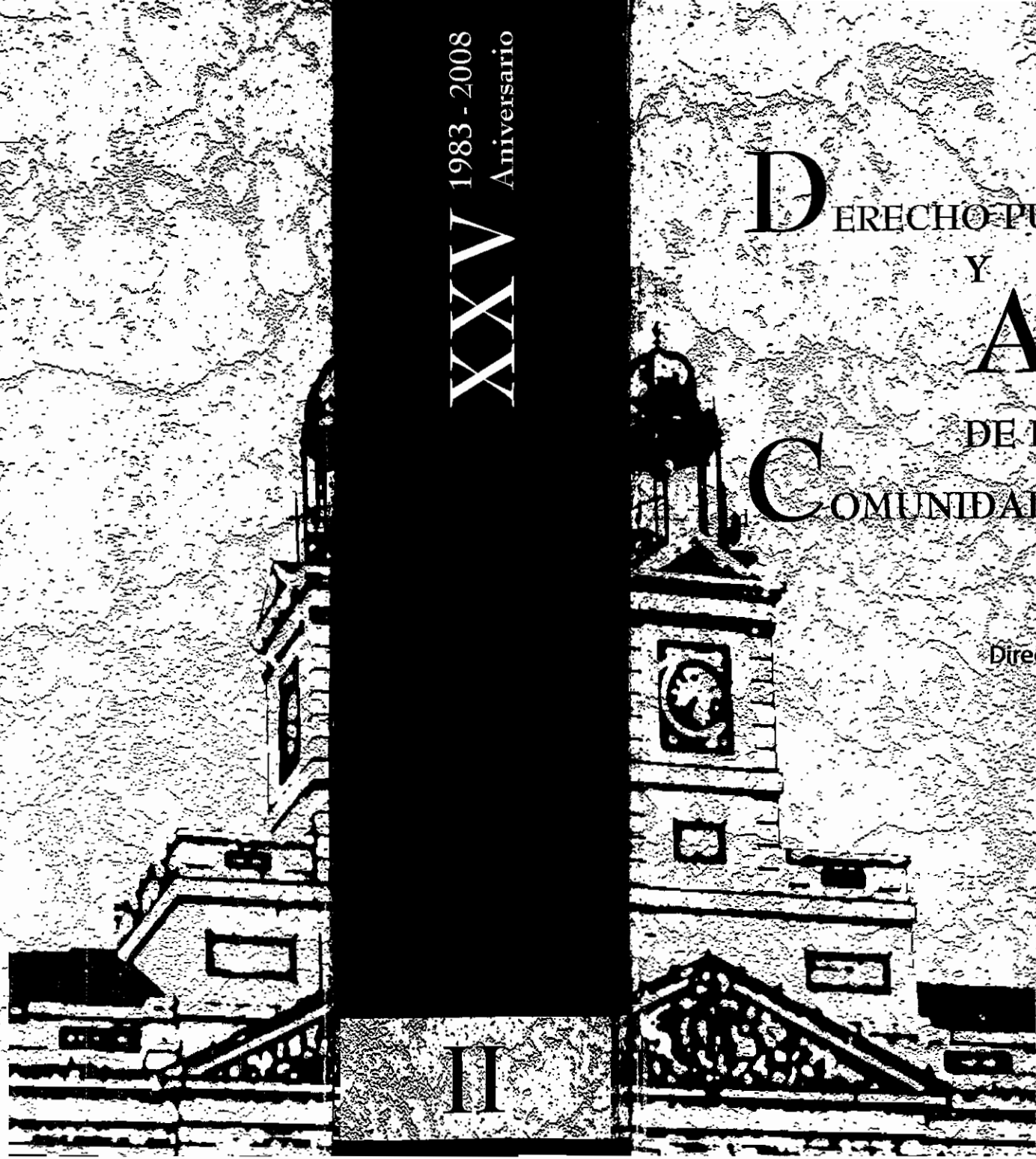


**Arenilla, M. (2008): “La política de modernización al servicio del ciudadano” en R. Plaza y E. Álvarez *Derecho Público y Administración de la Comunidad de Madrid*, 2008, p. 253-279.**



1983 - 2008  
**XXV**  
Aniversario

**D**ERECHO PÚBLICO  
Y  
**A**DMINISTRACION  
DE LA  
**C**OMUNIDAD DE **M**ADRID

Directores: Enrique Álvarez Conde  
Rafael Plaza de Diego

**XXV Aniversario**  
**Comunidad de Madrid**

**II**

## LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN AL SERVICIO DEL CIUDADANO

**Manuel Arenilla Sáez**  
*Catedrático de Ciencia Política y Administración*  
*Universidad Rey Juan Carlos*

### I. Modernización y política

La distinción entre política y Administración resulta útil cuando tenemos que determinar la legitimidad de la acción pública y, más concretamente, cuando hay que justificar la actuación de las Administraciones Públicas. Aceptamos que éstas puedan imponer sanciones, recaudar tributos o conceder o denegar beneficios porque se encuentran sometidas al poder político, que es el que, en un sistema democrático, es responsable directo ante los ciudadanos y se somete periódicamente a su valoración o validación en las urnas. Sin embargo, esta distinción, tomada estrictamente en su formalidad, rebaja la importancia de la actuación administrativa hasta considerarla exclusivamente un mero resultado de la decisión política y relega a las instituciones administrativas a unos simples instrumentos. En una visión extrema, aunque no poco extendida, se niega o se desconoce que los burócratas de la Administración participan en el proceso decisonal y que son determinantes para establecer la viabilidad de las decisiones y de las políticas públicas adoptadas.

Esta consideración de la instrumentalidad de la Administración proviene, en parte, de considerar que la actuación administrativa está sometida a las leyes y que éstas, en su máxima expresión, son la voluntad de órganos estrictamente políticos. Este planteamiento parece desconocer que no todo lo que sucede en la Administración y en la política tiene que ver directamente con las leyes y que las decisiones políticas, con la intervención determinante de la Administración, cambian las leyes y las relaciones entre los diversos integrantes del sistema político. Pero no es ahora momento de seguir por esta línea. Baste señalar que esta introducción pone el énfasis en que lo referido a la Administración Pública no es siempre "menor" e "instrumental" frente a la norma o a la política, sino que las instituciones administrativas y sus integrantes más cualificados son unos actores preferentes en el proceso político y, por tanto, en el normativo y que, como los demás actores, llevan a ese proceso sus propios intereses.

Si se parte de una visión instrumental de la actuación administrativa, es posible no reparar en la trascendencia de algunas decisiones que aparentemente parecen quedar en el interior de la organización, en esa "caja negra" (Beltrán: 2001, p. 57). Esto justificaría que no exista demasiada literatura sobre los planes de las Administraciones

Públicas ni, **muy especialmente**, sobre los planes referidos a la modernización administrativa. Podría pensarse que la reforma, modernización o introducción de la calidad y la excelencia afectan sólo a los medios puestos a disposición de los decisores y dirigentes políticos, por lo que no deben ser objeto de atención preferente.

Es necesario **transcender** esa visión tan común y limitadora para la Administración y concebirla en su papel político como marco, como la "arena" en la que actúan los distintos intereses políticos, sociales y económicos, pero también como un actor institucional complejo que incide en el sistema político de una manera especial, ya que con frecuencia se encuentra en una posición bien diferente a la de muchos de los otros actores políticos. Además, y fundamentalmente, dada su posición en el sistema político-institucional, su misión esencial es lograr la integración y el equilibrio social, lo que realiza siguiendo las directrices políticas, pero que quedan "tamizadas" por los aspectos organizativos e institucionales y por los intereses de los integrantes profesionales de cada Administración interviniente.

Valga lo anterior para afirmar que la modernización de la Administración Pública entra de lleno en el campo de la política, ya que la voluntad de modernizar una organización pública implica el deseo de transformar la Administración para transformar la sociedad; de inculcar nuevos referentes de actuación en la Administración que también lo sean para la sociedad. Se está afirmando que la modernización administrativa, cuando cumple determinados requisitos, es una política pública que lleva implícita en su formulación la voluntad de transformar la sociedad. Esos requisitos son los comunes para cualquier política pública y hacen referencia a su formalización y, muy especialmente, a la existencia de una voluntad política firme y mantenida en el tiempo de lograr los objetivos propuestos.

En resumen, "reformular la Administración es reformar la sociedad" (Baena: 2000, p. 276). El Estado contemporáneo, en los países de nuestro entorno, tiene como misión la conformación, la estructuración y el liderazgo de la sociedad. No se quiere decir con esto que el Estado sea el único productor de valores y de cambio, pero sí que es el único agente que tiene encomendada la vertebración de la sociedad bajo una serie de principios, entre los que hay que destacar la equidad social, como así es percibido por los ciudadanos (CIS: 1992, p. 2019; IMAP: 2005). La Administración, al actuar, transmite a la sociedad una serie de principios y valores que son alterados en los procesos modernizadores. Además, estos procesos suelen conllevar la transformación de los medios tecnológicos, organizativos y procedimentales que con frecuencia tienen importantes efectos en la sociedad.

Al abordar el proceso modernizador en la Comunidad de Madrid debemos enfatizar que trata de una política pública que desde su origen ha pretendido no sólo transformar los medios de la Administración Autonómica, sino la manera en la que ésta

se relaciona con la sociedad, generando con ello una serie de cambios de la misma naturaleza que los que se pretenden realizar con las políticas educativas, sanitarias o de infraestructuras.

El origen de la transformación de la Administración de la Comunidad de Madrid es el mismo que impulsa las transformaciones de las demás políticas públicas. En ese origen se aprecia una manera de concebir la sociedad, la política, el mercado, los diversos actores y la interrelación entre todos ellos. Por eso se puede afirmar que la reforma de la Administración implica un acto de voluntad política de reformar también la sociedad, por lo que se pretende el cumplimiento de unos objetivos políticos concretos.

Este capítulo va a abordar la modernización desde la perspectiva generalmente tratada en la Comunidad de Madrid, esto es, desde las transformaciones tendentes a incrementar la eficacia y la eficiencia administrativa y la introducción de criterios de excelencia y de calidad. Se dejan al margen otras materias objeto tradicional de las políticas modernizadoras o reformadoras, como son las que tienen que ver con los recursos humanos.

Se abordarán algunas de las cuestiones determinantes en la formulación y el éxito de las políticas modernizadoras tomando como referencia el proceso de implantación de la calidad y la excelencia administrativas en la Comunidad de Madrid. Así, se reflexionará sobre la fundamentación teórico-ideológica del proceso modernizador de la Administración Autonómica madrileña; sobre el tiempo como condicionante; sobre los factores organizacionales e institucionales que actúan como presupuesto de todo proceso modernizador; sobre algunas estrategias para vencer las resistencias al cambio propuesto, y sobre algunas de las razones por las que fracasan los planes y procesos reformadores en la Administración, abordando la necesidad de sustituir el paradigma actual, basado, a grandes rasgos, en la eficacia, por otro orientado a satisfacer las necesidades y referentes de actuación de los ciudadanos.

## II. Fundamentos teóricos del proceso de calidad seguido en la Comunidad de Madrid

En el apartado anterior se ha puesto el énfasis en la naturaleza política de los procesos modernizadores, tanto por la entidad objeto y sujeto de la reforma como por la misión que cumple la Administración para el Estado y para la sociedad. En este apartado se va a recoger algunos rasgos de los fundamentos teóricos de los que parte el proceso modernizador o de calidad de la Comunidad de Madrid desde 1995 hasta nuestros días.

Las dos líneas de actuación que permanecen a lo largo de todo el proceso modernizador de la Comunidad de Madrid y que constituyen sus rasgos de identidad son el logro de la eficacia, con derivaciones a la eficiencia y, fundamentalmente, a la calidad, y el protagonismo otorgado al ciudadano en la prestación de los servicios públicos o

*empowerment*. Ambas pueden situarse sin dificultad en el eje central del discurso de la nueva gestión pública (Baena: 2000, pp. 111 y ss.) y pueden rastrearse en los procesos modernizadores de la mayor parte de las Administraciones de nuestro entorno.

Las dos líneas pretenden introducir en la Administración los enfoques y los instrumentos de gestión propios del sector privado con el fin de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, impulsar iniciativas de mejora dentro de la Administración, controlar el grado de cumplimiento por parte de la Administración de los compromisos adquiridos con los ciudadanos, incrementar el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios prestados por la Administración e informar a los ciudadanos sobre los niveles de calidad de los servicios prestados (Comunidad de Madrid: 1998, pp. 49 y 50). Puede observarse que entre los fines que debe alcanzar la Administración de la Comunidad de Madrid encontramos dos que se refieren al ejercicio de los derechos de los ciudadanos y al deber de responder ante ellos por los compromisos adquiridos. Estos fines trascienden meramente los aspectos vinculados a la gestión administrativa.

### 1. El ciudadano como cliente

Desde el comienzo del proceso modernizador de la Comunidad de Madrid, el ciudadano se ha convertido en el elemento discursivo central. Así, en 1996 se aprueba el Decálogo de Derechos de los Ciudadanos, que ya comienzan a ser considerados como clientes con derechos concretos reconocidos ante cada servicio y a los que se les ofrece participar, junto con los empleados públicos, tanto en la fase de diseño como en las de implantación y de evaluación (Moreno; Blanco: 1999, p. 178). El exponente más claro de esa nueva relación son las Cartas de Servicios o contratos concretos de calidad, que se regulan desde 1997. En ellas el ciudadano pasa a ser considerado como un "cliente repleto de derechos" (Manual de Implantación del Plan de Calidad: 1998, p. 49).

La actividad administrativa es vista como el resultado de un contrato entre la Administración y el receptor de aquella, al que se le amplían sus derechos de información, queja y reclamación a partir de 1998 y se le ofrece un Sistema de Información al Ciudadano "de carácter corporativo y horizontal" a partir del 2002. Antes, en 1999, se crea una figura específica ante la que plantear los problemas de relación con la Administración Tributaria de la Comunidad de Madrid, el Defensor del Contribuyente.

El Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa de la Comunidad de Madrid 2001-2003 (PESGA 2001-2003), aprobado por el Consejo de Gobierno en el 2001, reiteró la consideración del ciudadano como centro del proceso administrativo (2.ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa: 2001, p. 13).

La elección del Modelo EFQM en 1997 como sistema de evaluación de los servicios públicos es congruente con el resto de las medidas y de los principios del proceso de modernización. Así, el Modelo EFQM de excelencia para la Administración Pública

considera al ciudadano como "cliente interno" de la organización y centro de su actividad, a la vez que enfatiza las actitudes éticas de la organización con el fin de situar a la persona como su principal valor y motivación (Martín Castilla: 2007, pp. 20 y 21).

Al ciudadano se le pregunta periódicamente sobre la percepción que tiene sobre el servicio prestado y sobre el grado de cumplimiento de sus expectativas ante el servicio recibido (Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano: Memoria 2003-2007, p. 67), y en 1997 se constituye al efecto un Observatorio de la Calidad que arroja, entre otros estudios, el Índice de Percepción de Calidad de los Servicios.

### 2. La calidad como derecho

La segunda línea que fundamenta el proceso modernizador de la Comunidad de Madrid es la búsqueda de la eficacia y sus derivaciones hacia la eficiencia y, de una forma más dominante, la calidad. Con ello se trata de responder a la "insaciabilidad de la demanda de calidad" por parte de los ciudadanos (Beltrán: 2000, p. 86). La propia denominación de la unidad responsable del proceso modernizador, la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, muestra claramente el enfoque que se pretende para el órgano, al integrar las dos líneas que se están tratando. La calidad persigue la mejora de la eficacia de los servicios públicos con el fin de lograr la satisfacción de los ciudadanos considerados como clientes de un servicio concreto. A la vez, busca transformar la realidad administrativa (2.ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa: 2001, p. 13).

El modelo de calidad de la Comunidad de Madrid presenta, como un producto de su tiempo, un fuerte componente tecnológico desde sus inicios. En 1996 se aborda el proyecto denominado "Ventanilla Única y Teleadministración" comenzando con procedimientos relacionados con la creación de empleo, en colaboración con las organizaciones empresariales. Hay que hacer notar que la elección de estos procedimientos puede mostrar ya tempranamente la consideración de la Administración como institución al servicio del desarrollo económico, lo que se puede seguir en el discurso político de estos años.

El componente tecnológico del proceso modernizador aparecerá en numerosas ocasiones; así, en la regulación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración en el año 2002; en la creación de la Comisión de redacción, coordinación y seguimiento del portal de Internet de la Comunidad de Madrid, o en la regulación de la utilización de la firma electrónica en las relaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el año 2006.

La búsqueda de la eficacia se plantea de una manera más concreta en el Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid de 1997. En él la Comunidad de Madrid queda defi-

nida como una gran organización prestadora de servicios —“1500 servicios prestados por 80 unidades diferentes, direcciones generales y gerencias, a los cinco millones de potenciales clientes”—, a la vez que establece el compromiso público de mejora continua y de ofrecer unos servicios públicos de calidad mediante el desarrollo de más de 150 proyectos para mejorar el funcionamiento interno de la Administración Autonómica (Moreno; Blanco: 1999, p. 178).

La extensión de la calidad a la organización se fundamenta en numerosos programas de formación, en la edición de numerosas publicaciones y en la convocatoria de los Premios anuales a la excelencia y calidad del servicio público en la Comunidad de Madrid, como actuación impulsora de la calidad en el servicio en la organización (2.ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa: 2001, p. 11). Se utilizan de esta manera las técnicas de motivación y de benchmarking que tan buenos resultados han dado en algunas grandes organizaciones privadas.

En el 2001 se aprueba el Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa y se crean por el Gobierno de la Comunidad las Comisiones de Seguimiento y Desarrollo del Plan. Con este Plan se pretende “entrar de lleno en la modernización y racionalización de la Administración pública, apostando por principios básicos de una nueva forma de concebir la gestión pública, como la eficiencia o la eficacia, que han ido transformando la realidad” (2.ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa: 2001, p. 13). La segunda fase del Plan consolida el objetivo marco de mejorar la calidad del servicio al ciudadano mediante la simplificación y mejora continua de la gestión administrativa. Se trata de incrementar la oferta de servicios y mejorar su gestión; de simplificar la tramitación administrativa y mejorar la organización; de ahorrar costes mediante el uso de las nuevas tecnologías y de implicar a toda la organización (2.ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa: 2001, p. 36).

Como se ha mencionado anteriormente, la Administración es transmisora de determinados valores dentro y fuera de la organización. La elección de unos referentes concretos de actuación que establecen lo que está bien o no en una organización se ha utilizado históricamente a modo de ejemplo y de testimonio para la sociedad, sus organizaciones y grupos. En el 2002 se aprueban los criterios de calidad de la actuación de los empleados públicos en su trato con los ciudadanos, basados en los principios de “legalidad, ausencia de discriminación, proporcionalidad, imparcialidad e independencia, objetividad y flexibilidad para la adaptación a los casos concretos cuando sea necesaria” (2.ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa: 2001, p. 13).

Con ser lo anterior significativo, lo es más el hecho de que los principios de orientación al ciudadano como cliente y la necesidad de medir la actividad administrativa, propios de la calidad, no se circunscriben exclusivamente a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano. Se puede afirmar que esos principios se convierten en elementos centrales del discurso político del Gobierno de la Comunidad de

Madrid, que se concreta de manera evidente en la creación de diversos órganos encargados de extender los valores de la calidad a los más diversos ámbitos de la Administración y, a través de ella, de la sociedad. Así, podemos recoger los siguientes órganos en la Comunidad de Madrid relacionados con la calidad: el Área de Gestión, Información y Control de la Calidad en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica; la Dirección General de Mejora de la Calidad de la Enseñanza y la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid en la Consejería de Educación; la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental en la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; la Subdirección General de Calidad en la Dirección General de Calidad, Acreditación, Evaluación e Inspección de la Consejería de Sanidad y Consumo; la Subdirección General de Control de la Calidad, Inspección, Registro y Autorizaciones y el Área de Organización y Calidad de los Servicios del Servicio Regional de Bienestar Social en la Consejería de Familia y Asuntos Sociales; y el Área de Calidad y Comunicación Interna en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo y Mujer.

### 3. Reencontrando al ciudadano

De los dos subapartados anteriores se puede concluir que el ciudadano, en el proceso modernizador de la Comunidad de Madrid, aparece claramente en su faceta de cliente, con el que se adquieren una serie de compromisos de eficacia y calidad derivados de la relación que aquél mantenga con cada servicio concreto. Es cierto que se reitera en todos los documentos que el ciudadano es el centro del proceso administrativo, al que se le ofrece participación a través de la manifestación de su opinión sobre cada servicio con el que se relaciona, pero también lo es que todo esto se realiza “desde” los referentes de la Administración, desde la necesidad que tiene de cumplir una serie de objetivos propios, aunque de éstos se pueda derivar un mejor servicio al ciudadano. A éste no se le pide que se pronuncie sobre sus verdaderas necesidades y referentes de actuación, sino que lo haga sobre los servicios concretos con los que se relaciona.

Por un lado, se incrementan los derechos del ciudadano, pero, por otro, esos derechos se circunscriben al campo de la gestión pública. Indudablemente, este enfoque supone un paso de gigante sobre la concepción del ciudadano como administrado, pero coincide con ella en que los referentes de actuación son los de los decisores políticos y administrativos.

La Comunidad de Madrid queda definida desde esta perspectiva como una gran organización prestadora de servicios que relega su función política en la sociedad, función que no es posible que realice otra institución social o económica en su ámbito. Es preciso superar este enfoque para evitar la posible indefensión del ciudadano y para que éste no sólo sea contemplado en su faceta de receptor de prestaciones y servicios públicos, sino, esencialmente, como sujeto que establece los referentes de actuación del sistema político y de sus instituciones, destacando entre ellas la Administración Pública.



### III. El tiempo como condicionante primero de los procesos modernizadores

Cuando en julio de 1995 los máximos responsables del Gobierno de la Comunidad de Madrid se plantean la creación de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, a buen seguro que pensaron que los objetivos implícitos en su denominación no se iban a alcanzar en una legislatura. Lo más probable es que pensarán que al dotar de una significativa relevancia organizativa y, por tanto, política a una serie de actividades internas de la Administración se introducía una nueva prioridad en la acción de gobierno que, como todas las demás acciones, se debían desarrollar de una manera permanente en el tiempo (Beltrán: 2000, pp. 46, 52-58). También es posible que la creación de la Dirección General respondiera a una prioridad del equipo político existente en aquel momento en la Comunidad de Madrid. En cualquier caso, doce años después las políticas de calidad han arraigado profundamente en la Comunidad de Madrid y no sólo por lo que respecta a la modernización del aparato administrativo, como hemos tenido ocasión de ver en la cantidad de órganos creados relacionados con la calidad. Ha habido, por tanto, permanencia de la política y un impulso político mantenido en el tiempo por los distintos líderes responsables de dichas políticas y por el Gobierno y la Presidencia de la Comunidad de Madrid en este tiempo. Esta permanencia e impulso nacen con la creación de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en 1995 y llega hasta nuestros días con la aprobación del Decreto de 2006 de utilización de la firma electrónica, teniendo como hitos importantes el Plan de Calidad de los Servicios de la Comunidad de Madrid de 1997 y el Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa de 2001.

Podría decirse que el factor crítico del éxito de la implantación de una medida o de una política pública es la no coincidencia entre el tiempo político y el administrativo. De una manera simple, pero gráfica, se puede afirmar que el horizonte temporal político no excede de cuatro años, mientras que el tiempo administrativo no tiene fin. Incluso puede mantenerse que el tiempo político cada vez se acorta más y que se somete a las constantes evaluaciones de los políticos y las instituciones que dirigen por parte de la opinión pública a través de los más diversos instrumentos de medición de respuesta ciudadana ante las más variadas iniciativas políticas. Vamos camino de la "política instantánea" que se consume en el momento de anunciarse, sin dar tiempo a ver sus resultados porque inmediatamente se anuncian otras medidas más deslumbrantes.

El caso más significativo de la no coincidencia entre el tiempo político, que es el de las decisiones y el de los resultados, y el administrativo, que es el de la disposición de los medios y el de la ejecución, es la previsión presupuestaria. Su anualidad casa mal con la certeza de todos los integrantes del proceso presupuestario de que no hay medida de cierta trascendencia que para llevarse a cabo con una mínima garantía de éxito no requiera un periodo de tiempo mucho más amplio que el del ejercicio presupuestario. Esto se trata de remediar a través de la aprobación de planes o de in-

versiones que comprometan presupuestos de ejercicios futuros, lo que no deja de ser una solución susceptible de revisarse a la baja, o de suprimirse, especialmente si se produce el cambio en el equipo impulsor de la medida plurianualizada, lo que, como sabemos, no es ni mucho menos infrecuente.

De esta manera, nos encontramos con un presupuesto anual que recoge una serie de gastos permanentes de la Administración que son necesarios para su mantenimiento y la realización de políticas permanentes y otros gastos, pocos, que suponen innovación y la introducción o modificación de políticas existentes. Ambos se someten al tiempo anual, con el agravante de que los nuevos proyectos y políticas deben justificar anualmente su necesidad frente a otros gastos ya consolidados, cuya originaria necesidad es posible que se haya perdido. Las políticas e iniciativas modernizadoras deben anualmente merecer la aprobación de las autoridades presupuestarias y revalidar su necesidad política; podría decirse que todavía no han logrado consolidarse entre los objetivos políticos de los gobiernos. Esta cuestión debe tenerse en cuenta muy especialmente por los responsables políticos de las políticas de calidad y de modernización.

Por otra parte, el tiempo político es más corto de lo que parece a simple vista. Lo normal es que los dirigentes gubernativos no dispongan de más de dos años y medio reales para poner nuevas acciones en marcha y para recoger unos primeros frutos. Además, la celebración de diversas convocatorias electorales paraliza la actividad política de impulso y liderazgo de la Administración Pública de una forma periódica, y a veces dramática, para los altos responsables profesionales de la Administración Pública.

Nos encontramos, por tanto, con una política, la modernizadora, que tiene que afrontar, además de las características generales del mareo temporal político, las características propias de una política innovadora que necesita reivindicarse anualmente, lo que implica un fuerte liderazgo político, especialmente en los momentos clave de la negociación anual presupuestaria. Debido a esto, la reflexión sobre el tiempo en la modernización tiene una gran importancia y nos lleva a la necesidad de ajustar los diversos tiempos existentes en la Administración y que genéricamente hemos englobado bajo la denominación de políticos y administrativos.

Una forma de casar esos dos tiempos es ofrecer éxitos en el marco temporal en el que se mueven los políticos responsables de las políticas de calidad y de modernización, porque, entre otras razones, esos políticos deben obtener los recursos necesarios para llevarlas a cabo y, especialmente, deben luchar para que dichas políticas se encuentren entre las prioridades anuales del Gobierno, lo que debe reflejarse en los correspondientes presupuestos. Esto implica planificar la ejecución de las políticas modernizadoras y de calidad en hitos alcanzables a lo largo del tiempo político.

También hay que dar éxitos a los funcionarios implicados en las políticas innovadoras, ya que éstas suponen un esfuerzo añadido a su actividad diaria. Pocas veces se cae

en la cuenta de que la innovación deben llevarla a cabo las mismas personas que deben atender las actividades administrativas diarias. Además, suele ser habitual que las unidades objeto de atención preferente en los procesos modernizadores sean las que más carga de actividad presentan en relación con los usuarios. En el caso de la Comunidad de Madrid, hay que poner los ejemplos de las experiencias de éxito de los centros de enseñanza englobados en la iniciativa "Modelo EFQM Madrid-Sur", la implantación del Modelo EFQM en la Unidad de Psiquiatría de Adolescentes o las diferentes unidades implicadas en el Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa o en los Servicios de Respuesta Inmediata. Los integrantes de las unidades afectadas han debido realizar su trabajo diario a la vez que introducían procesos de reforma y cambio, lo que, en algunos casos, supone un importante trabajo adicional; de ahí que sea preciso el reconocimiento organizativo. En este sentido, debe considerarse como muy acertada la convocatoria anual de los Premios a la Excelencia y Calidad del Servicio Público en la Comunidad de Madrid, nacidos en 1997.

La reflexión sobre los tiempos nos ha conducido a otra de igual importancia: la necesidad de comprender qué gana cada participante en los procesos de modernización y de establecer compensaciones por el esfuerzo y los costes que supone innovar. Las compensaciones se pueden resumir en carrera/retribuciones y reconocimiento; los costes, en esfuerzo e incertidumbre. Claro es que también podemos entender los procesos modernizadores desde la obligación que tienen los que intervienen en ellos de cumplir las normas que los regulan y de obedecer las órdenes recibidas. Es una posibilidad de cuyos fracasos generalizados ya se tiene suficiente constancia.

Las consideraciones anteriores tratan de alertar sobre una de las "soluciones" más frecuentes para conjugar el tiempo político y el administrativo en los procesos modernizadores: el recurso exclusivo o dominante al *marketing* político. Como los logros relevantes de un plan o una política modernizadora de calidad requieren de un plazo largo y de grandes recursos políticos y administrativos, es posible que los cambios anunciados terminen en grandes campañas de difusión, en la contratación de planes estratégicos que conllevan en su presentación grandes despliegues informativos de papelería o de tecnología. La tentación del *marketing* es evidente cuando no se logra administrar el tiempo o no se desea efectivamente transformar la Administración. A esto ayuda en gran medida otro factor que no es menor desde el punto de vista político: ¿quién recoge los frutos de las iniciativas de reforma administrativa? Es más que probable que no sea la misma persona, aunque pueda llegar a ser del mismo partido.

Las políticas modernizadoras son políticas que exceden de los tiempos políticos habituales, incluso superan el tiempo de los Gobiernos, lo que, en realidad, no las diferencia de cualquier otra política. Lo que sí diferencia a las políticas modernizadoras de otras es la consideración política, la relevancia que le otorgue el Gobierno y los demás actores políticos. Así, por ejemplo, la mejora de las comunicaciones de la ciudad de Madrid con su metrópoli y el resto de España es un factor clave social y polí-

ticamente y nadie las cuestiona. Quizás se discuta sobre los medios, los tiempos o las prioridades de actuación, pero es una política incuestionable para todos los partidos políticos. Esto supone que hay que establecer un núcleo de consenso sobre la reforma y la función de la Administración, lo que abarca una serie de aspectos muy amplios: el límite básico entre lo público y privado, el catálogo mínimo de servicios, el límite del gasto público y su financiación, las formas de gestión —que no los procedimientos concretos— o la asignación de recursos a las distintas políticas. Es deseable que se establezca un núcleo básico de consenso común sobre la Administración y sus procesos de reforma por los partidos políticos que tienen posibilidades de gobernar.

Como más adelante se señalará, es necesario, por último, un liderazgo político que lance el proceso de modernización y mantenga su impulso sin desfallecer durante un largo periodo de tiempo. Ese liderazgo político no debe ser sólo del responsable, en el caso de la Comunidad de Madrid, de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, sino que debe afectar a sus jefes inmediatos, así como al Gobierno y a su Presidente. El proceso de modernización de la Comunidad de Madrid durante estos últimos años muestra la existencia de un liderazgo político significativo manifestado en los logros alcanzados.

Podemos preguntarnos, como se hacía algunas décadas después de la reforma administrativa de los años sesenta en la Administración española, cuánto tienen que durar las reformas administrativas. La experiencia española y la de los países de nuestro ámbito nos enseña que las políticas de infraestructura de carreteras, educativas, sanitarias o de atención de las minorías marginadas son políticas permanentes, duran siempre, aunque varíen las medidas concretas realizadas en cada momento.

Lejos están los tiempos de nuestros liberales doctrinarios que clamaban por las "urgentes" medidas reformadoras del Estado y la sociedad que tardaron decenios en llegar, y es indudable la mejora experimentada en los dos últimos siglos en nuestras Administraciones. Pero, tanto entonces como ahora, los procesos modernizadores requieren tiempo y la convicción política de querer transformar la Administración y, con ella, la sociedad.

#### IV. Modernización y equilibrio organizativo

La Administración es un producto de un equilibrio entre actores. Las organizaciones que hoy conocemos son el resultado de un largo proceso de asentamiento entre diversas corrientes de pensamiento, los intereses de sus integrantes, la intensa interacción con el sistema político-administrativo y el entorno. El resultado es un equilibrio inestable, ya que la Administración como sistema se encuentra en permanente cambio y, por tanto, sujeta a continuos conflictos, a la vez que trata de buscar el equilibrio entre todos sus integrantes. Piénsese en el proceso autonómico español que culmina con la creación de diecisiete Administraciones Públicas; o en el caso de la Comunidad de



Madrid, conformada por la antigua Diputación Provincial de Madrid; pensemos en las transferencias de los más diversos organismos de la Administración General del Estado y en la selección de nuevo personal en sus veinticinco años de existencia, todo ello en siete legislaturas con sus correspondientes gobiernos.

El planteamiento de verdaderos cambios en la organización implica la reconsideración de los equilibrios existentes, más o menos precarios, y la apertura de un proceso negociador explícito o implícito entre los integrantes de la organización, en los que hay que incluir a los dirigentes políticos y organizativos. Esto supone que toda intención de cambio genera resistencias, lo que, por otra parte, es lo habitual no sólo en las organizaciones, sino también en nuestras propias vidas. Las resistencias se producen como respuesta ante los riesgos que se generan en todo proceso de cambio.

En las organizaciones existe un statu quo determinado que normalmente ha permitido que funcionen logrando un cierto equilibrio entre los diversos intereses. Cambiar ese statu quo requiere mucho esfuerzo por parte de los impulsores del cambio y no es realista adoptar la postura consistente en pensar que las resistencias se producen porque los funcionarios se niegan a los cambios o los boicotean, o que el político desconoce la Administración. Lo que sucede es que las organizaciones requieren de un enorme impulso y esfuerzo para poder cambiar, porque la situación de partida suele ser una situación de equilibrio entre los distintos actores, aunque esto no signifique que ese equilibrio genere, por ejemplo, eficacia.

Desde este planteamiento, en todo proceso modernizador hay que definir las resistencias previsibles para establecer las estrategias adecuadas para eliminarlas o minimizarlas. A continuación, vamos a tratar algunas de ellas.

### 1. Algunas resistencias al cambio

Un importante punto de restricción de la modernización se encuentra en que la unidad impulsora de la modernización implique a los otros altos responsables de gestión pública de los departamentos, que sea capaz de alinear los objetivos de la modernización con sus necesidades reales y que les transmita la ganancia que la modernización va a generar en su ámbito respectivo. Si esto no se logra, es probable que la modernización se quede en aspectos puramente declarativos de la unidad impulsora.

Así, por ejemplo, hay que conseguir que los responsables de la concesión de ayudas sociales entiendan que ellos y su "clientela" ganan mediante la tramitación telemática de las ayudas o simplificando sus procedimientos. No hay que olvidar que es muy probable que al introducir nuevos procesos o al revisar los antiguos se generen nuevas relaciones y se pierdan o se alteren algunas de las existentes. Ello altera el statu quo y, consecuentemente, genera un rechazo inicial al cambio. De ahí que se deba compatibilizar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los procedimientos con el haz de relaciones que los responsables públicos poseen y que son de gran valor para la orga-

nización, porque les permite actuar con eficacia en el entorno. Desde esta perspectiva, se trataría de buscar alternativas que permitan que la alteración de los procedimientos formales no se vea como una amenaza para las relaciones que los responsables y los funcionarios mantienen con la sociedad y entre ellos mismos. Internet puede agilizar los trámites, pero también impedir las relaciones personales, y este aspecto es muy importante para muchas personas y para la motivación de los empleados.

En un sentido similar, la tarea más difícil a la que se enfrenta la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano es hacer entender a cada una de las unidades administrativas qué es lo que gana modernizándose, porque la citada Dirección General gana cuando cumple los objetivos que tiene asignados. Esa ganancia debe ser claramente perceptible por los responsables y los integrantes de las unidades afectadas por procesos de modernización, especialmente si estos son impuestos externamente por normas o planes generales. De no hacerlo así, es muy probable que las resistencias acaben venciendo o que sea preciso un esfuerzo mayor para superarlas. Es constatable que los procesos de cambio sustentados fundamentalmente en la iniciativa de la unidad impulsora de la modernización suelen tener un recorrido corto.

El esfuerzo de ponerse en la situación del otro, de entender cuáles son sus metas, sus logros y sus objetivos, para poder adaptar la modernización a lo que realmente necesita, es uno de los principales objetivos de la modernización; el no lograrlo es el principal motivo de fracaso de los planes de reforma y modernización. La razón de este fracaso estriba en que la unidad impulsora de la modernización posee un "ángulo muerto de visión" (Arenilla: 2003a, p. 69) que le impide adoptar los referentes de actuación de las unidades a las que pretende implicar en el proceso modernizador. Superar ese ángulo muerto es el factor crítico de éxito de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano. Si las demás unidades o departamentos sienten que están cumpliendo sólo o principalmente los objetivos que a dicha Dirección General corresponde pero no los propios, difícilmente serán creíbles y tendrán éxito los planes de modernización o de calidad.

La reflexión cabe hacerla igualmente respecto de lo que los ciudadanos ganan en los procesos modernizadores y el punto de vista que debe adoptar la unidad responsable de su impulso. En el mismo sentido, la opinión pública, cuando se le presentan planes de modernización o de reforma, puede pensar que se está hablando de nuevo de funcionarios, de privilegios o de recursos tecnológicos pensados para ellos y que el ciudadano apenas percibe la ganancia, porque los ciudadanos tienen la percepción contrastada de que no reciben lo esperado de los anuncios y promesas o que no reciben lo que realmente reclaman de los responsables de la gestión pública, lo que les genera desconfianza y apatía (Jerez; Sampedro; Baer: 2000, pp. 120-121).

Entre las resistencias hay que destacar las de naturaleza política, que pueden provenir del partido o los partidos que sustentan al Gobierno y de este mismo. No suele ser

frecuente caer en la cuenta de que no basta con que una iniciativa sea adoptada por los responsables políticos del Gobierno o por éste directamente para que tenga el respaldo político suficiente, incluso en el interior de la organización.

La adopción de una iniciativa requiere un proceso de explicación al partido o partidos que sustentan el Gobierno. En la organización de los partidos existen comisiones específicas sobre cada una de las grandes áreas o departamentos del Gobierno ante las que habrá que comparecer o, al menos, contactar con sus miembros y explicar las medidas que se pretenden alcanzar y los objetivos que se esperan conseguir. Se trata de transmitir la importancia de la iniciativa y, si es necesario, su relevancia frente a otras medidas o políticas existentes. Algo similar hay que realizar, al menos, con el Grupo o Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno. También sería deseable, aunque no suele encontrarse entre los usos de la política española, explicar los nuevos proyectos a los grupos de la oposición.

No hay que olvidar que, aunque los presupuestos se gestan en el Gobierno, es el Parlamento quien los aprueba formalmente y, lo que es más importante, es la sede en la que se tramitan y aprueban las enmiendas que pueden alterar las previsiones presupuestarias iniciales. Una nueva iniciativa implica normalmente la reordenación del gasto presupuestario, por lo que evitar las resistencias de los Grupos Parlamentarios tiene importancia, además de que la explicación de las iniciativas a los grupos supone una oportunidad de divulgación y de búsqueda de apoyos que pueden ser de gran utilidad incluso dentro de la propia Administración.

Un partido político tiene entre sus objetivos lograr el bienestar, la integración social, el interés general, pero, también, y básicamente, acceder al Gobierno y mantenerse en él. Si el Grupo o Grupos Políticos que apoyan al Gobierno no perciben cómo la política modernizadora, a la que hay que dedicar recursos que hay que detracer de otros fines más rentables electoralmente, sirve especialmente para el último objetivo señalado, se puede perder un aliado importante, especialmente en los momentos en los que el proyecto de modernización pase por sus horas bajas.

La última resistencia que se va a tratar es la tensión entre el departamento de Hacienda y el departamento encargado de impulsar la modernización. El origen básico de la resistencia hay que encontrarlo en que las políticas modernizadoras, como se ha señalado, suponen muchas veces una alteración del reparto de fuerzas en el interior de la organización, lo que suele afectar a la posición del departamento de Hacienda. La introducción de medidas de evaluación y medición de la actividad choca, por ejemplo, con funciones similares que realiza la Intervención General; el fortalecimiento del control sobre los procedimientos colisiona con la propia Intervención y con otros órganos existentes en Hacienda, como las unidades de planificación y seguimiento presupuestario.

Una política modernizadora fortalece a su unidad impulsora aportándole más poder y medios de regulación y control dentro de la organización, normalmente a costa del departamento de Hacienda. Además, esa regulación y control se pretenden realizar sobre toda la organización y, por tanto, sobre el departamento de Hacienda. Esta difícil relación se complica en el momento en el que la unidad impulsora debe recabar nuevos fondos, a veces cuantiosos, para afrontar sus objetivos, que, claro es, debe negociarlos con dicho departamento. Muchos procesos modernizadores no han superado esta resistencia, lo que ha limitado sobremanera sus resultados o simplemente no han podido ser llevados a cabo. El que las iniciativas modernizadoras hayan sido aprobadas por el Gobierno supone una ventaja, aunque en modo alguno la solución a la resistencia planteada.

## 2. Algunas estrategias de ganancia

Para limitar las resistencias hay que transmitir ganancias, o la percepción de éstas, a los diversos actores implicados en los procesos modernizadores. Eso hay que realizarlo desde el primer momento de la implantación de las iniciativas modernizadoras con los empleados públicos y sus representantes. Hay que distinguir entre la comunicación o, en su caso, negociación de las iniciativas con los representantes sindicales y la implicación de los empleados públicos directamente afectados por las iniciativas. Es preciso presentar formalmente ante los foros correspondientes las medidas modernizadoras que se pretenden implantar, pero eso no será suficiente para garantizar el apoyo de los empleados afectados por ellas.

El modelo de representación, participación y negociación en la Administración Pública española propicia que determinados colectivos, a veces muy amplios, queden excluidos realmente de los procesos de representación y de negociación. Ello posibilita que pueda llegarse a un entendimiento o acuerdo sobre las políticas modernizadoras con los representantes sindicales, pero que no garantiza la adhesión de los empleados a dichas políticas o que estén siquiera informados sobre ellas. Por ello hay que diseñar un modelo de consultas y participación amplio que vaya más allá de los órganos formalmente constituidos, con el fin de evitar las resistencias de aquellos que tienen que llevar a cabo las reformas que, como se ha señalado anteriormente, es probable que supongan una carga añadida de trabajo.

Una manera de reducir las resistencias internas consiste en diseñar una política informativa específica, continua y generalizada en el interior de la organización. No tiene explicación, salvo la de la inercia y la costumbre, que las Administraciones Públicas renuncien directamente a informar a sus empleados de sus planes, proyectos y actividad desarrollada. Las fuentes de información que disponen normalmente los empleados públicos para tener conocimiento de lo que sucede, a veces en su propia unidad, es la prensa, los boletines oficiales y los rumores. Con estos medios de información resulta difícil buscar adhesiones a iniciativas que requieren una adhesión

decidida de los empleados públicos y un trabajo adicional. Una estrategia informativa sobre la modernización es un primer paso para transformar la cultura formalista que parece remitir la actividad de la Administración y los intereses de sus integrantes exclusivamente al boletín oficial. De esta manera, la estrategia informativa es la primera política modernizadora que debe implantarse.

Más que una estrategia, trasladar que la reforma que se va a emprender va a ser un cambio permanente y que cuenta con los suficientes apoyos, liderazgo y recursos es un requisito previo que determina las demás estrategias por emprender y la viabilidad de la propia reforma. Desgraciadamente, las organizaciones han presenciado numerosos anuncios de reformas que o bien no se han llevado a cabo, o bien no han cumplido las expectativas depositadas en ellas. Esto genera una resistencia añadida a los intentos de nuevas reformas derivada de la experiencia vivida.

La estrategia de información al Parlamento debe ir más allá de la búsqueda de un apoyo informal de los Grupos Parlamentarios, especialmente del Grupo que apoya al Gobierno o de sus aliados, ya que debe considerarse la información periódica y formal ante los órganos correspondientes por los máximos responsables del proceso modernizador. Se trata, en definitiva, de rendir cuentas en el sentido de *accountability*, lo que culturalmente es bien distinto de la rendición de cuentas ante el Tribunal de Cuentas o ante los tribunales ordinarios, que actúan como órganos de revisión ajenos al proceso que juzgan o controlan.

La rendición de cuentas implica una actitud de cambio en la cultura tradicional, fundamentada en los procesos y en la formalidad de la actuación administrativa. Debe estar presente en la forma de actuar permanente de la Administración y de sus integrantes. Los responsables del Gobierno y de la Administración tienen que dar cuentas por iniciativa propia de lo que van a realizar o de lo realizado ante los órganos formales del Parlamento, ante los representantes sindicales, los propios empleados y, por supuesto, ante los ciudadanos, siendo conscientes de la responsabilidad que adquieren con cada una de sus actuaciones y con los compromisos adquiridos con sus interlocutores. La asunción de este cambio de valores constituye el fundamento necesario sobre el que transformar la Administración y establecer un nuevo modelo de relación con el ciudadano.

Otra estrategia es buscar apoyos en los agentes sociales, económicos, medios de comunicación, etc. Esto significa buscar apoyos en la sociedad y transmitir lo que estos agentes van a ganar en recursos, prestaciones, influencia o tiempo. En algún caso puede ser más tangible que en otros; así, es fácil transmitir a los agentes económicos vinculados al sector de las tecnologías de la información y la comunicación las ganancias en un proceso que apueste por la inversión intensiva en dichas tecnologías. Más difícil será explicar lo que van a ganar los medios de comunicación con ellas, salvo que se contemplan en su implantación algunos proyectos dirigidos específicamente a

aquéllos o se diseñe un sistema de información administrativo o gubernamental en el que dichos medios perciban ganancia sobre la situación de partida. Pero no siempre debe tratarse de que los actores implicados obtengan ganancias particulares; es necesario implicarlos y buscar su adhesión a proyectos que mejoren la convivencia, la imagen de la Comunidad Autónoma o el incremento del prestigio de las instituciones políticas con el fin de crear un clima de ilusión que sea transmisible a toda la sociedad. Claro que, para que todo ello sea creíble, es preciso que la búsqueda de apoyos se base en logros reales y no en declaraciones, ya que éstas pasan rápidamente y condicionan negativamente el anuncio de ulteriores planes de reforma o modernización.

Otra estrategia pasa por integrar a las Administraciones presentes en el ámbito territorial afectado por el proceso de modernización. La perspectiva de las relaciones intergubernamentales nos muestra que ninguna Administración puede desarrollar procesos de modernización eficaces de manera aislada. En el caso de la Comunidad de Madrid, es determinante la incorporación al proceso modernizador de los Ayuntamientos. En este sentido, hay que destacar el Proyecto Ventanilla Única, el SERI del Registro de Tarjetas de Estacionamiento para Personas con Movilidad Reducida, el Proyecto Municipa y las Oficinas Conjuntas abiertas en doce municipios. También es necesario establecer las relaciones oportunas con la Administración General del Estado sobre la base de los proyectos anteriores, como el DNI electrónico u otros, como el del registro único en el que se viene trabajando desde hace una década.

Una de las principales tendencias de futuro en materia de Modernización Administrativa y de Relación con el Ciudadano en las Administraciones Públicas es la interoperabilidad, esto es, no trasladar al ciudadano el complejo mundo de las delimitaciones competenciales entre niveles de gobierno y considerar los procedimientos administrativos de una mancha integrada, independientemente de las organizaciones implicadas en ellos.

Es evidente que llevar a cabo un proceso de modernización contando sólo con la unidad impulsora de la modernización es más fácil que si hay que implicar a un gran número de actores, muchos de ellos de otras Administraciones. Si tomamos el ejemplo del Proyecto de Ventanilla Única, vemos que para que se cumpla el objetivo de que el ciudadano pueda encontrar en un sólo centro la información de las Administraciones de su ámbito territorial y pueda gestionar una serie de trámites, se requiere una gran colaboración entre Administraciones Públicas, una importante definición de sus procedimientos, su revisión, simplificación y reingeniería, además de la coordinación y compatibilidad de los sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, y, muy especialmente, una gran dosis de voluntad política de los dirigentes implicados, ya que el proceso es necesariamente largo en el tiempo (Crespo; Criado: 2005, p. 293).

Otra cuestión por considerar es la referida al motor institucional de la modernización. El cambio suele provenir del exterior de la organización, ya que las organizaciones,

en condiciones normales, tienden a mantener el equilibrio alcanzado, pero el éxito se logra en el interior. La iniciativa de la modernización puede iniciarse tras un cambio de gobierno o del titular del departamento responsable, porque se desee emular a otras organizaciones, porque deriva de una posición ideológica determinada o por cualquier otra causa, pero esas iniciativas sólo tendrán éxito si cuentan con la organización y sus integrantes en su conjunto y con los medios adecuados. Para ello se requiere diseñar, o rediseñar, la unidad que va a impulsar la modernización y adecuarla a los fines de ésta. También es preciso dotarla de las personas con el perfil adecuado. La creación de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano al comienzo del proceso modernizador de la Administración de la Comunidad de Madrid, y sus ajustes posteriores, debe considerarse determinante en los logros alcanzados en dicho proceso.

Otro factor determinante del éxito de los procesos modernizadores en los momentos actuales es el estado de la tecnología de la información y la comunicación. Hoy en día no es factible iniciar ningún proceso de modernización sin una reflexión profunda sobre la tecnología disponible y la que es necesaria para cada proyecto que se vaya a emprender. Sin embargo, con ser muy importante este aspecto no suele ser el factor explicativo del éxito o el fracaso de los procesos modernizadores. La tecnología trata de dar respuesta a unos objetivos que deben estar bien definidos y debe servir de apoyo al resto de los medios de la Administración con los que interrelaciona, condicionándose unos a otros. El deslumbramiento de la tecnología no debe hacernos olvidar que detrás de una página web que permite al ciudadano interactuar con la Administración debe existir un *backoffice* que permita las operaciones telemáticas. En esa parte trasera poco visible reside otra de las claves del éxito de la modernización administrativa.

## V. Por qué fracasan las reformas administrativas

A lo largo de las páginas anteriores se ha ofrecido la fundamentación teórica de los procesos modernizadores actuales. Todos ellos parten en mayor o menor medida de los presupuestos que sustentan la corriente de la *nueva gestión pública* (Baena: 2000, p. 112), aunque también podemos ver algún elemento discursivo del enfoque del *nuevo servicio público* (Denhart; Denhart: 2000). Bajo una variante u otra, las iniciativas modernizadoras de las últimas décadas tratan de mejorar el rendimiento de la Administración Pública utilizando para ello el uso de las tecnologías de la información y la comunicación y el recurso al ciudadano entendido en su papel de usuario o cliente de los servicios públicos. Esta orientación no ha logrado mejorar la valoración ciudadana de la Administración del resto de las instituciones políticas ni de sus integrantes (CIS: 1994; CIS: 1997; CIS: 2000), aunque sí ha tenido un cierto éxito en mejorar la valoración ciudadana sobre el rendimiento administrativo y sobre la valoración de los empleados públicos (CIS: 1989, p. 1848; CIS: 1992, p. 2019; CIS: 1993, p. 2054; CIS: 1995, p. 2186; CIS: 1998, p. 2311; CIS: 2000, p. 2394; CIS: 2003, p. 2533;

CIS: 2005, p. 2615; CIS: 2006, p. 2650; CIS: 2007, p. 2657; IMAP: 2005; SIGMA 2: 2006). En las páginas que siguen se va a tratar de dar una respuesta a esta aparente incongruencia o paradoja.

### 1. La insuficiencia de la eficacia como referente de actuación ciudadana y política

Hay un sentimiento generalizado de frustración en los altos responsables de la gestión pública, entre los que hay que comprender al personal directivo profesional y a los políticos, cuando se produce la paradoja siguiente: los objetivos de la modernización de las Administraciones Públicas declarados por el ciudadano se cumplen, pero cuando esto sucede el ciudadano sigue percibiendo una gestión burocrática y lejana a sus necesidades y expectativas.

La explicación que se ha dado históricamente a esta situación es que existe un estereotipo sobre la Administración Pública que conduce a que el ciudadano perciba que no tiene arreglo posible (Beltrán: 2000, p. 43). Este estereotipo funciona de tal manera que, hagamos lo que hagamos, siempre se va a producir esta percepción ciudadana. De lo que estamos tratando es que la mejora de la actuación de la Administración Pública, cuando no se alinea con las necesidades y expectativas de los ciudadanos, no otorga mayor legitimidad ni adhesión a las instituciones políticas y puede tener efectos negativos en el sostenimiento de la democracia. Es necesario, por tanto, que los ciudadanos crean en las instituciones, que las apoyen y las financien con su voto y sus impuestos.

Cuando a los ciudadanos se les pide que olviden el estereotipo y que traten de buscar otras explicaciones, aquéllos señalan, en primer lugar, que las actividades políticas no cambian con los tiempos, es decir, que la respuesta ya no aparece relacionada con la eficacia. A esta respuesta hay que añadir algunos aspectos relacionados con la ineficacia, como el descontrol del gasto, la mala gestión, el papeleo y la descoordinación (González: 2000, pp. 37-38).

Si al ciudadano se le pregunta por los problemas principales de la gestión pública, señala como primera respuesta la deficiente organización del trabajo, en lo que coinciden con los funcionarios cuando también son preguntados por los males de la Administración Pública (CIS: 1978, p. 1151; CIS: 1988, p. 1741; CIS: 1990, p. 1878; JCYL: 2005). No obstante, la causa de la mala gestión pública la atribuyen los ciudadanos a los intereses políticos. La segunda respuesta ofrecida por los ciudadanos es la mala gestión de los altos funcionarios. En este sentido, hay que señalar que el ciudadano no distingue con precisión entre el alto funcionario y el político. Esta posición del ciudadano sería conveniente tenerla en cuenta como referente en la regulación de los Estatutos de los directivos profesionales.

Cuando al ciudadano se le pregunta sobre cómo arreglar el mal funcionamiento de la Administración, sus respuestas se sitúan en el nivel de soluciones de la modernización

que se practica o se puede practicar en la actualidad: fortalecimiento de la responsabilidad, evaluación del rendimiento, transparencia de los presupuestos, información, etc. (González: 2001, pp. 88-90). Este nivel se centra en tres ideas: simplicidad, funcionarios amables, motivados y preparados, y ofrecimiento de información válida y accesible para no tener que volver (Arenilla: 2003a, p. 236). Estos tres principios de actuación son los básicos sobre los que se sustentan los procesos de modernización de todas las Administraciones Públicas en las últimas décadas.

Los ciudadanos reiteran permanentemente esos principios cuando son preguntados por cuáles deben ser los objetivos que han de cumplir los procesos de reforma e innovación administrativa (Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano: 2006). Estas ideas básicas fundamentan los proyectos de la Comunidad de Madrid de las Cartas de Servicio, el Modelo EFQM, la simplificación de procedimientos, la Administración Electrónica, los Servicios de Respuesta Inmediata, las Oficinas de Información y Atención al Ciudadano, el Observatorio de Calidad, el Defensor del Contribuyente, el Servicio 012, los servicios integrados, las Oficinas Conjuntas, Municipa o los planes de formación de empleados públicos.

El cumplimiento de esos tres principios y de las actuaciones derivadas de ellos es condición necesaria pero no suficiente para que el ciudadano valore y otorgue más legitimidad significativamente (Arenilla: 2003a, p. 125) a las instituciones político-administrativas y a sus integrantes, porque el valor que concede a estas mejoras es sólo la disminución del dolor en su relación obligada con la Administración.

Las medidas que en la actualidad se introducen para modernizar la Administración mitigan el dolor que le supone al ciudadano realizar trámites con la Administración (Arenilla: 2003a, p. 74). Se entiende por este dolor el contraste entre la expectativa de la actuación administrativa y la prestación real que realiza. El ciudadano, cuando expresa su satisfacción por el funcionamiento de determinados servicios, incluso cuando ésta es creciente, se está situando en la posición de sujeto obligado a relacionarse con la Administración y como sujeto que espera unas determinadas prestaciones a cambio de su contribución al sistema. Desde esa posición valora los resultados, lo que no quiere decir que de ellos se derive automáticamente una mayor valoración institucional. Se mantiene, por tanto, que de la mejora de la legitimidad por resultados no se obtiene directamente una mayor legitimidad institucional, aunque la valoración de la primera es condición necesaria de la segunda (Beltrán: 2000, p. 168).

Si ponemos el ejemplo de la simplificación de determinados trámites que tiene que realizar el ciudadano con la Administración Tributaria, observaremos que la valoración positiva que éste le otorga a sus esfuerzos por mejorar el servicio es creciente. Sin embargo, el ciudadano en realidad no desea cumplimentar los trámites tributarios. Todas las medidas introducidas para ayudar a mejorar la relación con la Administración Tributaria serán bienvenidas, pero se les otorgará prácticamente un valor

0 en la valoración institucional —que no en la del rendimiento o resultados— porque el ciudadano se siente con el derecho a no realizar esos trámites. Si hacemos la comparación con un comercio, es como si a la hora de pagar una compra tuviésemos que pasar al otro lado del mostrador para confeccionar la factura. Lo que nos parece absurdo en el mundo privado, no lo es siempre en el público.

En el ejemplo anterior, se nos promete ausencia de dolor, pero no satisfacción, por lo que el ciudadano declara sentirse satisfecho con la reducción del dolor —la mejora continuada de los servicios—, pero, a la vez, no valora a la Administración Pública como institución por hacerlo. Se podría decir que ésta no puede pedir satisfacción y agradecimiento por reducir un dolor que ella misma está causando. De ello deriva que la validación institucional de esos logros sea prácticamente inexistente y que para conseguir que la eficacia pueda trasladarse a la validación de la institución correspondiente haya que realizar un gran esfuerzo.

Todo ello es debido a que la consecución de la eficacia no satisface todas las necesidades y expectativas que los ciudadanos tienen depositadas en sus instituciones políticas y administrativas. Por ello, la mejora del Índice de Percepción de Servicios (IPS) de la Administración de la Comunidad de Madrid de 80 a 85 entre el 2003 y el 2006 es seguro que ha supuesto un gran esfuerzo, que probablemente no haya tenido su reflejo equivalente en la valoración institucional de los órganos políticos y administrativos de la Comunidad y de sus dirigentes. Se puede plantear que si parte de ese esfuerzo se hubiera dirigido a satisfacer otras necesidades y expectativas ciudadanas no relacionadas, al menos inmediatamente, con la eficacia administrativa en las que ahora apenas se actúa, es muy posible que la valoración institucional de la Comunidad de Madrid hubiera mejorado en mayor medida.

## 2. La validación ciudadana como nuevo paradigma

Prestar los servicios y actividades públicos con eficacia es condición necesaria para tener éxito en la modernización, pero no es suficiente, ya que es preciso que la modernización y sus logros sean validados por los ciudadanos. Para ello es necesario indagar si los objetivos que se pretenden lograr con los procesos de modernización satisfacen realmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en relación con la Administración Pública tomada como una institución compleja que garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos, que es la principal o única fuente de bienestar para muchos de ellos, que es una fuente generadora de confianza en el futuro para las personas y que con su actuaciones puede ayudar a fortalecer la democracia.

Se suele decir que en la época actual el paradigma de las organizaciones públicas y privadas ha pasado de fundamentarse en la prestación de servicios o en la fabricación de productos a hacerlo en la satisfacción de los individuos, aunque tenemos serias dificultades para saber realmente cómo satisfacerlos. Los ciudadanos responden a cues-



tionarios elaborados desde las necesidades establecidas por los dirigentes políticos y administrativos que tienen sus propios intereses y su forma de ver la realidad; una realidad en la que se da más importancia a los hechos que a los sentimientos, en la que no se mezcla formalmente la política con la Administración, en la que se ofrecen, como objeto de elección a los encuestados, diversas soluciones a un mismo planteamiento (CIS: 2007, p. 2676).

Sería preciso plantear un nuevo paradigma administrativo, sin abandonar el necesario logro de la eficacia como requisito previo, sustentado en la valoración que los ciudadanos hacen de la acción pública y política desde el nivel de los sentimientos. Esto supone enfrentarse a una serie de prejuicios actuales basados en el predominio de lo racional sobre los sentimientos, especialmente en la Administración Pública. De ésta se predica su sometimiento a los procedimientos formales, aunque la toma de decisiones se asemeja claramente a un regateo entre elites políticas y administrativas (Dahl: 1999, p. 131) muy alejadas, en ocasiones, de las necesidades ciudadanas.

El logro de la eficacia, la eficiencia o la calidad tiene como fin que las personas estén satisfechas con sus instituciones políticas y administrativas. Y eso no se está logrando. Los ciudadanos pueden estar satisfechos con un servicio concreto, pero no lo suelen estar ni con la institución política que lo presta, ni con su Administración Pública, ni con los políticos, ni con los funcionarios (CIS: 2006, p. 2632; CIS: 2006, p. 2657; CIS: 2007, p. 2700; IMAP: 2005). Si trasladáramos esta situación al campo empresarial y fuese una situación generalizada en relación con una empresa determinada, se produciría el cierre del negocio. Siguiendo el símil, se aceptan algunos de los productos que ofrece la empresa, pero la confianza en ella es muy baja.

Se puede argumentar que en el mundo público no existen alternativas o no se da la competencia. Esto cada vez es menos cierto, ya que uno de los postulados de la *nueva gestión pública* es introducir la competencia en el sector público (Fitzpatrick: 2005). Podemos observar de forma generalizada la externalización de muchos servicios, los contratos de gestión en determinadas Empresas Públicas y Hospitales, la competencia entre las Universidades Públicas por lograr la financiación de las Consejerías de Educación respectivas, etc. Es muy probable que si los ciudadanos y la opinión pública no tuvieran una imagen tan negativa de las Instituciones Públicas, la introducción de criterios del sector privado en el ámbito público hubiese chocado con más resistencias de las que ha podido tener. Las esporádicas reivindicaciones sobre el valor de lo público pueden parecer en ocasiones estrategias de presión a favor de determinados colectivos que gozan de unos derechos laborales y sociales cada vez más alejados del común de los ciudadanos.

El ciudadano desea que la Administración se alinee con sus valores. Reclama un nuevo estilo de gobernar a los políticos y a los directivos profesionales. De lo que se trata es de intervenir en un nuevo escenario de valores emergentes con el fin de que

las instituciones políticas no sean suspendidas permanentemente por los ciudadanos. En ese escenario se superaría el estereotipo negativo de la Administración si, como señalan los ciudadanos, se exigieran responsabilidades a los altos responsables de la gestión pública y se les designara de entre los expertos en el área correspondiente (Arenilla: 2003a, p. 52). Esta exigencia choca con la cultura política existente en España y con el actual funcionamiento de los partidos políticos.

Los intentos de lograr una mayor valoración de la legitimidad institucional se han basado hasta ahora en el éxito de la selección de los intereses sociales y sus representantes, en saber lo que opinaban con la mayor precisión posible los ciudadanos, en lograr una participación lo más transparente posible y en conseguir educar en los valores y prácticas democráticas a los ciudadanos. Sin embargo, las limitaciones actuales a la valoración institucional posibilitan la elaboración de un nuevo paradigma de la actuación pública sustentado en el paso de un ciudadano usuario o cliente a otro ciudadano democrático conformador de derechos y con la percepción de su capacidad y potencial para exigirlos desde su posición de contribuyente al sistema político con sus impuestos, su voto y con el cumplimiento de las normas jurídicas y sociales.

Situados en el nuevo paradigma, las áreas de interés de la actuación pública para los ciudadanos no variarían, sino que seguirían siendo, como en las últimas décadas, las infraestructuras, la educación, la sanidad, la vivienda, la solidaridad, el empleo y la mejora de la calidad de vida (Datos de opinión 14. Series históricas del CIS y Series temporales del CIS —CIS: 1990, p. 1901; CIS: 2000, p. 2394; CIS: 2005, p. 2615—). A ellas habría que dedicar preferentemente los recursos públicos, pero desde dos nuevos referentes de actuación que, de satisfacerse, servirían para que el ciudadano otorgase un “diez” a sus instituciones y a su Gobierno: que las inversiones públicas sean efectivas socioeconómicamente y que los fondos públicos sean gestionados con criterios de utilidad social (Arenilla: 2003a, p. 85). Es preciso, por tanto, la transparencia en la asignación del gasto y en el establecimiento de sus prioridades, así como el debate político sobre el gasto. Para la gran mayoría de los ciudadanos esto es más importante que establecer, por ejemplo, presupuestos participativos en determinados ámbitos de representación política.

Los nuevos referentes finalistas de actuación en el ámbito público se completan con otros intermedios o de proceso, tales como la planificación de las actuaciones públicas con el fin de que sea posible que el ciudadano pueda exigir la rendición de cuentas a sus responsables políticos; que el nombramiento de los altos responsables de gestión recaiga en expertos en el área que van a desempeñar, que tengan capacidad de gestión, que asuman riesgos y que se les exija responsabilidades por su actuación; que se informe al ciudadano sobre el destino de los fondos públicos y no sólo sobre las asignaciones presupuestarias al comienzo del ejercicio; que se regulen de una forma eficaz las ayudas públicas; que se reduzca el gasto ordinario, entendido como

meramente consuntivo, suntuario o no justificado socialmente, y las cargas fiscales; que se evalúe a los altos responsables de la gestión pública y que se les exija responsabilidades (Arenilla: 2003a, p. 86).

El cumplimiento de los referentes de actuación finales e intermedios del nuevo paradigma permitiría a los ciudadanos satisfacer aquellas necesidades y expectativas depositadas en las instituciones políticas y administrativas, que hoy no logran hacerlo las políticas modernizadoras orientadas preferentemente a mejorar la eficacia y la calidad de los servicios públicos. Estas necesidades y expectativas se ubican en un nivel distinto al nivel en el que encontramos la eficacia y la racionalidad, en un nivel propio de los sentimientos en el que se encuentra la confianza en el sistema político, en la democracia, en sus instituciones y en sus integrantes; la ilusión en el futuro como ciudadanos, una mayor calidad de vida y el orgullo profesional para los empleados públicos (Arenilla: 2003a, p. 87).

En el nuevo paradigma que se presenta, las metas del ciudadano ya no se dirigen como referente final a la eficacia, la eficiencia o la calidad, sino a un espacio que tiene que ver con la percepción de su posición en la sociedad y en el sistema político, con sus expectativas e ilusiones; un espacio que hay que situar en la esfera de los sentimientos. En esa esfera es donde se sitúa la política. De ahí que se pueda afirmar que modernizar la Administración es modernizar la sociedad y que los procesos modernizadores son políticos porque su fin es transformar dicha sociedad.

## VI. Bibliografía

ARENILLA, M. (Dir.), *El proceso de modernización en la Administración Pública. El caso de La Rioja*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 2000.

—, “Estrategias de eficacia en la Administración para lograr más legitimidad política”, en *Homenaje a Miguel Beltrán*, Madrid, CIS (en imprenta).

—, *La reforma Administrativa desde el ciudadano*, Madrid, INAP, 2003.

—, “Legitimidad y eficacia de la Administración pública”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.ºs 26-27, 2003.

BAENA, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 2000, 4.ª ed. reformada.

BELTRÁN, M., *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

CIS, *Estado de las Autonomías: Balance de las instituciones autonómicas en España, 1980-2000. Informe final 25 de junio de 2000*, Niche Consulting S. L. para el CIS, mimeografiado, 2000.

—, *Imágenes dominantes en el discurso social*, E 2086, INMARK Estudios y estrategias S. A., febrero de 1994.

—, *Informe metodológico y principales resultados del estudio sociológico cualitativo sobre “Coyuntura de opinión sociopolítica en España”*, para CIS Estudio n.º 2243, Eco Consulting, abril de 1997.

COMUNIDAD DE MADRID, *El modelo europeo de excelencia en la Administración de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid y Price Waterhouse Coopers, 1998.

—, *Manual de implantación del Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1998.

—, *2.ª Fase del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa (2005-2007)*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2001.

CRESPO, J. y CRIADO, J. I., “Evaluando el impacto de la implantación de la Calidad en las Administraciones Públicas. Las Cartas de Servicios en la Comunidad de Madrid”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.ºs 298-299 y 269-295, 2005.

CRIADO, J. I., *Construyendo la e-administración local las tecnologías de la información y la Comunidad e Internet en los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid*, Madrid, EuroGestión Pública, 2004.

DAHL, R., *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.

DENHART, R. B. y DENHART, J. V., “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, en *Public Administration Review*, n.º 60, 6, pp. 549-559, 2000.

DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y ATENCIÓN AL CIUDADANO, *150 proyectos de mejora de la calidad en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2000.

—, *Cuatro indicadores de calidad de la Comunidad de Madrid. Medir para mejorar*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1999.

—, *Diez veces diez, Ejemplos de prácticas de calidad en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1998.

—, *Manual de calidad y Atención al ciudadano*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2004.

—, *Manual del directivo público de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 1998.

- , *Memoria de actividades 2003-2007*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2007.
- , *Observatorio de calidad. Madrid*, Comunidad de Madrid, 2005.
- , *Observatorio de calidad. Madrid*, Comunidad de Madrid, 2006.
- ESTEBAN, J., *El libro Blanco de la innovación en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Fundación Cotec para la Innovación Tecnológica, 2004.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT, *Modelo EFQM de excelencia 1999*, Madrid, EFQM Gestión de calidad, 1999.
- FITZPATRICK, S., "La contratación externa en el sector público. Principales aspectos económicos y directrices básicos", en *Documento de trabajo*, n.º 2, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR, *Informe ejecutivo. Comunidad de Madrid*, Madrid, GEM, 2004.
- , *Informe ejecutivo. Comunidad de Madrid*, Madrid, GEM, 2005.
- GONZÁLEZ, A., *Claves de valoración a nivel operativo de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, AG-EMVIS Management, mimeografiado, 2001.
- IMAP, *Percepción ciudadana de la Administración pública en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Instituto Madrileño de Administración Pública, mimeografiado, 2005.
- JCYL, *Estudio cualitativo sobre necesidades formativas de los empleados públicos en la Junta de Castilla y León*, Valladolid, Dirección General de la Función Pública, mimeografiado, 2005.
- JEREZ, A.; SAMPEDRO, V. y BAER, A., *Medios de comunicación, consumo informativo y actitudes políticas en España*, Madrid, CIS, 2000.
- LÓPEZ ARANGUREN, E., "Relaciones Intergubernamentales de la Comunidad de Madrid. La visión de políticos y ciudadanos", en *Estudio*, n.º 26, Madrid, Consejo Económico y Social, 2005.
- LÓPEZ NIETO, L., *La Comunidad de Madrid. Balance 15 años de experiencia autonómica*, Madrid, Istmo, 1999.
- MARTÍN CASTILLA, J. I., *Caso Práctico de aplicación del Modelo EFQM: Centro Madritensis*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2004.
- , *EFQM-Administración en busca de la excelencia al servicio del ciudadano de la Comunidad de Madrid adaptación y caso práctico*, Madrid, Dirección General de la Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, 2007.

- , *El modelo EFQM de excelencia como referente de la modernización de la administración pública española*, Madrid, R. P. I 103.890, 17-5-2005, 2001.
- , *El modelo EFQM referente óptimo en la dirección estratégica de la Administración Pública orientada a la excelencia*, Tesis Doctoral leída el 14 de septiembre de 2004, Madrid, UAM, 2004.
- , *En Busca de la Excelencia: El Modelo EFQM en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2002.
- MORENO, J. L. y BLANCO, *Contratos de servicio al ciudadano*, Madrid, Dirección General de Calidad de los Servicios, 1999.
- RAMIRO, A., *Demandas de calidad de la administración pública: un derecho de la ciudadanía: sistemas gerencialistas y modernización administrativa en España y América Latina: evaluación de resultados, transparencia y responsabilidad*, Madrid, Dykinson, 2002.
- SALVADOR, M., *La configuración del sistema de función pública de la Comunidad de Madrid instituciones y políticas públicas en la gestión de recursos humanos de la Administración de la Comunidad de Madrid*, Madrid, IMAP, 2006.
- SIGMA 2, "Opiniones de los ciudadanos ante las políticas públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha", en *Informe de Resultados*, mimeografiado, 2002.
- VV. AA., *Sociología de la Administración pública*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1968.

## VII. Fuentes documentales. Estudios del CIS

- 1979: p. 1191. Gasto Público.
- 1988: p. 1741. Funcionarios y contratados laborales.
- 1989: p. 1848. Los servicios de información administrativa.
- 1990: p. 1878. Funcionarios Públicos (II).  
p. 1901. Barómetro de octubre 1990.
- 1992: p. 2019. Servicios Públicos.
- 1993: p. 2054. Imagen social de los funcionarios.
- 2003: p. 2533. Opinión pública y política fiscal (XX).
- 2005: p. 2615. Opinión pública y política fiscal (XXII).
- 2007: p. 2657. Los ciudadanos y el Estado (II).  
p. 2676. Percepción social de las encuestas  
p. 2700. Barómetro abril 2007.

Datos de opinión 1, 2, 3, 5 y 14. Series históricas del CIS.  
CIS Opiniones y actitudes n.º 29.  
Series temporales del CIS.