

**Arenilla, M. (2011): “¿Son los políticos los responsables de la crisis?”, en R. Peña (Dir.) *Herramientas para enfrentarse a la crisis*. Barcelona: ServiDoc, p. 85-120.**

Guía práctica para todos

Herramientas para  
enfrentarse a la

# CRISIS

---



Rosario Peña

# 1

## **¿Son los políticos los responsables de la crisis?**

**Manuel Arenilla S·ez**  
*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
en la Universidad Rey Juan Carlos.*



Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid desde 1987, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos desde 2005 y Administrador Civil del Estado, en excedencia, desde 1985. Ha sido director del departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, consejero del Gobierno de La Rioja entre 1995 y 2002 y vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. En la actualidad es miembro del Consejo Director de la Ciudad de Madrid y director del Curso Superior en Gobernabilidad y Gestión Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Su labor investigadora en el campo de la ciencia política y de la Administración pública se plasma en de cinco monografías, como *La reforma administrativa desde el ciudadano* (2003), Madrid: INAP; siete libros editados, los más recientes: *Crisis y reforma de la Administración pública* (2011), *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (2010); *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades* (2008) y más de cincuenta capítulos y artículos científicos, los últimos en 2010 en «Reformas organizativas: perspectivas histórica y comparada», en Sevilla, J. *Una propuesta de reforma de la Administración General del Estado* y *Concepts in Democratic Theory*, en S. French, S. y D. Ríos *e-Democracy: A Group Decision and Negotiation Perspective*, Springer, tratando los últimos sobre gestión de recursos humanos públicos, eficacia y modernización en la Administración pública y participación ciudadana.

# ¿Son los políticos los responsables de la crisis?

# 1

por **Manuel Arenilla Sáez**

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la  
Universidad Rey Juan Carlos.*

---

---

## Introducción

Las épocas de crisis suelen caracterizarse porque cuando se está en medio de ellas se perciben mal sus causas y su conformación. A la actual la denominamos crisis financiera, crisis del sistema bancario, crisis crediticia, crisis hipotecaria o crisis de la globalización. Todas ellas son ciertas pero no explican, o lo hacen parcialmente, el papel que los Estados y los Gobiernos tienen en ellas y ni si la crisis afecta a ámbitos que no son sólo el económico o el financiero. Esas denominaciones no incluyen otros aspectos que se han venido tratando en los últimos años, como la crisis de valores, la crisis del Estado o la crisis de legitimidad.

Aquí se va a plantear que todas ellas están relacionadas, por lo que es más propio hablar de crisis institucional; esto es, de las instituciones que conforman la sociedad en la que vivimos y de un modelo de vertebrar la vida en comunidad. Se va a afirmar que sin resolver la crisis de las instituciones políticas no es posible salir de la crisis actual o, si se consigue, hacerlo de una ma-

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

nera duradera. Si adoptamos una perspectiva histórica, los cambios experimentados en las sociedades democráticas avanzadas en las dos últimas décadas muestran el agotamiento del paradigma de comprensión del tiempo en que vivimos. Este es el origen de la crisis institucional

El aspecto que se va a tratar en este capítulo es el ejercicio del poder político en la sociedad a través del Estado y de las personas a las que les otorgamos periódicamente la legitimidad para ejercerlo, los políticos. Se tratará de responder a la pregunta del título partiendo de la constante pérdida de confianza de los ciudadanos a las instituciones políticas y a sus dirigentes. Se profundizará en la naturaleza de los políticos, en cuáles son sus referentes de actuación, en cómo éstos les alejan de los ciudadanos y porqué los políticos se sienten irresponsables de la crisis actual. Se abordarán el riesgo que estas actitudes y situaciones pueden tener para la sociedad y las estrategias que los políticos desarrollan para que no se produzca un gran distanciamiento de los ciudadanos y para que les sigan votando. Finalmente, se ofrecerán una serie de propuestas para tratar de superar la situación actual desde el punto de vista del necesario cambio de paradigma o referentes de actuación de los políticos.

La crisis económica actual es una muestra de que nuestros dirigentes públicos se han adentrado en varias zonas de riesgo y las han resuelto con referentes que no están resultando válidos. Es preciso reorientar la actuación política, revisar sus principios, retomar algunos abandonados y construir o redefinir otros. Para eso es necesario profundizar en el bien común, en un liderazgo político decidido en la sociedad y, principalmente, tomar como referente esencial de la actuación política al ciudadano.

### La crisis institucional

#### La pérdida de legitimidad

---

La sociedad occidental ha experimentado cambios tan importantes en las últimas décadas que hacen que las viejas instituciones de la democracia liberal sean ya incapaces de cumplir su

misión representativa. El fraccionamiento del poder mediante el aumento del peso de los grupos sociales; la adopción de decisiones que afectan al sistema político, a la sociedad y a la economía por organismos, empresas e instituciones incontrolables con el voto periódico de los ciudadanos en las elecciones; la codirección de la sociedad por los poderes públicos y determinados grupos; la aparición de otros referentes de articulación social al margen de las instituciones políticas propiciada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la globalización informativa que disuelve fronteras y referentes de opinión de los ciudadanos. Estos y otros muchos fenómenos cuestionan los mecanismos tradicionales de la representación democrática y de la articulación social por el Estado y sus instituciones.

El primer rasgo de la crisis de las instituciones políticas actuales es la pérdida de legitimidad democrática. Esta se caracteriza por la falta de confianza política de los ciudadanos en las mismas, lo que está afectando a sus resultados y a la aceptación de la democracia. La pérdida de confianza se basa en la falta de credibilidad, justicia, competencia, transparencia y apertura ante puntos de vista distintos de las instituciones públicas. La confianza en las instituciones es el indicador central del sentimiento básico de los ciudadanos sobre su sistema político y sus gobernantes.

En esta situación, el Estado no puede ya atribuirse en solitario la determinación del interés general. La crisis de legitimidad representa un riesgo para el sistema político y pone en peligro la estabilidad de la sociedad, ya que los ciudadanos pueden entender que no se está logrando su equilibrio e integración. Se puede afirmar que existe una fractura del poder al debilitarse el vínculo entre el ejercicio de la dominación legítima y la aceptación por los ciudadanos. Sin confianza en el Gobierno, en las instituciones públicas y en la justicia de sus decisiones no es posible que la sociedad, ni la economía, ni el Gobierno funcionen correctamente, por lo que es necesario soldar esa fractura.

La insatisfacción y la pérdida de confianza reducen la credibilidad de los Gobiernos y de las instituciones públicas, limitan las nuevas iniciativas públicas o sociales, generan dudas sobre la equidad, infunden sospechas de corrupción y de comportamien-

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

tos antidemocráticos, incrementan los costes de funcionamiento del sistema, aumentan la ineficacia de la Administración pública, producen fraude fiscal y alejan la participación ciudadana. El resultado es el debilitamiento de la sociedad que se quiebra en fracturas de riesgo social cierto. En última instancia todo esto produce la erosión del tejido social.

La frustración de los ciudadanos con el sistema político tiene distintos orígenes, pero todos apuntan a su exclusión o relegación efectiva del sistema de representación democrática. La premisa «una persona un voto» es nominal frente a los poderosos grupos de interés, la estructura de los partidos políticos y los políticos profesionales. Es creciente la percepción ciudadana de que los representantes electos y los administradores públicos están más preocupados por satisfacer al máximo sus propios intereses que por contribuir a articular una visión compartida a favor de la sociedad. Frente a las declaraciones formales de transparencia y de rendición de cuentas, se produce una importante opacidad de las reglas de juego. Existe además una incesante renuncia ciudadana a la exigencia de responsabilidad a los representantes públicos ante la inconsecuencia de sus resultados, incluso en casos de corrupción y de manipulación. El resultado en muchas democracias avanzadas es desilusión, frustración, apatía, alienación y alejamiento creciente de las instituciones políticas y de sus integrantes, así como la aparición de grupos o movimientos antisistema, muchos de ellos antidemocráticos.

### **El debilitamiento de la ciudadanía y del bien común**

---

En el ir y venir de las nuevas ideas de las últimas décadas se ha debilitado la noción de ciudadanía y su fundamento como base y legitimadora del ejercicio del poder democrático en la sociedad. Se ha olvidado que el ciudadano no es un simple usuario o cliente de los servicios públicos, que su relación primera con éstos es la de conformador y legitimador de las instituciones políticas que los prestan. Parece como si se hubiera obviado que la ciudadanía se construye frente al ejercicio del poder político, que la ciudadanía hace referencia a cómo los individuos en una sociedad contribuyen a lograr el bien común, a qué institucio-



nes políticas se otorgan y a cómo las controlan y participan en ellas. Las instituciones políticas son, como el mercado, construcciones humanas imprescindibles para la vida actual en comunidad.

La prestación de servicios públicos tiene como finalidad la búsqueda del consentimiento ciudadano y del bien común que se concreta en el logro de la cohesión social, fin de la vida en comunidad. Las instituciones políticas que se encaminan a cumplir estos objetivos reciben la legitimidad de los ciudadanos. La aceptación actual del poder político pasa por el ejercicio democrático del mismo y por la prestación eficaz de una serie de servicios públicos. Estos son esenciales para preservar la vida en comunidad y la cohesión social. De ahí proviene que su organización y rendimiento sean importantes políticamente, pero no son la finalidad del ejercicio del poder, ni los medios con los que se prestan pueden constituirse en justificación última de ese ejercicio. Esto es lo que hace profundamente diferentes los servicios que prestan el Estado y el mercado.

Los olvidos mencionados han debilitado al Estado y con él a los servicios públicos y a los políticos y han desdibujado la noción de ciudadano. Con el fin de superar esta debilidad y la crisis de legitimidad del Estado, se mantiene que la mejor vía es mejorar los resultados de los servicios públicos, partiendo de la premisa de que a mayor eficacia mejor rendimiento del sistema político y, por tanto, mayor legitimidad otorgada por los ciudadanos. Otro recurso es abrir algunas decisiones políticas a los grupos sociales mediante la participación. De esta manera, se destaca la necesidad de incorporar los criterios de las empresas privadas y de los grupos de interés con el fin de mejorar la legitimidad de las instituciones políticas.

Sin embargo, las numerosas reformas emprendidas en los diversos países encaminadas a mejorar la eficacia o el acierto la capacidad decisional de los gobiernos no han sido suficientes para incrementar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y en sus integrantes. Tampoco las medidas destinadas a reducir el Estado y la Administración pública mediante el recurso al mercado han traído más confianza ni mayor adhesión de los ciudadanos al sistema político, ni han soldado las bre-

chas en el apoyo a la democracia. Esto puede hacer pensar que algo no se ha hecho bien o que hay aspectos que no se han abordado en las reformas emprendidas durante estos años.

### **La democracia en peligro**

---

Las reformas desarrolladas en los países de la OCDE nos muestran que la eficacia sólo es una condición necesaria para el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones políticas y de la democracia, además de que el mercado resulta insuficiente para satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos y de la sociedad. Es preciso abordar las reformas del sistema político que afectan a los mecanismos de conformación de la voluntad popular y del bien común o interés general. El incremento de la participación de los últimos años apenas ha variado la correlación de poderes de la sociedad y los estudios muestran un ciudadano más indefenso y aislado frente a los grandes poderes políticos, ideológicos, tecnológicos, culturales, mediáticos, económicos, sociales e internacionales.

El auge reciente de los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno pone de manifiesto el grado de abandono u olvido de los principios esenciales del servicio público y la lejanía de las instituciones políticas de los ciudadanos. Todos los documentos aprobados en esta línea apuntan a ideas básicas fácilmente rastreable hasta los principios clásicos de la literatura política y que se plasmaron en las leyes del siglo XIX: un gobierno legítimo, democrático, honesto, responsable, sometido a la ley, que sirva a los intereses comunes, que gestione eficientemente los impuestos y unos funcionarios íntegros y competentes. Todas las constituciones y leyes de gobierno contienen estos principios desde hace mucho tiempo, simplemente se trata de volver a aceptar su validez, vigencia y su esencialidad para el Estado y la sociedad.

El diagnóstico de la crisis institucional es comúnmente aceptado, pero no así sus efectos y soluciones. No hay acuerdo sobre que la insatisfacción política de los ciudadanos guarde una rela-

ción causa efecto con la valoración de la democracia. Así, se ha mantenido durante décadas que la democracia no peligraba porque hubiera una baja adhesión a sus instituciones, ya que los ciudadanos mostraban un aprecio general por la democracia. Visto este planteamiento desde el surgimiento de partidos antidemocráticos en diversos países europeos no deja ahora de asombrar.

Es probable que un sistema democrático no pueda mantenerse mucho tiempo en esa situación, porque llega un momento en que los cambios de Gobierno o la alternancia no son suficientes. Cuando la pérdida de confianza se aplica al Gobierno y a las instituciones políticas, se puede desembocar en un conflicto social, en una quiebra del sistema, que se genera por que el ciudadano considera que algunos elementos políticos y de la actuación política son ya innecesarios desde la función social que deberían cumplir las instituciones públicas. Esta quiebra puede derivar en la pérdida del principio de solidaridad y de integración social. En una situación de profunda crisis económica como la actual la quiebra puede ahondarse y devenir en desajustes de cohesión social importantes. Es fácil constatar que la crisis ahonda las diferencias sociales.

Podemos avanzar que la forma de conjurar los riesgos señalados pasan por desarrollar estrategias que impliquen promover y consolidar el interés público, lo que puede ser favorecido por una constante atención a los principios de justicia, participación pública y deliberación y la implicación de terceros. Desde el lado de la eficacia, parece esencial incorporar mecanismos efectivos de transparencia, responsabilidad y control que aumenten la confianza en el sistema político y en sus responsables y garantice la correcta prestación del servicio. A esto habría que añadir medidas eficaces que incrementen el conocimiento de los asuntos públicos de los ciudadanos y su poder mediante el aumento de control sobre el sistema político y sus responsables.

## La dicotomía de los políticos

### La frustración de los políticos

---

as organizaciones públicas, en parte por la no concurrencia de muchas de sus actividades con las ofrecidas por el mercado o la sociedad, pueden ofertar servicios que no son demandados por los ciudadanos, no atender convenientemente sus preferencias y prioridades, cumplir insuficientemente sus fines, obtener una mala valoración de sus servicios y de sus integrantes y no cerrar, como probablemente sucedería en el sector privado con una empresa que se comportase de la misma manera. Sin embargo, esto no es cierto del todo. Las Administraciones públicas cuando se comportan así pierden legitimidad y facilitan que otras organizaciones puedan asumir parte de sus funciones porque los ciudadanos entiendan que no cumplen con su finalidad pública o no resultan eficaces o eficientes. De esta manera, la falta de legitimidad de las instituciones públicas provoca en un sentimiento de dolor de los ciudadanos y éste conduce a la búsqueda de alternativas.

Hay que preguntarse si los responsables políticos son conscientes de esta situación y si perciben el riesgo institucional en que se encuentran las organizaciones públicas. Se va a mantener que los políticos no tienen indicios de que no estén actuando desde la mejor opción posible, lo que es confirmado habitualmente por expertos y por la práctica de otros Gobiernos. Esta situación les hace entrar en un umbral o zona de riesgo porque no logran los objetivos establecidos, logro de confianza y de eficacia y porque se constata que no se ha encontrado la vía de solución para alcanzarlos.

Los responsables políticos perciben una dicotomía entre lo que saben que tienen que hacer y hacen y la percepción negativa de los ciudadanos respecto al Gobierno y la Administración Pública como instituciones. Ante esta situación, la explicación más habitual que se suele dar es que lo público y la política tienen una imagen negativa que es difícil de superar.

A los políticos la sociedad les encarga que gestione su incertidumbre. Éstos lo hacen desde sus referentes presentes, tratando de cumplir con lo que entienden que son las necesidades y expectativas de los ciudadanos bajo pautas de actuación que les hacen prosperar en sus carreras. Así, los referentes y prioridades de los políticos no son coincidentes con los de los ciudadanos. El político cree realmente que sí lo son porque, por ejemplo, le consulta frecuentemente su opinión en las encuestas periódicas. Sin embargo, al hacerlo refuerza la dicotomía apuntada al quedarse en el nivel declarado de los individuos, lo que le produce frustración respecto a su trabajo debido a que siente que no es reconocido por los ciudadanos. En este mismo sentido, el riesgo y la dicotomía se refuerzan cuando se considera al ciudadano como cliente, esto es, como consumidor de servicios que busca la eficacia y no como sujeto referencial y legitimador de la actuación política.

El riesgo y la dicotomía se incrementan también por una mala comunicación de la actividad política, lo que no significa dar la razón a los que justifican que los problemas de la mala aceptación de la acción política provengan de una mala estrategia de comunicación. Ésta puede ayudar a transmitir mejor el mensaje, pero no cambia los referentes que los ciudadanos tienen para validar la actuación política.

La superación de la dicotomía pasa por completar la necesaria eficacia de la actuación pública con la gestión de los aspectos que tienen que ver con las expectativas, ilusiones y deseos de los ciudadanos respecto a las instituciones políticas. Llama la atención que las emociones sean el argumento dominante en las campañas electorales, pero una vez en el Gobierno se sustituyan prioritariamente por la eficacia de los resultados. Los estudios muestran que esto hace que se profundice en la dicotomía y en el riesgo.

Ya en el siglo XIX se señalaba que «gobernar es sinónimo de hacer felices» y Dimock en el pasado siglo señalaba que «la eficiencia es fríamente calculadora e inhumana, mientras que la administración exitosa es cálida y vibrante. Es humana». Esto significa que el bienestar de los ciudadanos está conformado por ilusiones y anhelos, materiales de los que está hecha la polí-

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

tica, además de por resultados eficientes. Es necesario, por tanto, que los políticos aborden la gestión de las emociones de las personas más allá de los periodos electorales. Esto se concreta en que los ciudadanos sientan que la forma de ejercer la política les es cercana y que cumple con sus necesidades y expectativas como conformadores del sistema político. No hacerlo supone profundizar en la crisis institucional actual y dificultará salir de la crisis económica y financiera.

### La brecha político/ciudadano

---

La brecha entre el político y el ciudadano implica, como mínimo, 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 supone una pérdida de confianza por algunos sectores de la ciudadanía en el valor de la democracia como régimen de integración social. 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 actual.

La gente corriente no tiene interés en comunicarse en el lenguaje de la política, sino que se comunica preferentemente a través de sus relaciones personales, familiares, de trabajo o de mercado. Esto genera un desencuentro de comunicación e información con los políticos que se ve agravada porque los referentes de valoración del ciudadano y del político no coinciden. Ambos discrepan del para qué de la actuación pública y política. Además, el político administra de una manera personal o grupal la información como un recurso de poder frente a los adversarios, que son los que pueden hacer peligrar su posición o carrera.

El político piensa legítimamente en su reelección y en hacer prosperar o mantener su carrera política, y el ciudadano la política piensa que la política es un medio para lograr mayor bienestar personal y de su entorno. Este hecho no tendría por qué ser antagónico, pero lo cierto es que el ciudadano constata que la búsqueda de la felicidad por los dos actores de la ecuación, políticos y ciudadanos, se suele resolver a favor de los primeros.

La asimetría elector/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 el que tiene que hacer el esfuerzo para interpretar todo el terreno de juego; además, el ciudadano cree que es el que debe hacerlo.

## Los políticos

### Todos los políticos son iguales

---

Nuestros políticos de los partidos con opciones de formar de Gobierno son bastante parecidos entre sí, de otro modo sería muy difícil que pudiesen entenderse y lograr acuerdos. Es difícil no parecerlo cuando se comparten escenarios, metas, a veces origen, lenguaje y ritos y la misma profesión, que hacen que se les vea como lo que en realidad son: un grupo poderoso en la sociedad. Esto coincide con la percepción ciudadano de que «todos los políticos son iguales».

Los políticos muestran una serie de rasgos muy específicos difíciles de cambiar. Entre los elementos comunes a todos ellos se encuentran las explicaciones de por qué se ganan o se pierden las elecciones; es decir, por qué los ciudadanos les votan.

Lo que rodea a las elecciones y a las encuestas de intención de voto o de valoración de los líderes, gobernantes y candidatos se centraliza en el líder del partido y su información es estudiada por un exclusivo y reducidísimo grupo de confianza. 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 autosatisfacientes. Al fin y al cabo ese pequeño grupo quiere mantenerse en el poder y sabe que ese tipo de información es un poderoso instrumento de control interno en el partido. Además, si los resultados son buenos, el éxito se suele atribuir a los dirigentes y si es malo al electorado que, se justifica, no ha sabido entender la labor del Gobierno o de la oposición.

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

En ambos casos los dirigentes políticos desconocen por qué ha votado realmente el ciudadano. Si han tenido éxito creen saber cómo ganar las elecciones. Cómo perderlas parece que solo interesa al ciudadano o al político, pero cuando ya suele ser tarde para que ponga remedio. Llegados a este punto puede resultar interesante profundizar en el comportamiento de los electores en relación con la actuación de los Gobiernos.

### Cómo saben los políticos lo que quieren los ciudadanos

---

Para ganar las elecciones es necesario sintonizar con las expectativas de los ciudadanos, con sus necesidades y con la valoración que hagan de la actuación pública, de sus resultados y de los dirigentes. Las señales que recibe el gobernante para saberlo provienen de cuatro fuentes:

- *Las leyes* o grandes normas que conforman la sociedad. Se refieren a las cuestiones que más importancia tienen para los ciudadanos (educación, sanidad, pensiones). La alteración de estas leyes suele ser mínima a lo largo del tiempo debido a la existencia de una alta coincidencia entre los partidos que cuenta con posibilidad de formar gobierno. Las leyes explican que el gasto público se encuentra 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. En definitiva, conforman el armazón de nuestro sistema político y social y resultan ser las principales fuentes de educación cívica, política y administrativa de los ciudadanos. Aunque también son la fuente de resistencia más grande para producir innovaciones, transformaciones o adaptaciones de la realidad, como podemos comprobar en la situación de crisis actual.
- *Los expertos*. Son el enlace natural entre el ciudadano y los gobernantes y se encuentran en organizaciones e institu-



ciones profesionales, académicas, científicas etc. Son lo que ayudan a determinar el riesgo admisible en la actuación política.

- *El mercado.* Algunos mantienen 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. Se señala que éstos no son los que la gente quiere, sino los que determinan los expertos y los funcionarios. Debido a esto, se llega a afirmar 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, existen consideraciones al margen del mercado que exigen el mantenimiento de varias prestaciones por la Administración pública.
- *El electorado.* El electorado envía más de un tipo de señal a los políticos, sin embargo, las señales no son armónicas, por lo que es preciso interpretarlas. Por otra parte, la sensibilidad de los políticos en las situaciones electorales tiene más que ver con su carrera personal que con las actuaciones públicas.

Las señales que llegan al político lo hacen de forma débil y desigual, además el político puede alterar el peso o incluso la naturaleza de cada señal. Así, no está garantizado que el experto sea un buen intérprete de los ciudadanos o de las otras señales, ya que puede reforzar el modelo habitual de relación entre el gobernante y el ciudadano. Si no lo hace, el político quizá no encuentre ventajas en su colaboración. En estas condiciones el experto no es muy adecuado para introducir alteraciones significativas en el marco institucional, social o económico. En la crisis actual los expertos «propios» no han logrado el cambio en el sistema, como sí lo están haciendo ahora los organismos internacionales, estos también integrados por expertos, aunque no dependientes de los políticos de cada país.

Las señales más importantes para establecer y llevar a cabo las políticas públicas eficazmente son las provenientes de las leyes y las de los expertos. Sin embargo, ninguna de las dos es suficiente para lograr el voto de los ciudadanos.

## **El significado de las elecciones y por qué se vota**

---

Las elecciones 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.
- Determinan quién va a regir el Gobierno y en qué grupos se va a apoyar preferentemente.
- Permiten influir en las políticas públicas ya que los referendos suelen estar fuera de la agenda de los políticos por cuestionar su monopolio para adoptar las decisiones.

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 cómo quiere la gente que el Gobierno aborde 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. No se trata de mantener el apoyo constante del electorado a lo que se hace desde el poder, sino de conseguir ese apoyo el día de las elecciones.

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, no van a hacer variar la perspectiva habitual de cada uno de esos actores. Desde esta perspectiva no es posible esperar que el resultado de las elecciones produzca grandes cambios en las situaciones de crisis.

La votación a un partido no está vinculada fundamentalmente a un conocimiento ideológico, sino que refleja la experiencia acumulada por los ciudadanos por las enseñanzas políticas directas o indirectas. Existirían cinco posibles explicaciones para determinar el voto:

- La socialización. Esta 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 familiar.

- El segundo factor es la situación socioeconómica general, que cada vez tiene más valor, especialmente en momentos como el actual.
- 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.
- La identificación personal con un partido, que cada vez pesa menos en la votación.

El ciudadano al votar no realiza un auténtico análisis coste-beneficio de las acciones del Gobierno y de la oposición, sino que acumula una serie de sensaciones y hechos que son interpretados y seleccionados a lo largo de los años previos a las elecciones y que los ha ido filtrando con sus creencias, valores, necesidades y expectativas. 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.

Hay que llamar la atención sobre las palabras relacionadas con lo que el ciudadano da importancia a la hora de votar: identificación, situación, principios, resultados y expectativas. Es decir, se incluyen dentro del campo de las emociones. 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

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

percepciones de los inversores. En el mismo sentido hay que pronunciarse sobre los resultados, ya que son en buena parte la consecuencia de la percepción del rendimiento de los servicios públicos.

El ciudadano precisa de algo más que de hechos para entregar su confianza en el voto. Los hechos mostrados por sus dirigentes pueden ser una condición necesaria, pero la confianza en el representante político se otorga desde una percepción en la que domina la trascendencia sobre las cosas materiales y en la que destacan los anhelos y esperanzas depositadas en una sociedad mejor y en su futuro. Es una renovación permanente del contrato social y político entre la sociedad y sus representantes políticos. En este modelo la eficacia del Gobierno funciona como un factor básico de credibilidad cuya no superación por los gobernantes dificulta o impide el darles la confianza para cuestiones de mayor calado para los ciudadanos como personas: el bienestar, la seguridad, el futuro, la democracia, la igualdad, la familia o el desarrollo personal. Se puede concluir que no es posible saber cómo ganar las elecciones y sí como perderlas. Se ganan sintonizando con las emociones de los ciudadanos y se pierden ofertando sólo eficacia a los electores.

### Por qué se guía el político

---

La acción política requiere que la ingente información disponible sobre los problemas que debe abordar se simplifique. Para ello utiliza una serie de indicadores de verificación de los objetivos basados en acciones del pasado, el contraste con lo que hacen otras instituciones similares, los expertos o las declaraciones valorativas de los ciudadanos a través de consultas. Debido a la imprecisión que esto supone, no debe extrañar que el político considere normalmente 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. Es posible que los políticos estén convencidos de que su intuición e interpretación de la realidad son los instrumentos necesarios para afrontar las elecciones, ya que no parece existir ninguna otra alternativa segura para realizar una prospección de la intención de voto de los ciudadanos.

Es cierto que la intuición no ofrece una gran seguridad electoral y que lleva a pasar a la oposición periódicamente o a salir del juego político. Realmente lo que sucede es que los políticos saben 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 el grupo dirigente de los partidos políticos- es compensado por su obtención periódica y por no cambiar su forma de actuar en relación con los ciudadanos. Ahora bien, cada vez es más frecuente el perfil de un ciudadano que desea determinar el sentido de la gestión pública, que no se conforma con votar cada cuatro años y que quiere conformar las reglas de juego de la política. Esta actitud agrava la denominada crisis de las instituciones y la pérdida de legitimidad de las mismas.

Se puede señalar que existe una confusión habitual 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 democracia se identifica con la alternancia y con ella se logra la legitimidad del sistema político. En este modelo, la posición del ciudadano es la de simple alimentador del mismo mediante el acto de votar y el cumplimiento de las leyes, especialmente las fiscales. El mayor logro que puede obtener a su participación es cambiar de actores pero no de terreno de juego ni la modificación de sus reglas. De esta manera, las constantes señales enviadas por los ciudadanos a los políticos para que cambien el sistema actual no tienen la respuesta adecuada o es insuficiente. En la actualidad podemos ver cómo las medidas que se ofrecen a la sociedad para superar la crisis son exclusivamente de carácter económico. También observamos cómo en vez de modificar la composición de los actores intervinientes en buscar la solución de la situación actual se fortalecen los actores tradicionales, aunque algunos podrían pensar que son los corresponsables de la crisis.

En una situación de crisis institucional como la actual, 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 la propia aceptación de las instituciones políticas y, en última ins-

tancia, de la democracia por los ciudadanos. La cuestión reside en si el político es capaz de ver el cambio que se precisa y que parece exigirle el ciudadano.

### **El ángulo muerto de visión de los políticos**

Se ha afirmado que los responsables públicos no son conscientes de la situación de riesgo institucional en la que se encuentran las organizaciones públicas. Esta situación hace que tengan un ángulo muerto de visión cuando se enfrenten a los problemas sociales, políticos y económicos. Esto implica que los responsables políticos no consideran el riesgo de sus instituciones o de la sociedad o que creen que lo están gestionando adecuadamente. Se podría decir que en esa situación, los responsables políticos no son capaces de encontrar una solución distinta a la que están aplicando. Esta incapacidad no mejora su validación ciudadana ni impide que las instituciones o a la sociedad se encaminen a una posible quiebra futura.

### **La dificultad para asumir riesgos**

---

El ángulo muerto de visión hace que los cambios que se introduzcan ante situaciones de riesgo o de crisis no alteren los principales referentes de actuación de los integrantes de las instituciones políticas. Antes bien, estos referentes se refuerzan porque las organizaciones del entorno los comparten, porque sus prácticas se asemejan y porque las prioridades en la gestión, y parcialmente en el gasto público, han permanecido estables en las últimas décadas. Por ello, no debe extrañar que la actuación política sea recurrente en cuanto a sus productos, a sus procedimientos y a sus resultados. Es cierto que los ciudadanos no otorgan una alta validación a las instituciones políticas y a sus resultados, pero a todas las instituciones políticas les sucede lo mismo y los expertos y organismos internacionales han venido marcando una senda común para las instituciones. De esta manera, haciendo lo que se ha hecho en el pasado o lo que hacen otros se obtiene seguridad y se entiende que se conjura el riesgo de crisis, aunque esto no significa que sea real.

El ángulo muerto de visión también se puede reforzar por elecciones ventajosas para los responsables políticos conducentes a mantener su carrera o a progresar en ella. En este caso piensan también que están actuando desde la mejor opción posible dados los modelos de carrera y de progreso que existen en las organizaciones políticas y administrativas. Dicho de otra forma, su desarrollo profesional se referencia con unos indicadores de consecución que cuando los cumplen les indican que actúan de una manera correcta al obtener ganancia en términos de progreso político. Por tanto, la permanencia en las zonas de riesgo o de crisis no proviene de la naturaleza de los políticos, sino en los referentes que adoptan como guía de actuación. Es posible pensar que con otros referentes los políticos podrían obtener ganancia en términos de carrera y podrían sintonizar mejor con los ciudadanos.

Los responsables públicos, como hacen sus homólogos privados, se orientan más a gestionar el riesgo específico de las organizaciones que el sistemático o propio de los sistemas político, económico o social. Una razón de esto es entender que la constitución, las leyes, los mercados internacionales y la interacción con los grupos representativos aseguran la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, el funcionamiento de la democracia, del sistema político y del sistema económico y el equilibrio social. De esta manera, el riesgo sistemático se remite a las grandes reformas de los sistemas mencionados para lo que se requiere modificar lo que antes se ha denominado «leyes» o caen en el marco de unos pocos organismos internacionales en los que se tiene una influencia relativa. Se trata de algo excepcional que se aleja de la gestión del riesgo específico de los gobernantes y que solo está al alcance de los políticos situados en los puestos de más alta responsabilidad del país y de los principales partidos políticos.

El riesgo específico de cada institución aparece para los responsables públicos como lo único gestionable, o aquello que puede ser gestionado con un menor costo. Esta es la razón que hace que en la práctica la mayoría de los políticos se centren en cuestiones de carácter operativo o de ejecución, es decir, de corto

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

plazo, y entiendan que deben ser otros los que adopten las reformas estratégicas. Claro es, que esos otros suelen tener también el mismo ángulo muerto de visión.

La situación descrita hará que el gobernante centre su labor en la reducción del riesgo específico de su área de actuación. Tratará de gestionar el que resulte relevante para su carrera, aunque deberá conciliar los objetivos de todos los grupos de interés que mantienen relaciones con la organización.

### **La ganancia de no cambiar**

---

En una situación como la actual, en la que los ciudadanos sienten una fuerte desafección de las instituciones políticas y de sus integrantes cabe preguntarse quién gana. Los sistemas tienden al equilibrio y si hay unos perdedores tiene que haber otros que ganen. Los ciudadanos manifiestan que ganan aquellos políticos que no toman medidas de riesgo y que buscan sobrevivir. La consecuencia del desequilibrio entre esa ganancia y la pérdida expresada de diversas maneras por los ciudadanos es el debilitamiento de legitimidad institucional, que es debida a la frustración que sienten los ciudadanos por ser excluidos del sentido de las decisiones públicas.

La falta de adopción de medidas de riesgo puede deberse a que los políticos se sientan irresponsables de la aparición de algunas situaciones de riesgo o de crisis. Muchas decisiones de nuestra sociedad se adoptan por el mercado, muchas veces internacional, y la política asume el papel de legitimadora de las consecuencias que no ha originado y que no caen bajo su control. El resultado es que nadie se responsabiliza de los efectos de la ciencia o de la economía, como comprobamos en la crisis actual.

Otros casos en los que los dirigentes públicos no se sienten responsables pueden ser: porque entienden que la solución de un problema depende de la modificación de los elementos estructurales de los sistemas político, económico o tecnológico a los que ellos pueden no tener acceso; porque deben intervenir algunos actores sobre los que no tienen influencia; porque entienden que son problemas estructurales que ellos no han causado; porque creen que la solución requiere de un tiempo que excede



a su mandato; o, finalmente, porque no obtengan el beneficio suficiente del coste requerido que implica la solución del problema. Finalmente, es posible atribuir la «culpa» de la generación del riesgo o de la crisis a la sociedad en general. Estas explicaciones generan indefensión en los ciudadanos.

Las justificaciones anteriores para explicar por qué no se produce el cambio ante situaciones de riesgo lleva a preguntarnos: ¿qué hay de bueno en lo malo? ¿Qué ganan realmente las partes implicadas en una situación de riesgo o de crisis como la actual? La respuesta es evitar enfrentarse de verdad a las causas reales de su existencia y mantenimiento, dado que las vías de solución reales, intuyen las partes, les va a producir un cierto grado de «dolor» manifestado en pérdida de carrera y de beneficios personales, y de esfuerzo con resultados inciertos. En las partes implicadas hay que incluir no sólo a los responsables políticos y a los profesionales de las instituciones públicas, sino también a los grupos de interés institucionalizados como los sindicatos más representativos y las organizaciones empresariales.

Superar la situación actual implicará para los responsables políticos modificar los referentes que hasta ese momento hayan regido su vida política, lo que indudablemente supondrá incertidumbre y riesgo para ellos. Los estudios que muestran los referentes de los ciudadanos señalan una serie de notas del responsable público ideal para éstos. A continuación se realizan una serie de consideraciones sobre qué pérdidas hay en el cambio que proponen los ciudadanos para los responsables públicos atendiendo a cada una de esas notas.

#### a. Planificador de las actuaciones públicas

---

Algunos responsables políticos pueden creer que perderá predominio político y social y posición en el sistema político si planifica; que se hará más previsible y vulnerable al tener que descubrir sus líneas de actuación para el futuro; y, sobre todo, que probablemente la planificación le obligará a revisar los equilibrios conseguidos en su organización, lo que le hará entrar en nuevas situaciones de riesgo e incertidumbre.

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

### b. Experto en su área de actuación

---

Lo que los ciudadanos demandan cuando solicitan la condición de experto de sus dirigentes no es que adopten el punto de vista técnico o científico, aunque no pueden dejar de emplear este tipo de conocimiento y aplicarlo, sino que les ofrezcan seguridad, que acepten los criterios científicos no discutidos, que no desatiendan ningún interés legítimo, que, consecuentemente, adopten decisiones que sólo les corresponden a ellos y que se responsabilicen de sus consecuencias. También se puede ver como la necesidad de que los responsables políticos conozcan con cierta profundidad el área de la que se van a responsabilizar. En este caso pueden limitarse las posibilidades de los dirigentes máximos de la organización para seleccionar a posibles candidatos para puestos de gobierno.

### c. Que informe al contribuyente del destino de los fondos públicos

---

Algunos responsables públicos pueden creer que la información otorga un arma poderosa a sus adversarios políticos y que ofrece al ciudadano la posibilidad de que mida, compare y evalúe su gestión. Puede pensar que la pérdida por ser más transparente y rendir cuentas no se compensa con la hipotética ganancia de mejorar la aceptación ciudadana.

### d. Que regule eficazmente las ayudas con dinero público

---

El responsable público con un sistema no ordenado de las ayudas y subvenciones públicas puede ganar porque en el ámbito de su actuación y con el presupuesto asignado tiene un margen variable de actuación que le permite tejer una red de intereses y apoyos para su carrera profesional o política.

### e. Que reduzca el gasto ordinario

---

La reducción del gasto que el ciudadano no considera productivo o justificado puede suponer para algunos responsables públicos la pérdida de algunos beneficios directos.

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

---

Ciertos responsables públicos pueden pensar que si asumen riesgos pueden poner en peligro sus carreras. Lo cierto es que los responsables públicos no lo tienen fácil en la sociedad actual. Los ciudadanos les exigen firmeza y acción aunque ellos no tienen capacidad de controlar de forma predecible el futuro ni son capaces de reconocer esta carencia ante las exigencias ciudadanas. La labor política se encarga en la actualidad más en repartir daños que beneficios, en predecir y minimizar o eliminar el riesgo futuro o en reparar los daños causados y, especialmente, en afirmar cuál es el riesgo aceptable. Estas tareas les llevan a adoptar el principio de precaución que conduce a ralentizar el proceso decisorio en aquellas cuestiones que crean que puede poner en riesgo su situación o la de la organización.

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

---

La evaluación está ligada a los principios de transparencia y de responsabilidad y conlleva la rendición de cuentas. Esto puede casar mal con la carrera del responsable público que está ligada a los principios de confianza política y de mantenimiento del statu quo institucional. Esta situación minimiza la influencia del ciudadano y consagra un gran poder de los aparatos de los partidos y del Gobierno.

Para algunos responsables políticos, las pérdidas del actual sistema son compensadas en términos de mantenimiento de su propia posición y de sus expectativas de carrera. Las pérdidas de los ciudadanos se producen en el nivel del rendimiento del sistema político, y, mayoritariamente, en el nivel emocional, que es el que mayor incidencia tiene en la valoración institucional.

**Las estrategias para no cambiar**

---

Los desajustes entre el ciudadano y los gobernantes se concretan en las estrategias que estos desarrollan para lograr la reelección y eludir las preferencias de los ciudadanos que acabamos

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

de señalar. Estas maniobras pueden afectar al bienestar de los ciudadanos y al control democrático que estos puedan ejercer. Los desajustes son los siguientes:

1. Habilidad del gobernante para actuar de acuerdo a sus intereses una vez elegido, desatendiendo las preferencias del ciudadano, quien a su vez no cuenta con información suficiente ni medios de verificación que le permitan prever tal problema.
2. El gobernante emplea su superioridad informativa y desarrolla determinadas políticas, cuyo seguimiento y valoración por parte del ciudadano representaría un costo adicional que puede no estar dispuesto a asumir. Se reduce así la capacidad de control sobre el gobernante.
3. El gobernante puede manipular la información privilegiada que posee para asegurar su reelección, por lo que el ciudadano en un estado de desinformación puede recompensar a un gobernante que no haya cumplido con su deber o castigar a uno que sí haya actuado en función de sus intereses.

Así, la principal muestra del desajuste entre políticos y ciudadanos es la asimetría de información que genera que los ciudadanos tengan una menor capacidad para valorar si el gobernante o el político atienden a sus intereses. En estas circunstancias existen muchos incentivos para que algunos políticos manipulen en su beneficio la información y desarrollen estrategias que les permitan adoptar decisiones contrarias a las promesas o programas electorales por las cuales fueron votados o que supongan un alto costo político, medido en rechazo popular, o que les permitan ejecutar políticas que distan en gran medida de las preferencias reales de los ciudadanos.

Para lograr sus preferencias y la reelección, los gobernantes despliegan estrategias centradas en la manipulación de la información y en su capacidad de sancionar o premiar a los electores. Las estrategias influyen sobre los factores de juicio que estos utilizan cuando tratan de evaluar si los gobernantes están atendiendo o no a sus intereses y si merecen o no ser recompensados en las elecciones. Podemos identificar las siguientes estrategias:

## ¿Son los políticos los responsables de la crisis?

---

- *Opacidad de las políticas:* consiste en ocultar los aspectos negativos de las políticas o las políticas impopulares que puedan afectar a los gobernantes, ya sea mediante la acción o inacción. En algunos casos, lo que se pretende es excluir ciertos temas de la agenda política para evitar tomar posturas o decisiones que no se desean. El gobernante trata de evitar la lucha política y que esto propicie sacar a la luz hechos desconocidos o que haga que los votantes evalúen la gestión del gobierno en un momento que no le sea favorable.
- *Persuasión del votante:* los gobiernos tienen habilidad para influir en la opinión pública para que acepte políticas alejadas de las preferencias e intereses de los ciudadanos frente a la información alternativa de otros actores. Para ello presentan sus políticas como el resultado de situaciones excepcionales no previstas que justificarían el incumplimiento de sus promesas electorales. Los gobiernos tienden a emplear dos tipos de estrategias: prospectivas, antes de embarcarse en iniciativas de gran riesgo político, cuyo ejemplo serían los referendos; y retrospectivas, cuando deciden afrontar el costo político de sus decisiones y tratan de evitar sus consecuencias durante las elecciones.

Las estrategias de persuasión se fundamentan en la asimetría de información, que es más evidente cuando se abordan asuntos o materias de una elevada especialización. Las más comunes, claramente observables en períodos de crisis, son las siguientes:

1. *El carácter inevitable de tales políticas:* la decisión política se justifica como herencia de los gobiernos anteriores o, en algunos casos, como imposición de organismos o instancias internacionales. De esta forma se busca algún responsable que permita eximir al gobernante de cualquier culpa.
2. *La promesa de luz al final del túnel:* el gobernante genera expectativas positivas en el ciudadano alegando que la situación existente mejorará en el futuro con las políticas adoptadas, por lo que es necesario asumir el sacrificio que representan en el presente. Es un argumento intemporal que intercambia el presente por el futuro.

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

3. *Oferta de compensaciones en el presente:* incorpora políticas impopulares en paquetes de medidas más atractivas de gran impacto social para reducir el costo y los niveles de rechazo de las decisiones principales. Se desvía la atención del ciudadano introduciendo un importante cúmulo de temas secundarios en la agenda pública.
4. *Una posición de la que se desconfía:* el Gobierno destaca las debilidades de los grupos opositores para incrementar la percepción negativa que tengan los ciudadanos sobre estos. Se reducen los incentivos en el ciudadano para castigar al Gobierno y apoyar a la oposición.

Las dos primeras estrategias persiguen que los votantes atribuyan las penurias actuales al pasado, que su evaluación retrospectiva sea negativa, que apoyen al nuevo gobernante y que sean optimistas en términos prospectivos aunque la situación sea mala. Cuando un gobierno ya es antiguo tenderá a utilizar las dos últimas estrategias con el fin de capitalizar y lograr el respaldo del elector en función de los logros del pasado, más que en las promesas del futuro. Su éxito dependerá fundamentalmente de la resignación del gobernante y de la ineficacia de la oposición para situarse como alternativa.

En resumen, algunos gobernantes tienen una serie de motivos e incentivos para anteponer sus intereses y preferencias sobre las de los ciudadanos, para ello desarrollan una serie de estrategias encaminadas a confundir o cambiar el juicio de los electores. Estas estrategias pueden contrarrestarse si los electores disponen de suficiente información para valorar las acciones puestas en marcha por los Gobiernos, así como para atribuir responsabilidades a partir de estas valoraciones y castigar o recompensar a los políticos según su desempeño. Sin embargo, el funcionamiento del sistema político actual ha generado una importante apatía entre los ciudadanos y su alejamiento de las instituciones, lo que dificulta que se ejerza ese control. Por otra parte, el control mediante las elecciones presenta muchas limitaciones. La principal se refiere al entorno muy cambiante de la sociedad que hace que surjan frecuentemente problemas no contemplados en las elecciones o que los existentes presenten características no previstas. En estos casos el gobernante se siente con libertad para actuar sin limitaciones del cuerpo electoral.

## Cómo agravar la crisis actual

El riesgo más importante de las instituciones políticas es afrontar la dicotomía de los responsables públicos –originada por el contraste entre lo que hacen por mejorar la organización y la mala validación institucional que reciben de los ciudadanos– insistiendo en la mejora de la eficacia de lo que hacen y no cambiando los referentes de actuación. Los planes de reforma, modernización y de calidad de los Gobiernos y sus Administraciones Públicas se centran en el nivel de eficacia, pero no modifican el marco institucional, ni los referentes de actuación.

El logro de la eficacia es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la validación institucional de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos. La condición suficiente es gestionar el marco emocional en el que encontramos la exigencia de responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el control de la efectividad y el sentirse el ciudadano la referencia de los gobernantes. Este último punto es esencial, ya que ahora siente que su actuación se dirige a satisfacer su carrera e intereses y los de los grupos que comparten el poder.

Debido a la existencia del ángulo muerto de visión de los responsables públicos, éstos no pueden dejar de practicar las soluciones que creen que son más correctas para lograr la eficacia de los Gobiernos y sus Administraciones, a pesar de que esto profundiza en los riesgos institucionales y puede llevar a una quiebra sistémica y a causar importantes efectos en la sociedad. Además, esas soluciones son las que practican todos los Gobiernos. Así, los procesos de reforma que habitualmente se emprenden se caracterizan por no afectar al statu quo de los grupos de interés internos y externos y por reforzar los tradicionales procesos de actuación y las tendencias de las organizaciones burocráticas.

Las propuestas de reforma para afrontar el fuerte endeudamiento y déficits públicos se han centrado en el recorte retributivo a algunos empleados públicos, en la supresión de algunos organismos menores y en limitados reajustes del gasto público que no han afectado a las prioridades ni a la estructura del mismo. Tampoco las reformas afectan a la revisión de los grupos que

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

forman parte del poder, a la manera que éste se ejerce ni, por ejemplo, incluyen medidas de transparencia y de fortalecimiento de la rendición de cuentas de los gobernantes. Esto sucede porque se considera que las bases sobre las que se fundamenta el ejercicio del poder político en la sociedad son correctas y que solo necesitan una serie de ajustes de eficacia. No se está considerando que la crisis actual no es de eficacia sino del modelo productivo, social y político-institucional.

Nos encontramos, por tanto, con unos responsables públicos que no perciben el riesgo en el que se encuentran las instituciones o, en algunos casos, que no están dispuestos a asumir el coste que su reducción trae consigo; y que tratan de minimizar el riesgo específico de las organizaciones públicas mediante la implementación de medidas comúnmente aceptadas. En el caso de que un responsable público pueda percibir que existe otro nivel de intervención en el que es valioso actuar, poco podrá hacer porque será consciente que para ello es necesario modificar el marco institucional, social y económico, lo que cree que escapa de su alcance, al entender que se precisan reformas institucionales y no un cambio de referentes de actuación y de relación con los ciudadanos.

El riesgo de crisis, y la profundización en la misma cuando se está en ella, se alimenta incesantemente con la tendencia incrementalista de las Administraciones públicas. Esta tendencia es propia de organizaciones burocráticas como las españolas. Se fundamenta en que el bienestar de las sociedades se basa en un mayor gasto presupuestario público y en que existe una correlación positiva entre un mayor gasto y la mejora de los servicios públicos. A ello hay que añadir que los gobernantes toman como referencia de su poder en la organización el volumen de presupuesto que controlan o gestionan. Estos referentes son inviables en situaciones de crisis económica o de un endeudamiento que sobrepase el nivel admisible por los organismos de control financiero, que en nuestro caso son europeos e internacionales.



En situaciones de crisis, los gobernantes están «condenados» a buscar soluciones en el marco referencial en el que actúan. Si cuando las cosas parecen ir bien se incrementa el presupuesto, cuando van mal se reduce, pero tanto en un caso como en el otro no se alteran las prioridades de las organizaciones públicas ni de los grupos beneficiarios. De esta manera, los incrementos suelen ser lineales y las reducciones también.

Este marco referencial de actuación en el ámbito público no propicia un sistema de evaluación que genere cambio en las organizaciones públicas ni en sus dirigentes, por lo que se produce por una crisis que surge cuando el fracaso en la adaptación a los cambios del entorno llega a un punto inaceptable. Este es el momento que se pasa de la zona o umbral de riesgo a la quiebra o crisis. Las limitaciones propias del umbral de riesgo y del ángulo muerto de visión de los gobernantes impiden un cambio gradual y armonioso.

La superación interna de una situación de riesgo o incluso de crisis es desgraciadamente escasa, al menos en las instituciones en las que domina la cultura burocrática. Esto lleva a que los procesos de cambio y aprendizaje deben provenir incitados o exigidos desde el exterior. La crisis presupuestaria o financiera suele ser el detonante que hace que intervengan las autoridades de control externas a la institución. En la crisis actual estamos viendo como en Europa las autoridades comunitarias y el FMI toman el control de la economía de los países que superan los umbrales de riesgo que pueden poner en peligro a todo el sistema de la UE y cómo intervienen fuertemente el sector público y financiero de los países intervenidos. En esos momentos los referentes de actuación de los Gobiernos basados en la búsqueda de la eficacia pasan a ser desplazados por el control del endeudamiento y déficit del sector público. También se constata cómo los actores que habitualmente intervienen en la conformación de los sistemas político y económico son desplazados por otros actores e instituciones que, sin ser ajenos al Estado, no intervenían de una manera abierta en los procesos institucionales internos. Así vemos cómo los sindicatos y partidos en momentos

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

de fractura dejan paso a los organismos financieros internacionales y a las agencias de calificación y cómo los Gobiernos deben aceptar prioridades públicas fijadas externamente.

El fenómeno anterior implica una deslocalización hacia otros grupos de interés y hacia otros decisores. De esta manera, la crisis generada por adentrarse la institución en un umbral o zona de riesgo sistémico por cumplir referentes de actuación como el mantenimiento del statu quo de los actores implicados, el incrementalismo y la irresponsabilidad organizada se convierte en quiebra sistémica o fractura cuando se vulneran determinados referentes exteriores. Éstos estaban fijados por instituciones que no eran percibidos como integrantes del sistema político, pero que en esa situación crítica adoptan las decisiones tácticas y estratégicas que pueden alterar profundamente la estabilidad del sistema político de que se trate.

Tras la fractura ocasionada por la crisis se debe producir una fase de reorganización que elimine la inflexibilidad interna de los sistemas político, económico y social, que modifique los referentes de actuación y que evite graves quiebras sociales. Esos nuevos referentes deben basarse en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

### Cómo salir de la crisis

La salida de la crisis actual requiere una mayor implicación de los ciudadanos que desemboque en una democracia más deliberativa o de alta confianza que esté en la base de un nuevo compromiso entre políticos y ciudadanos. En definitiva, lo que se solicita desde diversos sectores es más política y democracia y menos tecnocracia.

Las soluciones basadas en una mayor implicación ciudadana tienen que abordar diversos problemas, uno de ellos es cómo lograr que la sociedad adquiera el conocimiento suficiente para poder tomar decisiones bien fundadas. Esto implica que los responsables públicos deben adoptar una posición proactiva en materia de transparencia y de rendición de cuentas. La participación ciudadana abre nuevas situaciones de riesgo, pero una

política transparente hace más legítimas y aceptadas las decisiones públicas, por lo que ayuda a soldar la brecha existente entre los gobernantes y los ciudadanos.

La principal causa del ángulo muerto de visión de los responsables públicos es pensar que los Gobiernos fabrican o producen servicios, cuando realmente lo que hacen es construir democracia y convivencia a través de garantizar el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos. Situarse sólo en una lógica productivista ahonda en las situaciones de riesgo, ya que el mayor es la desafección ciudadana y la pérdida de legitimidad de las instituciones públicas y de sus integrantes. Esto conduce inevitablemente a una situación de crisis institucional.

Considerar que el ciudadano se mueve principal o exclusivamente en el nivel lógico de actuación que está dominado por valores de búsqueda de la eficacia de la actuación pública refuerza el ángulo muerto de visión de los políticos. La mayor parte de la valoración ciudadana y donde se pueden lograr grandes éxitos de validación y legitimidad institucionales se encuentra en la gestión del nivel emocional de los ciudadanos. Esto implica detectar las expectativas y deseos de los ciudadanos, una planificación de la incertidumbre a largo plazo y la exigencia de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas, control de la efectividad y que el ciudadano sienta que es verdaderamente la referencia de los gobernantes.

En épocas de crisis se suele afirmar, a veces como consuelo, que se viven momentos de gran oportunidad para cambiar el futuro. Para que esto sea cierto en las instituciones públicas, sería necesario que los gobernantes y los políticos en general contemplaran más elementos y actores del entorno en el que actúan los Gobiernos, innovaran internamente y eliminaran inflexibilidades organizativas. Sin embargo, no basta una mera innovación ya que, si no se establecen nuevos referentes de actuación, la innovación se implementaría con unos mismos referentes lo que mantendría o profundizaría los riesgos actuales y conduciría a la institución a caer en un futuro próximo en nuevas situaciones de crisis. Sin unos nuevos referentes para las

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

organizaciones públicas y para los políticos se reproducirían inevitablemente las rigideces organizativas, por lo que la caída en nuevas crisis sería inevitable.

Desde esta perspectiva, la crisis institucional es, por un lado y fundamentalmente, el resultado de la falta de adaptación de las instituciones públicas y de los políticos a los referentes de los ciudadanos y, por otro, consecuencia de no ofrecer un buen rendimiento en sus prestaciones. La quiebra resultante de una crisis profunda supone para el poder político el fracaso en el papel vertebrador y cohesionador de la sociedad que tiene encomendado.

Lo contrario a la quiebra es la obtención del reconocimiento, la confianza y del valor ciudadano, tanto de las instituciones públicas como de sus gobernantes y de los políticos en general. Así, si éstos se alinean con los referentes ciudadanos concretados en las exigencias a sus responsables públicos (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 exijan responsabilidades) el ciudadano obtendría confianza en el sistema, en la democracia; confianza en los responsables públicos; Ilusión en el futuro como ciudadano; y gran avance en su calidad de vida. Todos ellos son aspectos que no se gestionan fundamentalmente desde el nivel lógico, sino desde el emocional.

### Bibliografía

Aguilar, S. y Jordan, A. J. 2004. «Principio de precaución, políticas públicas y riesgo». Mimeografiado. Política y Sociedad, Vol. 40, Nº 3, 61-79. También en: [www.ucm.es/info/socio1/textos/SAGuilard\\_5.doc](http://www.ucm.es/info/socio1/textos/SAGuilard_5.doc) (Acceso el 4 de diciembre de 2010)

Arenilla, M. (Dir.) 2011. *Crisis y reforma de la Administración pública*. Oleiros: Netbiblo.

Arenilla, M. 2003. *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: INAP.

- Beck, U. 1998. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Bodiguel, J.-L. 2010. «El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE, en Arenilla, M. (Coord.) *La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid: INAP.
- Bourgon, J. 2007. «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una «nueva» teoría de la Administración pública». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, marzo, 1: 5-26.
- Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Dimock, M. E. 1936. «The criteria and objectives of public administration», en J. M. Gaus, L. D. White y M. E. Dimock *The frontiers of public administration*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Fukuyama, F. 2005. *State building, Gouvernance et Ordre du monde au XXIème siècle*. Paris: La Table ronde.
- Gunderson, L. H. y Holling C. S. (Ed.) 2002. *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: Island Press.
- Hill, S. 2001. *A Primer on Risk Management in the Public Service*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development. [http://www.cspes-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/W11\\_e.pdf](http://www.cspes-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/W11_e.pdf). Acceso el 29 de diciembre de 2010.
- Jenkins, B. y Gray, A. 2007 «Checking out? Accountability and evaluation in the British regulatory state», en M. Bemelmans-Videc, et al., *Making Accountability Work: Dilemmas for Evaluation and for Audit*, Transaction Publishers.
- Lonsdale, J. 2007: «Ayudando al gobierno a ser receptivo, responsable y respetado: reacción a Jocelyne Bourgon», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73 (1):31-37.
- Losada, R. 2005. «Buscando el riesgo aceptable: sobre los métodos de análisis de riesgos empleados en la elaboración de políticas públicas». GAPP núm. 33-34: mayo-diciembre 2005, pp. 27-50.

## Crisis. ¿Saldremos de ésta?

---

- Maravall. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Montero, J.R. 2008. «Confianza social, confianza Política y satisfacción con la democracia» *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis) N.º 122, pp. 11-54
- Moreno-Jiménez, J.M.; Polasek, W. 2003. «E-Democracy and Knowledge. A Multicriteria Framework for the New Democratic Era». *Journal Multi-criteria Decision Analysis* 12, 163-176
- Morris, J. 2000. *Rethinking risk and the precautionary principle*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Newton, K. y Norris, P. (2000). «Confidence in public institutions: Faith, culture, or performance?» en: Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (Eds) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, p. 52-73.
- OCDE. 2006. *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid: INAP
- Rochet, C.; Keramidas, O. y Bout, L. 2007. «La crisis como una estrategia de cambio en las organizaciones públicas». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* Vol. 74 (1): 71-86.
- Rose, R. 1989. *Ordinary people in public policy*. Londres: Sage.
- Slovic, P. 1987. «Perception of risk». *Science* 236: 280-85.