o surjan opciones extremistas, sino

que éstas son consecuencias de una causa que, genéricamente, puede enunciarse como el progresivo alejamiento entre los dirigentes políticos y los ciudadanos. La participación es sólo un medio para fortalecer la democracia, y no es el único, ni mucho menos. Participar significa compartir los valores, las actuaciones principales y el estilo de los dirigentes de una institución. Implica complicidad e identificación y esto es, al parecer, a lo que no están dispuestos los ciudadanos corrientes, que exigen, según la investigación, un cambio muy profundo en sus dirigentes para poder volver a tener ilusión en sus instituciones actuales y en ellos mismos.

El ciudadano lo que realmente quiere es poder cambiar a los dirigentes que lo hacen mal y tener información de cada uno de ellos. Desde esta perspectiva, la participación se puede ver como una pantalla puesta por los dirigentes políticos inmersos en la cultura tradicional con el fin de que no peligre el sistema de partidos ni el sistema electoral. No es de extrañar, por tanto, que la legitimidad de las instituciones democráticas no mejore. La participación que se ofrece a los ciudadanos suele ser para cuestiones que ellos realmente consideran de importancia y que tienen que ver con el fortalecimiento de la democracia o de las instituciones. Sin embargo, la inmensa mayor parte de los ciudadanos no participa tampoco en sus ámbitos sociales más cercanos y, en cualquier caso, entiende que no es creíble un oferta política de participación si esos mismos políticos no son capaces de atender sus necesidades básicas, en especial las que están en sus manos como responsables de la Administración pública. Por eso no es de extrañar que puedan ver a los grupos sociales que participan en el poder como integrantes de la clase política y, por tanto, alejados de sus necesidades.

En resumen, es necesario para el ciudadano que atiendan primero su nivel básico como ciudadano usuario y ciudadano contribuyente antes de pasar al de ciudadano a favor de una democracia operativa, aunque realmente sea una necesidad demandada, aunque todavía débilmente, tal y como aparece en el estudio. Pero es una necesidad de segundo grado que se puede cumplir sólo cuando se satisfagan las necesidades primarias de carácter público y que aparentemente son muy sencillas: simplicidad y rapidez en los trámites con la Administración pública; amabilidad de los funcionarios; motivación y preparación de los funcionarios; información válida y accesible al ciudadano.

La ganancia de los políticos en no cambiar proviene de asegurar su sistema de carrera y el mantenimiento del *statu quo* institucional que minimiza la influencia del ciudadano y consagra un gran poder de los aparatos del partido y del Gobierno. Esto no impide que en la actualidad se predique formalmente por los responsables políticos de diversas áreas la necesidad de introducir criterios de evaluación y de responsabilidad en los gestores públicos.

3.3. Qué pierde el ciudadano si no cambia el sistema político

Se han mostrado muchos argumentos para que el político no cambie y cada uno parece que se encuentra justificado desde la cultura actual. Además, no hay que olvidar que el juego entre el sistema de partidos y el sistema electoral ha hecho posible la democracia que hoy conocemos. Éste es un argumento de gran peso por sí solo para no arriesgarse a cambiar. El político puede decir que el ciudadano es voluble, como parece mostrarse en sus cambios de pareceres electorales o sobre algunas otras cuestiones, aunque, como se ve en la investigación, esas opiniones suelen ser valores declarados y no operativos; incluso se puede llegar a afirmar que es manipulable, lo que justifica, por ejemplo, que no se utilice de vez en cuando algunos instrumentos de la democracia como el referéndum. Sin embargo, se produce un fuerte desequilibrio, o así es percibido por el ciudadano, entre la capacidad que el ciudadano tiene para elegir entre opciones que llenan su bienestar procedentes del mercado o de su entorno familiar o afectivo y la capacidad de influir en el bienestar que proviene del Estado. En el primer caso la capacidad del ciudadano de elección en un sistema económico y social avanzado es amplia, a pesar de las críticas provenientes de los actuales movimientos antiglobalización, y en cualquier caso mucho más extensa que en el segundo. Y ello es así a pesar de que el ciudadano otorga al Estado una serie de funciones que no atribuye a las dos otras fuentes de felicidad o bienestar, que se pueden resumir en su protección y aseguramiento de su calidad de vida, de su bienestar global.

ROSE señalará que para el ciudadano sólo el Estado puede proteger sus derechos y libertades y defender la igualdad (1989: 163). Sin lograr esto el Estado puede mantener la dominación pero sólo mediante la coerción, sin el consentimiento, que es precisamente el factor esencial de unión entre el ciudadano y las actuaciones de los poderes públicos. Para nuestro autor, el logro del consentimiento debe ser la prioridad del Gobierno y éste debe hacer legítima la autoridad antes que hacer al pueblo rico. El consentimiento, descansa más sobre los derechos civiles que sobre los políticos y sociales. Aunque ROSE señala que el grado de satisfacción sobre el funcionamiento de la democracia en los países de la UE, medido semestralmente a través del eurobarómetro, es alto, lo importante para él es que los menos satisfechos abogan por medios de cambio dentro del sistema democrático. De aquí infiere que se prefiere a la democracia a cualquier sistema político. Estas afirmaciones, dado el tiempo transcurrido desde que se escribieran, habría que ponerlas en entredicho, especialmente tras el ascenso en diversos países del centro y norte de Europa de fuerzas políticas de contenido ideológico fuertemente antidemocrático.

Si aplicamos el análisis anterior derivado de la investigación realizada a los criterios que señala DAHL (1999: 47-9) para cum-

plir la exigencia de que los miembros de una asociación tengan el mismo derecho a participar en sus decisiones políticas [participación efectiva; igualdad de voto; comprensión ilustrada (igual oportunidad para instruirse en las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias); control de la agenda (cómo y qué asuntos); inclusión de los adultos] veremos que todos ellos se cumplen formal pero desigualmente. Todos ellos se ven matizados por la posición que cada ciudadano tenga dentro de los sistemas político, económico y cultural, de lo que dependerá el efecto político de su participación, el acceso a la información relevante para decidir y la capacidad de influir en la agenda política más allá de las votaciones. Nuestro autor señala que si uno de ellos se incumple, los miembros no serán iguales políticamente.

El ciudadano siente que la igualdad que le ofrece el sistema de poder no es realmente tal, aunque sin llegar a incumplir formalmente el principio. La degradación de los criterios señalados conduce a ese sentimiento de desapego de las instituciones que se viene observando por la doctrina desde hace décadas y que se manifiesta en la constante pérdida de legitimidad de las instituciones políticas. A estos síntomas hay que añadir los que provienen de los resultados de la institución gobierno-Administración pública.

La consecuencia de ese desequilibrio es la falta de legitimidad institucional, debida a la frustración que sienten los ciudadanos por ser excluidos permanentemente del sentido de las decisiones públicas. El «gobierno mediante encuestas» no soluciona el problema de conexión con los ciudadanos a pesar de los ingentes recursos empleados en ellas porque, como se muestra en la investigación, los valores que recogen son sólo declarados y no profundizan en los operativos o emocionales. No significa que las encuestas no sean ciertas, sino que se mueve en un nivel inferior al de los sentimientos y anhelos personales, que son de un nivel mucho más profundo. Las técnicas cualitativas complementarias utilizadas hasta ahora, generalmente, han reforzado ese aspecto declarativo.

El ciudadano se descorazona al pensar que los poderosos, no sólo la clase política, creen que no está preparado para tomar determinadas decisiones, pero sí para alimentar permanente el sistema con su voto y sus impuestos. Esto hace que en algunos países o regiones aparezca un voto radical antisistema o una amplia abstención que no suele ser entendida siempre en los términos expuestos, ya que, como se ha visto, el político trata de justificar lo que sucede desde su óptica y esta no es otra que la ver la labor del gobierno incomprensible y a unos ciudadanos apáticos y poco interesados en participar en los asuntos públicos.

No cabe otra solución para salir de la situación actual que la clase política, y, en especial, los altos responsables de la gestión pública asuman un cambio cultural basado en los requerimientos señalados por el ciudadano; tomar conciencia de que su ac-

tuación no acierta en los deseos del ciudadano y que éste, más allá de las manidas declaraciones comunes, debe ser el origen desde el que se diseñen las decisiones políticas y no sólo su desti-

no. El ciudadano no se puede tratar como un elemento más del sistema sino como el referente que verifica los logros alcanzados y el que señala los valores del sistema en su conjunto.

Notas

* Profesor Titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

Bibliografía

- 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. (2001) «Administración y políticas públicas» en *Curso a distancia: Dirección y Gerencia Pública* (Obra completa), Instituto Andaluz de Administración Pública.
- . (1997) «La Modernización de las Administraciones autonómicas como decisión conformadora» en *GAPP* n° 7-8.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000) *Curso de Ciencia de la Administración. Volumen I*. Madrid, Tecnos, cuarta edición reformada.
- . (1999) *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997) «La legitimidad de la Administración pública» en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (Comps.) *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.
- 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, J. (Coordinador) (1999) *La ciudad democrática*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- . (1999) «Gobierno local y democracia en España: experiencias, problemas y líneas de futuro» en BOTELLA CORRAL, J. (Coordinador) (1999) *La ciudad democrática*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- 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, Tau-rus, 246 pág.
- D'AMICO (Dir.) (1992) *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, Edizioni Lavoro.
- DERLIEN (1998) «Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 11-12, enero-agosto 1998.
- 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.
- GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan (1999) *Políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- GONZÁLEZ, Arturo (2001) «Investigación escenarios —y claves— de intervención en la "Administración Pública" de máxima validación ciudadana».
- LANE, Jan-Erik (1987) *Bureaucracy and Public Choice*, Londrés, Sage, 305 pág.
- LIPHART, Arend (2000) *Modelos de democracia*, Barcelona, Editorial Ariel, 315 pág.
- MCLEAN, Iain (1989) *Democracy and New Technology*, Cambridge, Polity Press y Basil Blackwell, pág. 204.
- Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico (2001)*, Documentos INAP 23, Madrid, INAP.
- OCDE-PUMA, Roberto Gualteri (1999) *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*, www.oecd.org/puma/.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coordinadora) (2001) *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Pearson Educación S.A.
- . OLÍAS DE LIMA, Blanca «La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública» (2001), en OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coordinadora) (2001) *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Pearson Educación S.A.
- PETERS, B. Guy y PIERRE, Jon (2000) «Funcionarios y políticos: el equilibrio caminante». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 17-18, págs. 31-38.
- RAMÍO, Carles (1999) *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 302 pág.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Andrés (2000) «La calidad en la Administración Pública», en TRINIDAD, Antonio (Coordinador) (2000) *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, INAP.
- . (1992) «Poder y política en las organizaciones», *Psicología Política*, n° 1 - 5.
- ROSE, R. (1989) *Ordinary people in public policy*, Londres, Sage.
- . (1987) «Steering the ship of state», *British Journal of Political Science*, n° 1 - 17, 1987, 4.
- TARNAWSKI, Eduard (1998) «El bienestar contra el Estado: premisas y consecuencias de la reforma del Estado de Bienestar», *Revista de Estudios Políticos*, n° 102.
- TRINIDAD, Antonio (Coordinador) (2000) *Evaluación y calidad en las organizaciones públicas*, Madrid, INAP.
- TSAGAROUSIANOU, Roza, TAMBINI, Damian and BRYAN, Cathy Edited (1998) *Ciberdemocracy. Technology, cities and civic networks*, Londrés y Nueva York, Routledge, 185 pág.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (1996) *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, MAP-BOE, 415 pág.
- WILDAVSKY, Aaron (1987) «A cultural theory of responsibility» en *Bureaucracy and Public Choice* Editado por Jan-Erik Lane, Londros, Sage, págs. 283-294.