



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SU ESENCIA Y ORIENTACIÓN EXTERNA

LUIS CAMILO ORTIGUEIRA SÁNCHEZ

Doctor en Dirección y Administración de Empresas
Profesor en la Universidad Pablo de Olavide - Sevilla
lcortsan@upo.es

MANUEL ORTIGUEIRA BOUZADA

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales
Profesor Catedrático en la Universidad de Sevilla
bouzada@us.es

RESUMEN

El presente trabajo ofrece una visión sintética de la esencia y orientación dominante en la Administración Pública, concediendo especial atención a algunos de los instrumentos más relevantes.

1. LA ESENCIA DE "LO PÚBLICO"

1.1. DEL INTERÉS COMÚN AL INTERÉS GENERAL

Uno de los problemas educacionales y culturales de los tiempos que vivimos tiene que ver con el concepto de "lo público". Lamentablemente una gran parte de la población ibérica no parece tener muy claro en donde se sitúa la frontera que separa el universo público del universo privado. Incluso son muchos los responsables del sector público que carecen de este conocimiento, llegando a actuar en la esfera pública con los mismos principios, valores, criterios y hábitos que utilizan en su empresa, hacienda o dominio particular. Por consiguiente, nos parece fundamental y oportuno ofrecer aquí, de manera sincopada, algunas ideas sobre el particular, habida cuenta de la naturaleza pública de nuestra indagación.

Cuando uno examina la evolución de la historia de la humanidad en los últimos tres mil años, no resulta difícil advertir una etapa de singular relieve caracterizada por la presencia de hombres excepcionales, generadores de ideas y contribuciones trascendentes que habían de sentar las bases de la civilización occidental. Nos estamos refiriendo a la Grecia antigua y, muy especialmente, a su período clásico (478-323 a.d.C.). También a personajes tan relevantes como los filósofos Sócrates, Platón, Diógenes, etc., dramaturgos de la talla de Sófocles y Eurípides, oradores de la importancia de Isócrates o del motivador Demóstenes, historiadores de la fama de Herodoto y Jenofonte etc., etc.. Entre todas estas figuras hay que conceder un lugar de preeminencia a

ABSTRACT

The present work offers a synthetic vision of the essence and dominant orientation in the Public Administration.

un gran pensador que nos dejó un valioso legado en el cual ofrece respuestas al tema que nos ocupa. Estamos hablando, naturalmente, de Aristóteles y de su obra "Política"(Aristóteles, 1970).

En "Política" Aristóteles establece una tipología del gobierno en la que distingue las formas "puras" (monarquía, aristocracia y república) de las formas impuras (tiranía, oligarquía y democracia). Las formas puras o rectas son aquellas en las que el gobernante actúa tomando como inexorable referencia el interés común de la colectividad. En otra dirección las formas impuras, o no rectas, se caracterizan por la marcada predisposición de las actuaciones del gobernante hacia el bien propio.

En este punto nos parece oportuno llamar la atención sobre algo especialmente importante. Se trata de que el análisis de las dos concepciones aristotélicas de gobierno de la "polis" hace resaltar una idea de gran relevancia y preocupación en nuestro tiempo. Nos estamos refiriendo a la perversión de lo público, es decir, a la corrupción, a aquellos comportamientos gubernamentales que favorecen el interés particular en lugar del interés general de la gente.

Corresponde a Santo Tomás de Aquino el mérito de haber latinizado el concepto aristotélico de interés común. Pero esta no fue su única aportación. En su gigantesca obra "La Summa Teológica" (Aquino, 1956) pone a punto el concepto de "bien común"



más próximo, más empírico, más doctrinal, más elevado, más impregnado de una valoración ética; en suma, más formalizado. Y lo utiliza para construir una definición de "ley" que se habrá de repetir de manera incesante a partir de entonces: "cierta orientación de la razón encaminada al bien común, promulgada solamente por quien tiene el cuidado de la comunidad". Sin duda, el bien común, se trata de una categoría conceptual fundamental para conseguir la legitimación política.

Las ideas precedentes ya se habían enraizado en la tradición política del mundo occidental, cuando los arquitectos que habían de diseñar los planos para las todavía inexistentes democracias se enfrentaron con dicha tarea. Tales modeladores no fueron otros que Juan Jacobo Rousseau, Thomas Hobbes y John Locke.

El pensamiento de Rousseau se encaminó hacia la democracia en un tiempo en el que ésta no existía ni en las ideas ni en los hechos. En su obra "Contrat Social" (Rousseau, 1979) muestra una inspiración apasionada por la unidad del cuerpo social, por la soberanía absoluta e indisoluble de la voluntad general, por la subordinación de los intereses particulares a esa voluntad general, por el reinado de la virtud en una nación de ciudadanos.

Para Rousseau la voluntad general es la voluntad de la comunidad y no la voluntad de los miembros que la conforman. El soberano es la voluntad general, de la que la ley es expresión. "La voluntad del soberano es el soberano mismo; el soberano quiere el interés general y, por definición, no puede querer más que el interés general". Para hacer prevalecer el interés general es fundamental la indivisibilidad de la soberanía. Las partes representan necesariamente intereses particulares que conviene marginar para hacer prevalecer el interés general. La voluntad general es "siempre recta y tiende siempre hacia la utilidad pública". Si el poder se convierte en árbitro, la voluntad popular ya no es soberana.

Rousseau concedió una importancia de primer plano al interés general y a la voluntad popular. No hay duda al respecto, como tampoco la hay en cuanto a la influencia que sus ideas han ejercido sobre el proceso de construcción de la maquinaria de numerosas administraciones públicas de la Europa continental. Pero conviene significar que su concepto de interés general es una variable dependiente de la voluntad popular. Más exactamente, el interés general "rusoniano" se trata de una categoría "a posteriori", cambiante, dinámica, que emana del proceso democrático. Se trata de un concepto variable

toda vez que el hombre cambia en el tiempo y, de igual modo, sus deseos y necesidades. Así pues el interés general de Rousseau depende del juego de las mayorías cuya voluntad se altera con el paso del tiempo. Puede que hoy la voluntad de una población cualquiera se incline a favor del empleo y la seguridad, y mañana bascule hacia el medio ambiente y la vivienda.

Frente al enfoque o corriente rusoniana del interés general se yergue el enfoque anglosajón del interés público, caracterizado por su singular pragmatismo. Con todo, no resulta difícil percibir sus restricciones, en orden a un gobierno efectivo, cuyo origen se sitúa en la definición procesalista del interés público, tal como fue vista por los constitucionalistas americanos que heredaron el legado filosófico y político de dos gigantes del siglo XVII: Hobbes y Locke. Las obras de estos autores, aunque se distancian en el plano de sus aplicaciones prácticas, proceden de un mismo individualismo, un idéntico utilitarismo y una misma preocupación por la seguridad y por la paz.

Interesa precisar que entre los dos enfoques o corrientes que estamos considerando existe una clara diferencia. En efecto, el concepto rusoniano de interés general se trata de una categoría "a posteriori", en tanto que el enfoque anglosajón es, sobre todo, una categoría "a priori", condición de la organización política.

La noción de interés público tampoco es compartida por igual entre Hobbes y Locke. Hobbes otorga al interés público una hegemonía total respecto del interés individual. Ello se debe a la concepción pesimista que posee del hombre, por cuanto si se le deja a su libre albedrío terminará interfiriendo los intereses ajenos, es decir, se convertirá en "lobo para el hombre" (Hobbes, 1979). Para evitarlo, Hobbes, se decanta por fortalecer los poderes del soberano (Estado) para que este consiga, a través de sus medios coactivos, que el hombre actúe correctamente. La clave de su obra es, sin duda, el concepto de soberanía.

En oposición a Hobbes, Locke (1963) muestra un exacerbado optimismo respecto al hombre que, por naturaleza, considera que siempre obra bien. En consecuencia es partidario de asegurar los derechos individuales de cada persona, dejando para el Estado la tarea de garantizar el disfrute de tales derechos.

Interesa decir que las ideas lockianas fueron la base de inspiración de los principios de la declaración de la independencia norteamericana redactada por Jefferson. Asimismo, las diez primeras enmiendas a



la Constitución de los EE.UU. constituyen una diáfana declaración de los derechos del hombre, según el espíritu del mismo autor. También conviene tener presente la militancia de Hamilton a la escuela de Hobbes.

Un eslabón fundamental falta por colocar en esta cadena de ideas. Se trata del pragmatismo asociado al enfoque anglosajón cuya base no es otra que el utilitarismo de Jeremy Bentham (1978). El padre de los utilitaristas consiguió articular, con excelencia, el principio de la utilidad y la idea del interés público. Esta relación se lleva a cabo a través de una concepción pragmática de la funcionalidad pública. El utilitarismo benthiano intenta que todas las actuaciones de los entes públicos sigan el famoso slogan de su doctrina: "tratar de conseguir la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos". Esta es la bandera de los utilitaristas.

Al concepto de interés público no le han faltado críticas. No carecen de una cierta dosis de razón quienes señalan que el interés público puede significar cosas distintas para hombres diferentes, que cada cual interpreta este concepto a su modo y que se trata de un cántaro vacío en el que todos vierten sus propias preferencias. Y es que el interés público se trata de una entidad movediza que se destila periódicamente de las presiones de intereses discordantes como respuesta a las preferencias reinantes.

Para nosotros el interés público se puede interpretar como una categoría filosófica que, en ocasiones, posee una difícil operacionalización. En las entidades públicas, como sucede con cualesquiera otras organizaciones de naturaleza privada, se puede establecer una primera distinción entre los deseos y la acción. A su vez en los deseos cabe distinguir tres niveles jerárquicos ampliamente aceptados: la finalidad, los fines y los objetivos. La finalidad es la expresión de una idea filosófica que cualesquiera gobernantes mantienen de una manera perenne a lo largo del tiempo. Es en este nivel en donde cabría situar el bien común, el interés general o el interés público. En el segundo nivel se sitúan los fines, es decir, las concreciones temporales y cualitativas de la finalidad que el gobernante de turno plantea en un momento determinado del tiempo. En el tercer nivel se ubican los objetivos, es decir, la expresión cifrada de los fines a un horizonte temporal preciso.

1.2. DIFERENCIAS ENTRE LO PRIVADO Y LO PÚBLICO

A pesar de la correspondencia conceptual latente en la estructura jerárquica de los deseos de las entidades

privadas y públicas, es menester, desde ya, establecer las diferencias más significativas que las separan, tal como revela la tabla 0.

Las características diferenciales contenidas en la tabla 0 podrían ser considerablemente ampliadas al contemplar las aportadas por otros autores (Pollit, 93).

Además de la **especificidad** que en la tabla 0 se advierte poseen las entidades públicas, en la identidad o esencia de "lo público" también intervienen otros rasgos identificadores, como son la **extensión** y **fragmentación**, la **contingencia** y la **interdependencia con la política** (Baena, 2000). **La extensión y fragmentación** pone su acento en el proceso evolutivo que ha conducido al Estado hasta el modelo denominado "social", repleto de finalidades, de competencias y de capacidades intervencionistas (económicas y sociales). A lo largo de ese recorrido han ido naciendo numerosos y variados organismos autónomos, territoriales de diverso nivel (locales, regionales), agencias, etc., con competencias y responsabilidades administrativas complejas y confusas, atribuidas de forma compartida y flexible. Todo ello ha forzado a seguir nuevas pautas de comportamiento de signo cooperativo (Canales, 2000), apoyadas por nuevos modelos estructurales (consorcios, órganos de coordinación, etc.) y funcionales (convenios, acuerdos, etc.). La nota distintiva de "lo público" es que estamos en presencia de un gigantesco MACROSISTEMA, en el que se integran infinidad de subsistemas con sensibles grados de complejidad, de heterogeneidad y homogeneidad, tanto en sus elementos como en sus relaciones y funciones. Un macrosistema que contempla en su estructura, funcionalidad y evolución, una variada e ingente fenomenología que implica unos volúmenes de recursos tangibles e intangibles inimaginables para muchos. Para nosotros ese macrosistema se asemeja a una inmensa selva, en plena vorágine, con infinidad de espacios inexplorados. **El presente trabajo pretende, precisamente, proponer caminos que conduzcan a la iluminación de esos espacios selváticos. Y, también, recorrerlos.**

El rasgo de la **contingencia** hace hincapié en el carácter, para nosotros evidente, de singularidad que posee cada entidad pública, en el marco de su propia historia. Esta singularidad viene, en parte, conformada por su entorno externo y sus circunstancias (Ortega). Un entorno al que habrá de acoplar su singularidad para lograr el cumplimiento satisfactorio de sus diversas y, en mayor o menor medida, cambiantes finalidades. Ello le exigirá utilizar acertadas



TABLA 0: COMPARACIÓN DE LAS EMPRESAS PRIVADAS CON LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Características	Empresas privadas	Entidades Públicas
Esfera de actuación	La eligen libremente	Les viene dada.
Privilegios y posibilidades coercitivas	Inusuales	Gozan de algunos.
Entorno externo	Suele ser más o menos complejo.	Por lo regular es complejísimo.-La negociación es la característica invariante temporal de la entidad.
Vulnerabilidad ante las presiones políticas	Significativa.	Muy elevada. Usualmente a corto plazo y de tipo electoral, lo que perturba el ritmo evolutivo de las políticas públicas.
Fijación de objetivos	Tarea viable.	Tarea difícil, compleja, borrosa, multidimensional.
Origen de las presiones para la eficacia de gestión	Internas y externas.	Débiles estructurales internas y muy fuertes externas (políticas, fiscales, etc.)
Evaluación del rendimiento	Técnicamente viable.	Elevada dificultad (inexistencia de mercados de referencia, complejidades técnicas, intereses de grupos de presión, etc.)
Descentralización de las tareas de gobierno	Viable.	Tarea difícil de llevar a cabo por la dificultad de controlar los resultados o rendimientos del poder descentralizado (Ítem precedente).
Utilización de instrumentos de mercado	Utilización viable.	Difícilmente aplicables: la naturaleza de los objetivos (salud, medioambiente, etc) dificulta la segmentación de los usuarios de la acción pública.
Presión de transparencia	Más o menos significativa, según la forma jurídica de la empresa y la estructura del poder de los agentes internos y externos.	Muy fuerte.- El sistema de control interno (Intervenciones: fiscalización de ingresos y gastos; Consejos económicos y sociales: dictámenes) y externo (jurisdiccional: cámaras de cuentas, tribunales de cuentas; político: parlamentos, elecciones)
Disciplina a los principios de equidad	Por lo regular no demasiado significativa	Muy elevada. Fuertes controles jurisdiccionales sobre las actuaciones, lo que conduce a una mayor centralización y burocratización de la entidad.
Gestión de efectivos humanos	Viable.	Débil.- Muy condicionada en las tareas de selección, exclusión, promoción y retribución, principalmente.
Gestión financiera	Muy flexible.	Flexibilidad limitada por procesos y controles formales
Riesgo	Presencia continua.	Sensación reducida.- Predominio de lo perenne sobre lo coyuntural

Fuente: Basado en Subirats, 91

políticas de signo modernizador, entre cuyas medidas se encuentran las acciones evaluadoras de las mismas. Unas evaluaciones que ofrecerán la base informada para abordar, con inteligencia, el proceso adaptativo de la Administración, no a los ciudadanos clientes-usuarios, sino a los ciudadanos usuarios-clientes-copropietarios de la misma. Y no cabe la menor duda que el éxito de esta tarea, difícil por su inmensa complejidad, se traducirá de seguro en una mayor legitimación institucional y legitimación de gobierno.

Por último hablaremos del rasgo que se refiere a las **interdependencias entre la Administración y la política**. Unas interdependencias que se concretan

en las abundantes, complejas, variadas y, en buena medida, borrosas interrelaciones que vinculan a los responsables políticos con los responsables administrativos (y político-administrativos). Desde una perspectiva sistémica resulta fácil configurar el "sistema administrativo" integrado en forma de subsistema dentro del "sistema político". Y a través de una observación reiterada es posible constatar como este subsistema es poseedor de un poder político y como, a su vez, ejerce una influencia importante sobre su supersistema político y sobre el sistema social. Además, es preciso tener en cuenta que el subsistema administrativo es poseedor de una cultura, intereses y finalidades propias. En cualquier caso, el poder de la burocracia imperante en el sis-



tema administrativo está fuertemente constreñido por el poder poseído por el sistema político.

Lo que resulta indeclinable aquí es la iluminación de las fuentes generadoras del poder administrativo (Gianini, 91). Y tal no es difícil, por cuanto en las organizaciones administrativas reside una titularidad pública de la que emanan potestades. Por otra parte, conviene tener en cuenta que son, además, poderes públicos; y, como tales, están dotados de capacidad para generar relaciones de poder. Con todo es obligado resaltar el hecho de que los puestos de cualesquiera partes y niveles de las estructuras burocráticas de la Administración, están regidos por verdaderos **"monopolistas de conocimiento especializado"** de naturaleza legal, reglamentaria, procedimental, económica, financiera, técnica, etc., etc.. Estos conocimientos, más o menos abundantes, complejos o variados, son los que están reiteradamente implicados en las tareas ejecutadas en cada puesto. Pueden contemplar casuísticas más o menos amplias, lagunas y particularidades de las leyes y reglamentos, fórmulas para solucionar problemas sin vulnerar la legalidad, etc., etc.. Incluso los propios miembros de las burocracias son incapaces de dominar, con profundidad, todas las tareas de los puestos de la estructura. Y si alguien lo lograra, sería por poco tiempo, dado que la dinámica de los cambios que se dan en la Administración, rompería la estabilidad o permanencia de tales conocimientos. Así pues, cuando el poder político precisa llevar a cabo cualesquiera realizaciones o políticas dentro de un plazo determinado, tiene que contar con la "colaboración" de la burocracia a través de sus mágicas "fórmulas". La falta de colaboración supone tener que mover una montaña para plantar un árbol, terminar el mandato electoral sin lograr alcanzar los objetivos, asumir unos riesgos exagerados, etc., etc. Indudablemente las fórmulas tienen un "valor" y, en muchos casos, un "precio".

A las ideas apuntadas en el párrafo anterior habría que añadir que las burocracias adoptan decisiones en materia de prestación de servicios a la par que concurren en la generación de actos de autoridad que afectan a la vida y patrimonio de la gente.

1.2. TRILOGÍA DE ENFOQUES

El Estado de nuestros días se podría modelar en forma de descomunal hipersistema abierto, integrado por una amplia gama de sistemas administrativos y políticos en un proceso relacional en constante interacción dinámica. Un Estado identificado por dos singulares atributos, cuales son su esencia multi-

clasista y su rol integrador: Asimismo, implicado en los fenómenos de la **gobernanza y gobernabilidad**, cuyo efecto más trascendente se encuentra en la importancia que adquieren las relaciones entre la Administración y la Política, sobre todo tras la relativa humildad entonada por la **"New Public Management"** y sus apasionados paladines.

La corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP), del "nuevo gerencialismo" o "nuevo paradigma" de la Administración Pública, fue una consecuencia de la larga crisis padecida por su predecesor el **"modelo tradicional"**. Este modelo, de profunda inspiración weberiana, militaba en la concepción de una acción pública cuyas características se podrían resumir en el centralismo del poder de decisión, la jerarquía de la supervisión de la acción, la formalización del comportamiento, la normalización de procedimientos, la impersonalidad en el trato con los receptores de los servicios, el secretismo, etc. (Murillo, 1972). En la tabla 1 ofrecemos un inventario de los principales fenómenos que desencadenaron la erosión del sistema garantista y formalista weberiano (Canales, 2002).

TABLA 1:

1)	En un tiempo de escasez de recursos se disparan las trayectorias de gasto en salud, educación y seguridad social (aumento esperanza de vida, nuevas enfermedades, nuevas tecnologías médicas);
2)	El aumento de diversas variables: <ul style="list-style-type: none"> a) la demanda ciudadana de más y mejores servicios; b) las subvenciones a las entidades del tercer sector (Herrero, 97); c) las tasas de interés de los préstamos; d) inversiones justificadas por razones políticas; e) los costes de los servicios; f) los precios de los activos inmovilizados; g) los gastos de defensa militar; h) el desempleo femenino y juvenil.
3)	El intento por parte de los burócratas de "patrimonializar" la gestión pública, aumentando su liderazgo y los gastos.
4)	Los obstáculos difícilmente superables para elevar la presión fiscal

La incidencia de los fenómenos enumerados (tabla 1) sobre la gestión de las entidades públicas, ha supuesto una dinamización progresiva y espectacular de los entornos externos e internos preexistentes. El paso de unos contextos de relativa estabilidad a los nuevos entornos, se convirtió en un imperativo intitulado Nueva Gestión Pública (NGP). Ahora bien, conviene aclarar que la entrada de la NGP en el escenario público, de ningún modo ha significado la eliminación del enfoque weberiano. Tal cosa habría producido un verdadero caos, y no hace falta tener un espíritu muy "avisado" para entenderlo.



En efecto, ciertos procedimientos se podrían agilizar, simplificar o reducir, pero de ningún modo eliminar, porque la garantía de determinados principios fundamentales le han de ser garantizados a los ciudadanos. De no hacerlo de manera extensa y reiterada, el universo público se convertiría en una selva cuya única ley imperante habría sido la del más fuerte. Así pues, en nuestra opinión, la NGP ha sido como una operación de cirugía estética que cada cual, y según sus circunstancias de partida, ha llevado adelante en función de sus deseos y posibilidades.

Sin duda, el punto de arranque de la NGP resulta de una cierta filosofía y orientación neoliberal. En su inicio estuvo imbuida de una gran novedad y modernidad, significando, además, una opción rompedora de las amarras que ataban la gestión de la Administración al modelo tradicional weberiano. Como no podía ser de otra manera, la NGP no se extendió con uniformidad por toda la geografía público-administrativa de la OCDE. De ahí que los resultados de las experiencias modernizadoras mostraran diferencias cualitativas y cuantitativas entre sí, con independencia del signo ideológico de los correspondientes gobiernos.

La NGP, para algunos, no estaba respaldada por ningún tipo de teoría rigurosamente definida y de claridad deslumbrante. Básicamente se apoyaba en un conjunto de reflexiones, de tendencias y de cambios impuestos por una situación de crisis en la fiscalidad del Estado; y, también, por las exigencias del desarrollo del Estado social. El espíritu de la NGP se centró en **gobernar "lo público" tomando como referente los principios, instrumentos, métodos y técnicas utilizados por las empresas y los mercados**. La NGP enfocaba el sector público como un "sistema" semejante al sector privado, identificando al usuario de sus servicios como un cliente. Su objetivo era conseguir, a toda costa, **eficiencia, eficacia, éxito**. Los ejemplos más sobresalientes de esta corriente fueron dados por los gobiernos Reagan (EE.UU) y Thatcher (U.K), junto con los de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y algunos otros.

Con casi veinte años de historia, a principios del siglo XXI, la Nueva Gestión Pública reclama una importante operación de cirugía estética para adaptarse a los nuevos tiempos, a la nueva realidad, al nuevo entorno, a los nuevos desafíos, a los nuevos problemas. Además hoy la diferenciación entre la Administración y la empresa privada es un paradigma que contrasta con la identidad "Administración-Empresa Privada" de la NGP. Así pues, la Nueva Gestión Pública se encuentra en una situación de

crisis de reorientación (causa) y de reformulación (efecto) que tiene su origen en la propia crisis del sistema político y del Estado, así como en el surgimiento de la gobernabilidad. Se impone un redimensionamiento, al alza, tanto del entorno como de la perspectiva del pilotaje de la acción pública; y, asimismo, de la dimensión política de las decisiones y de su consiguiente evaluación.

El error cometido por la NGP ha sido la marginación de la dimensión y legitimación políticas que son necesarias en todo tipo de actuaciones en el terreno público. Se enfatizaron en demasía los recursos implicados en la gestión, en detrimento de los valores culturales de los responsables administrativos de todo nivel y en perjuicio de su ilusionamiento. Se llevó más allá de sus límites la expresión, "la gestión para los gestores", tratando de circunscribir la política a sus espacios naturales (parlamentos).

Para conseguir superar, complementar y reorientar la gestión pública, tras la etapa de "reinado" de la NGP, aparece una nueva luz: **la gobernabilidad**. Este término es sinónimo de manejabilidad, controlabilidad, administrabilidad, dirigibilidad, gerenciable, de pilotabilidad, es decir, de todo aquello que se puede gobernar, manejar, controlar, administrar, dirigir, gerenciar o pilotar, suponemos que hacia alguna parte. Cuando nos ocupamos de un sistema social cualquiera, podremos decir que es gobernable, "manejable", cuando está organizado tanto en su dimensión social como política. Quiere esto decir que todos sus **"actores estratégicos"** interaccionan entre sí, para adoptar decisiones colectivas y resolver sus conflictos en base a una reglas y procedimientos dados. Asimismo, estas reglas y procedimientos pueden tener un carácter formal o informal, y pueden adoptar diversos grados de institucionalización. La gobernabilidad, concebida de esta manera, puede tratarse de una "propiedad" poseída por el sistema, al igual que la apertura, la adaptación, la coordinación, el equilibrio, la estabilidad, la auto-organización, etc.

Es oportuno precisar que los **actores estratégicos**, cuyo ámbito sobrepasa la esfera del Estado, el orbe empresarial y el campo de los grupos de presión, poseen características identificadoras. Su fuerza reside en la capacidad que poseen para debilitar o minar la gobernabilidad del sistema social, interfiriendo en la economía y obstaculizando el orden público. En favor de sus propios intereses pueden hacer uso de ciertos medios y artilugios políticos como son el control de la información, de los cargos y de las funciones públicas. También, el control sobre los medios de producción y sobre la generación de



movilizaciones sociales de carácter desestabilizador. No les podría faltar, a veces, la posesión de algún tipo de autoridad moral.

El sistema de relaciones que vincula a los actores estratégicos está regido por unos procedimientos llamados **fórmulas**. En la medida en que estas fórmulas consiguen una aceptación cada vez más generalizada y estable por parte de los actores estratégicos, se transforman en una **institución** (reglas de juego). Y, este proceso de institucionalización es, precisamente, el que posibilita, en mayor o menor grado, la gobernabilidad futura del sistema social.

Cuando el sistema social evoluciona al compás de una fuerte dinámica, los actores estratégicos pueden encontrar condiciones para lograr cotas más altas (o más bajas) de poder relativo. La calidad y durabilidad de las reglas y procedimientos establecidos está en función de su capacidad para controlar los conflictos que se susciten entre los actores estratégicos establecidos, y para integrar cualesquiera otros actores emergentes.

Recapitulando cuanto acabamos de decir nos encontramos con un conjunto de actores estratégicos, con unas relaciones que ligan a unos actores con otros, y con unas reglas de juego (instituciones). Y, ¿qué son estas tres cosas? Para nosotros son un sistema (subsistema) llamado "gobernanza" que, a modo de timón, permite la gobernabilidad del **sistema social**.

Si tuviéramos que poner un ejemplo exitoso, y particularmente famoso a nivel mundial, de gobernanza y de gobernabilidad, elegiríamos la etapa de la transición política española de finales de los años setenta. Sin duda, se logró la gobernabilidad del proceso porque se construyó una buena estructura de gobernanza, es decir, un sistema de relaciones entre los actores estratégicos (fuerzas políticas, sindicales, económicas, etc.) y unas fórmulas y reglas tanto de carácter informal como formal (Pactos de la Moncloa). Creemos que en la lectura, o relectura, de la amplia literatura que se ocupó de esta experiencia, encontraremos un rico caudal de aprendizajes.

Como colofón diremos que la gobernabilidad conlleva una perspectiva nueva de la acción gubernamental y, también, una orientación diferente. Por esta razón se resalta de manera significativa la interacción, complementariedad y coordinación de los actores en general, especialmente de aquellos que poseen un marcado carácter estratégico. Y, todo ello, considerando otros componentes integrados dentro del mismo sistema social. La gobernabilidad significa

un particular modo de utilizar el poder en la difícil tarea de pilotar los recursos económicos y sociales de un país que se orienta, de manera más o menos decidida, hacia el desarrollo. Supone, además, contar con unos instrumentos que permitan determinar los logros alcanzados en materia de responsabilidad y transparencia en la esfera de la gestión pública de todo tipo y nivel. Y, asimismo, supone un giro de la gestión de lo público hacia un espacio y unas coordenadas marcadamente políticas, en donde se habrán de buscar soluciones a problemas políticos. Un enfoque que contrasta fuertemente con el eficientista, monetarista e individualista del neoliberalismo que dominó las décadas de los setenta y ochenta del pasado siglo XX, a través de diversas variantes de una misma "New Public Management".

2. LA ORIENTACIÓN EXTERNA

2.1. LOS CIUDADANOS

Las entidades públicas se pueden representar como sistemas abiertos, es decir, en interacción con su entorno externo mediante flujos de entrada y salida. Este entorno externo es, a su vez, un sistema que se puede descomponer en subsistemas a tenor de diferentes criterios. La definición de los límites espacio-temporales del sistema y su entorno se puede establecer de manera convencional o arbitraria. Los órganos de poder político y burocrático juegan, en esta tarea, un relevante papel.

Uno de los criterios de descomposición del entorno externo podría conducirnos a diversos agentes o subsistemas sociales, económicos, políticos y administrativos como son los "Funcionarios", los "Proveedores y Contratistas", los "Prestamistas", los "Usuarios-Copropietarios-Clientes" y "Otras Entidades y Poderes Públicos". Los flujos de las interacciones de la entidad con los agentes de su entorno corresponden a distintos tipos de prestaciones y contraprestaciones (dinero, bienes, información, servicios, etc.). Si bien la descomposición del entorno la hemos concretado en cinco grandes agentes, tal número podría variar. Entre los agentes considerados pueden existir interrelaciones diversas.

En relación con los cinco agentes que acabamos de considerar, un interrogante cabe plantear. Desde una perspectiva gerencial, ¿cual es el más relevante de todos?

Una respuesta inmediata sería "los **ciudadanos**". Ahora bien, se hace ineludible motivar razonablemente esta contestación.



Hasta hace relativamente poco tiempo la mayor parte de los comportamientos de los entes públicos emanaba de sus resortes internos. La primacía y el protagonismo pertenecía a los agentes internos (responsables políticos, político-administrativos y administrativos). Desde la cúspide hasta la base de la estructura de la organización, la jerarquía y la autoridad se proyectaban en todas direcciones y, muy especialmente, hacia lo que en el lenguaje imperante se denominaba "los administrados". Esta situación comenzó a cambiar con el ejemplo de las políticas modernizadoras implantadas por administraciones públicas de EE.UU., Canadá, Reino Unido, Francia, Suecia y Alemania, principalmente. El desencadenante de tales iniciativas coincidía con diversas fuerzas de origen económico, político y organizativo. Todas las modernizaciones se abordaron desde concepciones que relacionaban los problemas identificados con sus soluciones más apropiadas. Entre los diversos frentes de acción modernizadora arbitrados destacaba de manera significativa la implantación de nuevas fórmulas organizativas, una de cuyas concreciones militó en un "slogan", de difícil operacionalización, denominado "**aproximación al ciudadano**" (Ortigueira, 92). Las experiencias alemanas de Berlín, con su sección del ciudadano, St. Gallen y Unna (Westfalia), con su oficina del ciudadano, fueron un ejemplo cuyo éxito dio la vuelta al mundo (Dunker, 85). La realidad de este frente de actuaciones, ensamblado a otros, es fruto de una idea que un importante número de responsables públicos están propagando y enraizando velozmente en el cosmos internacional de los entes públicos: la "legitimación de las tareas de gobierno" y la "legitimación institucional".

Un modelo europeo que sintetiza la corriente modernizadora más actual, referente para muchas administraciones, corresponde a Francia (INAP, 97 y 98). En esencia todas las políticas modernizadoras iniciadas en 1996 convergen hacia tres finalidades fundamentales (tabla 2):

TABLA 2:

<p>Hacer una Administración:</p>
<p>(1) Más simple, es decir, más sencilla, menos compleja, en orden a favorecer el conocimiento, los procesos y los trámites de los usuarios.</p>
<p>(2) Más próxima, es decir, más accesible para los ciudadanos;</p>
<p>(3) Más moderna, es decir, más eficiente, más eficaz, más ética y más transparente.</p>

2.2. EL MARKETING PÚBLICO

Llegados a este punto es obligado resaltar que, por diversos imperativos, en el universo público se está instaurando vertiginosamente el "todopoderoso" Marketing, insertándose en el tejido articulador de las políticas modernizadoras de todo tipo de entidades públicas.

Es oportuno llamar la atención sobre el hecho de que en la Administración no existe una conciencia de que se estén utilizando enfoques de Marketing. A los responsables de la Administración les sucede algo parecido a lo que al Sr. Jourdain en la comedia de Molière "El burgués gentilhomme", cuando tiene conocimiento de que durante toda su vida ha estado hablando "en prosa" sin saberlo. La idea de la aproximación de la Administración al ciudadano, la idea de la eficiencia, de la eficacia, de la desburocratización, de la mejora de la calidad de los servicios, etc., está en total coherencia con el archidivulgado enfoque empresarial de la **orientación al mercado**. Este enfoque considera que el éxito de una organización está en función de dos agentes sociales externos que conviene tener en perenne consideración; por una parte, los clientes, sus gustos, necesidades y valor; por otra, la competencia, que conviene vigilar muy estrechamente. En el campo de la Administración el cliente se sustituye por el **ciudadano** (Richards, 94), y si bien la competencia no se identifica con precisión algunas veces, está más presente de lo que imaginamos: centros educativos privados (escuelas, academias, colegios, universidades, cursos especializados, etc.), medicina privada (consultas, clínicas, hospitales, etc.), transporte privado (taxi, autocares, aviones, etc.), autopistas privadas, correo privado (mensajeros), museos privados, servicios de seguridad privados, detectives privados, cadenas de radiotelevisión privadas, etc. etc. Y no es que se advierta la fuerza de la competencia privada, sino que la competencia entre los propios servicios públicos es ya una vieja realidad.

La traslación de los enfoques y actividades del Marketing empresarial al terreno de la Administración conduce en nuestra opinión a una nueva modalidad que algunos autores han dado en llamar "Marketing Público" (Ortigueira, 84). Este nuevo tipo de marketing no sería otra cosa que una manifestación del Marketing, concebido como "ciencia del proceso de intercambio" por Philip Kotler, en el ámbito del gobierno de los entes públicos. El Marketing, según los casos, puede cumplir la función de un catalizador positivo o negativo, de un favorecedor o desfavorecedor de las relaciones de



intercambio internas o externas que tienen lugar en la vida de las entidades y organismos públicos. El Marketing es en la actualidad un fértil campo en el que existen y se producen conocimientos trascendentes, métodos, modelos, técnicas y procedimientos que al ponerse en contacto con la realidad funcional de la administración pública llamamos Marketing Público (MP).

En la esfera del Marketing se está produciendo desde hace algún tiempo la emergencia de un enfoque que cobra adeptos progresivamente y que se ha bautizado con el calificativo de "relacional" (Martin & Barroso, 2001). Este nuevo concepto posee aspectos particulares que lo distinguen de su predecesor, es decir, el Marketing transaccional, cuyo "sistema base" era el intercambio o transacción, tal como hemos señalado en la definición koteriana. En un intento de síntesis podemos decir que el centro de atención del Marketing relacional está constituido por los aspectos y valores más humanistas de las relaciones de intercambio, tales como la confianza, la amistad, la sinceridad, etc., intentando mantener un vínculo afectivo y duradero con el cliente, el "ciudadano" en nuestro caso.

Dentro de la esfera del enfoque "relacional" del Marketing, el núcleo central de las actuaciones organizacionales es **la maximización del valor que los clientes perciben de los servicios y productos utilizados y consumidos**. Cuando este "valor percibido" aumenta, la **fidelidad** de los clientes también aumenta, provocando a su vez un mayor valor de los clientes como activo patrimonial **intangible**. El "valor percibido" se trata, esencialmente, de una representación mental, de una imagen o modelo mental que se puede expresar de forma **sintética**, a través de una escala cualitativa (muy alto, alto, mediano, bajo, muy bajo), cuantitativa (tipo Likert: de 1 a 5 o de 1 a 7, por ejemplo) o **analítica**, es decir, a través de atributos (servicio eficaz, rápido, próximo, etc.) que también se pueden asociar a escalas cualitativas (rapidez muy alta, alta, mediana, etc.) o cuantitativas (rapidez muy alta = 5).

El concepto de valor percibido que contempla el Marketing Relacional es perfectamente válido para actuar en el terreno de la gestión pública. Porque la idea capital del enfoque, "lograr aumentar la valoración que los usuarios hacen de los servicios percibidos", es perfectamente congruente con la idea de éxito público, con la idea de legitimación, con la propia filosofía de "lo público". Si los usuarios califican los servicios producidos por una determinada unidad administrativa de una entidad públi-

ca "K", como "muy valiosos" o "valiosísimos", no cabe duda de que las excelencias funcionales de esa "unidad" serán de primer plano. Y es muy posible, entonces, que dichos usuarios hagan una propagación positiva de ello provocando un mayor valor de la imagen de "K" como un activo patrimonial intangible. También, que tomen conciencia de que a través de esa elevada funcionalidad se les están devolviendo los impuestos y contribuciones que en su día aportaron, con esfuerzo, al erario público. Los responsables que están detrás de esas prestaciones, de esas muy cualificadas realizaciones, estarán cumpliendo con su deber, merecerán con generosidad el respeto, la consideración y el reconocimiento de todos. Su trabajo no solo les legitimará a ellos como servidores públicos, sino que legitimará globalmente a la entidad a la que sirven (Carrillo, 97).

Ni que decir tiene que para progresar en el orden del valor percibido por los usuarios, estrella del enfoque relacional, habrán de lograrse avances importantes en los dominios de las transacciones, de las excelencias en las relaciones de intercambio clave del enfoque transaccional. De este modo, es fácil advertir el estrecho vínculo que une a ambos enfoques.

Dado que el valor percibido por los usuarios se trata de una entidad mental, su conocimiento y evolución en el tiempo resulta ser un referente capital cuando se quiere gestionar, con éxito, cualquier entidad pública. Por ello, más adelante, nos ocuparemos de desarrollar toda una serie de planteamientos, conceptualizaciones y metodologías que permitan su adecuada modelación física. Esto supone, sin duda, transformar de manera bastante profunda las concepciones gerenciales tradicionales muy preocupadas por los aspectos y dimensiones preferentemente materiales o materializados.

Interesa resaltar la semejanza que guarda el enfoque del Marketing Relacional, con su idea clave de la maximización del valor percibido, con el **paradigma organizacional** que busca la mejora o maximización de la calidad de los productos y servicios generados por una entidad productiva, en nuestro caso de carácter público. En efecto, rompería toda lógica el hecho de que un ciudadano valorara como muy valioso o valiosísimo un servicio cuyos atributos negativos fueran dominantes y de los cuales él fuera consciente. Tal sería el caso de un ciudadano que habiendo requerido repetidas veces la asistencia de agentes del orden, jamás estos hubieran comparecido. Aquí, sería lógico que la calidad del servicio y el valor percibido fueran valorados con negatividad. Por



el contrario, la valoración habría sido "muy alta" cuando los agentes se hubieran presentado, con rapidez, en todos los requerimientos. Nosotros entendemos que sería muy acertado plantear la orientación externa de la Administración, tratando de **lograr aumentar o maximizar la calidad o valor percibido de los servicios por el ciudadano.**

Volviendo ahora a la trilogía de orientaciones más actuales recogidas en la tabla 2, su concreción conlleva actuaciones diversas que es importante considerar, en tanto en cuanto se proyectan, de manera clara, hacia los reyes del sistema: los ciudadanos.

En primer lugar es menester hacer referencia a las numerosas actuaciones que progresivamente se están implantando para introducir "**rapidez**" en el ingente y variado cúmulo de solicitudes presentadas por los ciudadanos en las oficinas públicas, así como en el pago de las deudas contraídas. Todo ello se está consiguiendo a través de la **simplificación**, es decir, de la reducción de las formalidades administrativas. Especial consideración conviene dar en materia de proximidad a las iniciativas españolas como son los planes de atención al ciudadano adoptados por infinidad de administraciones (Ajuntament, 95, 98; Marcos, 98; Ayuntamiento, 98).

El modelo español de la ventanilla única, cuya idea tuvo su origen en la Administración de la Xunta de Galicia, con sus precedentes en las oficinas del ciudadano de Berlín, St. Gales y Unna, ya referenciadas, tiene en Francia un equivalente denominado "casas de servicios públicos", que constituye uno de los medios puestos a punto por una iniciativa denominada "servicios públicos de proximidad". Esta modalidad de actuación se adapta muy bien tanto a las zonas rurales alejadas o en declive, como los barrios urbanos en rápido desarrollo en donde las implantaciones administrativas son inexistentes o débiles.

2.3. LA CALIDAD

Un esfuerzo importante se viene realizando en el campo de la mejora de la calidad de los servicios públicos. Para ello se han seguido diversos caminos, entre los que cabe citar las "cartas de servicios" o "cartas de calidad" cuyo nacimiento tuvo lugar en el Reino Unido en 1991 con ocasión de promulgarse las "Citizen's Charter". Estas primeras cartas inspiraron sus indicadores en seis principios rectores de la prestación de servicios públicos: 1) el establecimiento de indicadores; 2) la información y la transparencia; 3) la capacidad de elección y consulta; 4) la cortesía y atención personalizada; 5) la corrección y reparación de perjuicios; 6) la rentabilidad (García & García, 2000).

Las cartas de servicios significan la formalización de un compromiso que, en materia de calidad de servicios, contrae una Administración determinada con los ciudadanos. En España tenemos entidades locales (Ajuntament, 97, 98) que se han adelantado en esta línea desde hace varios años. El examen de numerosas "cartas" nos ha llevado a la conclusión de que existen sensibles diferencias entre unas y otras. En algunos casos los niveles de compromiso de calidad que adquieren los gestores de servicios en las cartas, no parecen representar esfuerzo alguno. Es como si un joven, sano, fuerte y ágil de veinte años, con una estatura de un metro ochenta, se comprometiera, en una "carta", a saltar la altura mínima de un metro, cada mes, durante el plazo de un año. Ese compromiso lo superaría cualquiera en sus condiciones. Tenemos la sospecha de que, a veces, en estas operaciones de modernización, se prioriza más el "estar con la moda" que plantear seriamente un objetivo y su correspondiente compromiso de calidad. Los niveles poco significativos pueden ser un síntoma de elusión de riesgos.

Un gran paso adelante se ha dado en España con la aprobación del Real Decreto 1259/99, orientado al impulso y ordenación de todo el movimiento modernizador a través de cartas de la calidad y otros instrumentos de mayor o menor potencialidad. En esta línea han tenido una gran trascendencia las "Cartas de Servicios" que, desde su aprobación en 2001, utiliza la Agencia Estatal de Administración Tributaria. En la Memoria anual correspondiente al año 2002 se ofrece un amplio abanico de realizaciones que toman como centro de atención los servicios de asistencia a los ciudadanos (Agencia, 2002). Conviene tener presente que la finalidad latente en esta corriente modernizadora es alcanzar el nivel de implantación denominado "calidad total" (Criado, 99).

En materia de calidad de servicios públicos tienen lugar trasplantes, más o menos "luminosos" procedentes del sector privado. Se ha hecho notorio el denominado Modelo EFQM (European Foundation for Quality Management), es decir, el modelo "europeo" para la autoevaluación de la calidad, perfectamente adaptable al campo de la administración pública (Ortigueira, 2001). Aparte de estas actuaciones controladoras internas, la evaluación de la calidad también podrían realizarla los órganos externos de control público (Sánchez, 98).

Los indicadores de eficiencia, de eficacia y de calidad, son instrumentos expresivos del éxito organizacional. Sus relaciones mutuas son posibles. En efecto, cabe la posibilidad de plantearse para un horizonte de tiem-



po dado, el logro de un determinado nivel de eficiencia o de calidad; y, si se alcanza plenamente, habremos logrado una eficacia del 100%. De igual modo, dos personas A y B, que hayan introducido en una base de datos y en un mismo tiempo "t", un millón de dígitos cada una (igualdad de rendimientos), sus niveles de eficiencia serán distintos al considerar los errores del 1/1000 y del 2/1000 de A y B, respectivamente. Así pues, la calidad está plenamente asociada a la eficiencia y a la eficacia.

2.4 LOS EFECTIVOS HUMANOS

Las modernizaciones en materia de la gestión de los recursos humanos de la Administración son también importantes. Las actuaciones francesas más relevantes se han desarrollado en el campo de las previsiones en la evolución de los empleos, en la transparencia de los regímenes de retribución y en el campo de la ética profesional. En España se ha estado actuando, con pasos más o menos decididos, o más o menos tímidos, en el área de la formación, principalmente al nivel de los responsables administrativos y político administrativos. Las diferencias entre las políticas formativas de las distintas administraciones son significativas. Algunos centros de formación como el CEMCI de Granada han conquistado gran relieve en el espacio autonómico, nacional e internacional, con una extensa oferta de cursos y master's presenciales y a distancia, sobre un amplio número de temas jurídico-administrativos, económicos, gerenciales, informáticos, etc. Y, todo ello, acompañado de un ingente cúmulo de publicaciones sobre temas locales de todos los tipos, y la organización de congresos y eventos nacionales e internacionales. En cualquier caso, las políticas formativas, así como las demás políticas relacionadas con los efectivos humanos de las administraciones, no parecen ser muy convergentes hacia un objetivo claro. Las orientaciones más vanguardistas tratan de inspirarse en los enfoques de la nueva "Gestión Estratégica de Recursos Humanos" por cuya ruta intentan abrirse camino los responsables de esta función en el sector empresarial.

Integrada en la gestión de los efectivos y en su proceso formativo, se encuentra la **cultura**, junto con lo que se ha dado en llamar gestión cultural. La nota más clara de la evolución de los **valores compartidos por las personas que laboran en la Administración**, es la transición de una cultura centrada en los **procedimientos** hacia otra inclinada hacia la mejora de la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios y relaciones, pensando en los ciudadanos-clientes-copropietarios. En suma, una

cultura en donde la orientación externa ocupe una posición de preeminencia. Algunos de los numerosos factores que están presentes en este cambio tienen que ver con las continuas políticas y actuaciones reformistas y modernizadoras que venimos considerando, pero hay otras causalidades como la desaparición de la URSS como bloque, la revolución y surgimiento de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC), la globalización, etc. etc. Y conviene tener muy en cuenta, también, los importantes avances que se han producido en el terreno de las ciencias de la gestión organizacional. El número de estudiantes en materia de ciencias gerenciales es enorme en parangón con las demás carreras, y han estado accediendo a la Administración Pública en número considerable. Los funcionarios de formación marcadamente jurídica han tenido que dejar paso a otros con formación gerencial moderna y avanzada, con otra racionalidad y otra lógica distinta. Además, han surgido muchos responsables del nivel político con perfiles marcadamente organizativos y gerenciales, anhelantes de poder introducir en la Administración los modelos de gestión en los que son expertos.

2.5. LA CULTURA

En el plano de la gestión cultural, muy vinculada a la política formativa del personal, hace ya casi diez años que el Presidente de la administración autónoma de Catalunya caracterizaba los rasgos de la cultura deseada para su entidad: la autorresponsabilidad, la orientación a la calidad, la orientación a la innovación y la orientación a la austeridad en el uso de los recursos públicos (Losada & Xirau, 95). Nosotros creemos que si el "ciudadano" se convierte, de verdad, en un "valor" situado en la cúspide del sistema cultural imperante en la Administración, los demás valores estarían incluidos en él. Si verdaderamente los ciudadanos nos importan, hay que intentar, por todos los medios, evitar el despilfarro de sus recursos, hay que buscar nuevos caminos para la mejora de los servicios, y hay que estar siempre dispuestos a "responder", a "reconocer", a "compensar" por todos los fallos cometidos. Y convendría no olvidarse de la **ética** y la **equidad**, por cuanto **"gestionar" no sólo es manejar recursos, es también introducir ética y justicia en el sistema**. La legitimidad institucional depende de ello.

Resulta de gran interés el hecho de que en el mundo universitario se hayan generado investigaciones gerenciales vanguardistas a nivel internacional que permitirían a los responsables públicos gestionar la calidad



de sus servicios a través del sistema cultural de la Administración. Estamos hablando del modelo "CULTEST" (Castresana, 95, 97; Blanco&Castresana, 01) ideado para mejorar la calidad global de una organización a través de unos pocos valores de su cultura. La identificación de estos valores se realiza mediante una indagación empírica cuyo objeto es llegar a una matriz que posteriormente se somete al proceso del Análisis Estructural (por bloques).

En relación con el tema que estamos tratando, creemos que la nueva corriente volcada sobre la "gestión del conocimiento" y el "capital intelectual" puede encontrar en el sector público administrativo un terreno especialmente abonado para su desarrollo.

3. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

3.1 PANORAMICA

Y nos toca ahora abordar uno de los factores que mayor incidencia ha tenido y está teniendo en la orientación externa de la Administración, en la orientación hacia el ciudadano usuario-cliente-copropietario, en el logro de una administración más simple, más próxima y más moderna. Este factor no es otro que las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC).

El escenario retrospectivo de las tecnologías de la información se podría condensar en tres imágenes secuenciales: a) en la inicial -años 60- destaca el liderazgo de los grandes sistemas (mainframes); b) en la intermedia -años 80- sobresale la generalización de la microinformática (ordenadores personales, pc's); c) en la final o presente -año 2005- se hace notable la tendencia al crecimiento de la arquitectura denominada "cliente/servidor", que toma como soporte los sistemas abiertos y las redes locales.

La expansión de las tecnologías de información se ha producido a nivel mundial y en todas direcciones, aunque no con igual intensidad. Durante los últimos diez años se observa en el mercado una relativa pérdida de protagonismo del hardware a favor del software y de los servicios. Dentro del hardware disminuyen los grandes, medianos y pequeños sistemas, en favor del hardware de comunicación y ordenadores debido al impulso de las telecomunicaciones y el mayor empleo de Internet e intranet. Estas redes han obligado a los usuarios a adquirir componentes que faciliten la conexión de sus sistemas con el mundo externo. Asimismo, el aumento de las estaciones de trabajo y de los servidores viene dado por

la necesidad de reemplazar los pequeños servidores de redes locales por ingenios de mayor presencia, debido a los imperativos de la tecnología de Internet. Por otra parte, el crecimiento de los ordenadores personales tiene su justificación en dos causas: una, la entrada de estos aparatos en el universo de los electrodomésticos; otra, la fuerte obsolescencia que padecen debido a la continua invención de microprocesadores de mayor potencia y la invención de software cada vez más próximo a los usuarios y que reclama máquinas con mayor capacidad.

Las precedentes y breves notas resuntivas permiten advertir el porqué la Unión Europea apuesta decididamente por la conducción de Europa hacia la **sociedad de la información**. El porqué Francia en su actual y avanzado proceso de reforma del Estado concede una importancia capital a dotarse de sistemas de información adecuados y a mejorar el acceso a las nuevas tecnologías. Y, el porqué en Portugal y España intentan impulsar y desarrollar las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). Tenemos que decir aquí que con ocasión de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, Tratado de Maastricht de 15/12/91 (C.E., 93) se firmó una declaración sobre la mejora del acceso de los ciudadanos a la información, que dio lugar al famoso informe Bangeman (C.E., 94) que, entre otras cosas, propuso la creación de una Red Transeuropea de Administraciones Públicas, como medio de conseguir una Administración mejor y más barata. El acceso de los ciudadanos europeos, las empresas y cualesquiera agentes económicos y sociales, a la información del sector público, se considera fundamental, por cuanto la información es clave para el futuro de Europa (C.E., 99).

En una comunicación de la Comisión Europea al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones (C.E., 99), en torno a las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea, se destacaban varios bloques de prioridades futuras entre los que se encuentra uno de especial relevancia: el ciudadano de la Unión Europea, centro de interés de la sociedad de la información. Y, dentro de este capítulo, nos parece oportuno subrayar un punto que se refiere a la **mejora de los servicios públicos**. Para ello, "el sector público deberá recurrir cada vez más a las nuevas tecnologías para mejorar la calidad, apertura, transparencia y facilidad de utilización de sus servicios". "También es necesario recurrir a las NTIC para estimular la eficacia de las administraciones públicas, un aspecto que adquiere especial relevancia en un contexto de mundialización



de la economía y de restricciones presupuestarias". "La Comisión debe colocarse a la vanguardia de la utilización de las NTIC en su funcionamiento y dar así ejemplo a las administraciones públicas nacionales". "Esto es válido tanto para los procedimientos y herramientas utilizados por los funcionarios en su trabajo diario como para las relaciones con las agencias descentralizadas de la Comisión, las administraciones de los Estados miembros y el público en general". "Es necesario reforzar la coherencia entre las redes de servicios públicos de los Estados miembros con el fin de garantizar una comunicación sin solución de continuidad entre todos los niveles de la administración pública en el conjunto de la Unión Europea". "Todos los niveles de la administración pública, ya sean poderes locales, regionales, nacionales o europeos, deben facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública a través de las nuevas aplicaciones de información o sistemas en línea públicos".

En las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Lisboa durante los días 23 y 24 de marzo de 2000, una vez más se insistió en la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información (C.E., 2000). Asimismo, en el pleno desarrollo del potencial electrónico de Europa, como medio para el desarrollo y prosperidad del comercio electrónico e Internet. También en el acceso de las empresas y los ciudadanos a una infraestructura de comunicaciones mundial barata y a un amplio abanico de servicios. En suma, en la transición a una **sociedad y economía digital basadas en el conocimiento**.

Llama la atención, en el documento que comentamos, el relieve que se otorga a la **economía del conocimiento**. Conviene señalar que este modelo de economía se caracteriza por el hecho de que la productividad y la competitividad de los agentes implicados (ya sean empresas, regiones o naciones) dependen fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Interesa precisar que la mera acumulación de datos no proporciona las bases para poder identificar un cambio sustancial en la economía. Es preciso que esos datos se transformen en conocimientos, y que los conocimientos se utilicen en la creación de riqueza proporcionalmente más que en el pasado. No existen indicadores explícitos que pongan de relieve de manera clara la importancia del conocimiento como fuente principal de productividad en las economías contemporáneas, pero son numerosas las señales que apuntan a una intensificación de la creación y utilización

de conocimiento en la economía de los países desarrollados.

En cuanto al nuevo concepto de **sociedad del conocimiento**, a la que aluden los textos comunitarios (C.E., 2000), su nota identificativa reside en la incorporación de la información y del conocimiento a todos los procesos de producción y de distribución. Una incorporación que en esencia habrá de ser generadora de innovaciones comerciales, sociales y jurídicas, cuyo impacto no sólo se ejercerá sobre el espectro de todo tipo de organizaciones, sino también sobre la gran colectividad ciudadana, utilizadora de las NTIC en todos los ámbitos y manifestaciones de la vida diaria.

Ciertamente la nueva economía del conocimiento genera nuevas formas de competencia, que fundamentalmente se concentran en los todavía incipientes mercados electrónicos. Estos nuevos modelos de mercado son la expresión más palpable y evidente de la influencia que las NTIC ejercen sobre los procesos de las unidades de producción.

3.2. LA EXPERIENCIA FRANCESA

En coherencia con los planteamientos de la Unión Europea, la reforma francesa actualmente en curso se articula sobre la base de tres grandes bloques de medidas. Estas medidas se formulan a partir de un análisis profundo de la situación preexistente, caracterizada por los cuantiosos esfuerzos inversores en sistemas informáticos de los últimos veinte años, y por la instalación de auténticos servicios informáticos, generadores de reconocidas mejoras de rendimiento. Asimismo, por una superposición de las NTIC sobre las estructuras y procedimientos existentes, orientadas exclusivamente hacia las tareas de producción y gestión en perjuicio de los sistemas de información adaptados al aprovechamiento de los bancos de datos disponibles.

Todo esto conduce a planteamientos que contemplan extender la utilización de la informática administrativa al campo de la adopción de decisiones estratégicas de los altos responsables públicos y al aumento de la transparencia de la administración y a la mejora de los servicios prestados a los usuarios y ciudadanos en general.

Los bloques de medidas adoptadas se vinculan a tres frentes esenciales: el primero, que corresponde a las relaciones del Estado con los ciudadanos, profundiza en el desarrollo de los teleservicios (creación de quioscos de información o de documentación para el público, desarrollo del campo de acción de las tarjetas



con memoria: tarjeta sanitaria, monedero electrónico); el segundo, que se refiere a la simplificación de los requisitos relativos a las empresas, ahonda en el desarrollo de los **teleprocedimientos** que eviten la recogida manual de una ingente cantidad de informaciones que la administración exige a las empresas (transferencia de datos fiscales y contables, declaraciones de intercambio de bienes en el ámbito aduanero, etc.); el tercero, que se ocupa del funcionamiento interno del Estado, se preocupa por la actualización de los **planes informáticos de los ministerios**, así como por el desarrollo de los **intercambios de datos entre administraciones**, incluyendo, además, el uso de sistemas de **videoconferencia** y de **teletrabajo**.

La experiencia adquirida ha llevado a la definición de cinco prioridades: 1) la interconexión de las administraciones (redes intranet); 2) la "mejora" de la difusión de la información administrativa en Internet; 3) el desarrollo de teleprocesos y teleservicios; 4) la continuidad de las acciones modernizadas en las grandes aplicaciones gestoras del Estado; 5) la formación de funcionarios en materia de NTIC.

3.3. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

Entrando ahora en la situación española tenemos que decir que tanto el Gobierno de la nación como los gobiernos autonómicos y locales, en mayor o menor grado, antes o después, han conferido un interés grande a la modernización en materia de NTIC y al impulso de la sociedad de la información. El gobierno nacional ha difundido, con reiteración, su convicción de que el acercamiento de la Administración General del Estado a la empresa y al ciudadano, mediante la provisión de una forma más rápida y sencilla de acceder a sus servicios, contribuye, sin duda, a mejorar la cohesión social del país. Las experiencias internacionales ofrecen una base experimental que permite avalar la viabilidad del camino hacia esa cohesión.

El Gobierno hace ya tiempo que ha declarado la necesidad de que las administraciones públicas utilicen sus medios tecnológicos para conseguir la simplificación de **procedimientos administrativos**, la implantación de la **ventanilla única** y la apertura de la Administración al ciudadano. Para ello, las acciones programadas se han dirigido hacia la instalación de diversos instrumentos: teléfonos de llamada gratuita y de gestión a distancia, portal único de la Administración, sistemas electrónicos de licitación y suministro de bienes/servicios/obras,

implantación de sistemas de racionalización de procesos y tramitación automática de procedimientos administrativos, implantación de sistemas telemáticos para las relaciones interadministrativas (ej.: Agencia Tributaria del M^o Hacienda) y de personas/empresas/agentes-sociales, promoción de la informática para facilitar el acceso telemático a los registros ministeriales (Justicia, Interior, Sanidad, etc.) etc.

Sin duda las administraciones públicas españolas, en general, han entrado en la revolución de las NTIC con diferentes grados de intensidad. Pero el camino que falta por recorrer para conseguir hacer una realidad sus declaraciones de intenciones, se terminará recorriendo. Todo depende, de la voluntad política comprometida en la empresa y, también, de la agilidad de espíritu puesta en juego por el gran colectivo de los servidores públicos.

Nos parece oportuno concluir las ideas sobre las NTIC aproximándonos a una de las esferas donde estas tecnologías se relacionan con el control: la contabilidad. Aquí los avances más solventes en el software han discurrido hacia una situación en la que se consigue transformar universos de datos no manejables en universos de información manejable (diagramas, tablas, matrices, etc.,). Hay que decir que lo más importante de esta transformación es que se puede llevar a efecto en "tiempo real". Ahora bien, es muy posible que este nivel de excelencia sólo lo alcance un relativamente reducido grupo de entidades locales. Por consiguiente, la tarea modernizadora no la vislumbramos precisamente pequeña, cuando las fuerzas conformadoras de la sociedad de la información, obliguen a facilitar el acceso de los ciudadanos a la Cuenta General, a los estados contables, a los correspondientes anexos de estos estados, y cualesquiera documentos económico-financieros de una entidad pública. Esta apertura convertirá las administraciones públicas en auténticas **casas de cristal**. Y lo que verdaderamente logrará la transparencia de esas casas no será que la información contable esté disponible, día a día, en tiempo real, al servicio de los ciudadanos, sino que sea **rápida y fácilmente accesible** desde sus casas o lugares de trabajo. Porque, en Francia, por ejemplo, los "blanc" (presupuestos-programa) ofrecieron a los ciudadanos un nivel de información (indicadores físicos y financieros) ciertamente espectacular, pero esa información no ha sido muy accesible. Así pues, será preciso acudir al medio más apropiado para ello, que no es otro que **Internet**, particularmente porque el número de internautas crece de manera importante.



Evidentemente serán los crecimientos progresivos de internautas, los que obligarán a actuar. Es preciso prepararse para estar a la altura de las circunstancias. Una buena parte de esos millones de ciudadanos usuarios de la Red, son miembros de la comunidad política, son **electores**. Son votantes que pueden acceder a infinidad de entidades públicas del mundo en busca de información, y que pueden contrastar las diferencias existentes entre unas y otras. Esto sucede, por ejemplo, con los macroanalistas que trabajan para las firmas internacionales que operan en las bolsas de valores. En EE.UU., en Alemania, etc., etc., obtienen abundante, fiable y actualizada información vía Internet. Sin embargo, cuando lo intentan en los países del "Sur", apenas encuentran nada.

Recalamos aquí, una vez más, la afirmación política de la década de los años sesenta que decía: **la información es la llave de la democracia**. Son muchos los que siguen creyendo a pié juntillas en ella. Aquellos responsables públicos que ofrezcan transparencia en su gestión, se estarán legitimando como gobernantes, en tanto que los partidarios de la opacidad, en cierta medida se estarán deslegitimando, aunque hayan gobernado con eficiencia y eficacia, y dentro de la más estricta disciplina al imperio de la legalidad. No tiene sentido ni justificación la opacidad, cuando se ha gobernado bien. El oscurantismo generará una ingente cantidad de sospechas en esta sociedad cada día más y más informada en tiempo real. Muchos ciudadanos se preguntarán: ¿Por qué razón en la entidad "X" obtengo informaciones actualizadas de sus finanzas, y en la entidad "Y" jamás lo consigo? ¿Quién gobierna en "X"? ¿Quién gobierna en "Y"?

A mediados de los años sesenta una de las joyas más valiosas de la administración española, el Ministerio de Hacienda, comenzaba muy modestamente su andadura modernizadora instalando un sistema de proceso de datos contables con un ordenador central IBM 1401. Los equipos periféricos del sistema eran calculadores mecanográficos de fichas perforadas con ocho únicas posiciones de memoria. Desde el año 2003 cualquier ciudadano descuelga el teléfono de su casa, marca un número determinado, y "dialoga" con un ordenador al que de viva voz le facilita sus datos fiscales. Poco tiempo después el ciudadano recibe la información que Hacienda guarda sobre él. Y, ese mismo ciudadano, sin moverse de su domicilio, puede hacer la declaración del IRPF a través de un pequeño ordenador cuya capacidad de almacenamiento ya no son ocho memorias sino una cifra descomunal. Desde 2004 la Agencia Tributaria

envía a los contribuyentes del IRPF certificaciones de sus contribuciones correspondientes al año anterior y notificaciones de sus devoluciones. Estas "buenas noticias" comienzan a incidir positivamente en la imagen de una administración que tradicionalmente operaba de forma bien distinta.

4. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Una entidad pública orientada hacia los ciudadanos debería facilitar los mejores caminos que permitieran su participación en el gobierno o control de la misma. Además de ejercer su derecho al voto cada cuatro años, de poder acudir a los medios de comunicación social, o de participar en manifestaciones diversas (críticas, habladurías, murmuraciones, protestas, manifestaciones, etc.), deberían hacerlo de manera más frecuente y organizada, es decir, utilizando el sistema conocido como "evaluación de políticas públicas". Por esta vía podrían ayudar, a los "gerentes" elegidos, a que conozcan sus juicios sobre las realizaciones llevadas a cabo por ellos durante un período de tiempo determinado.

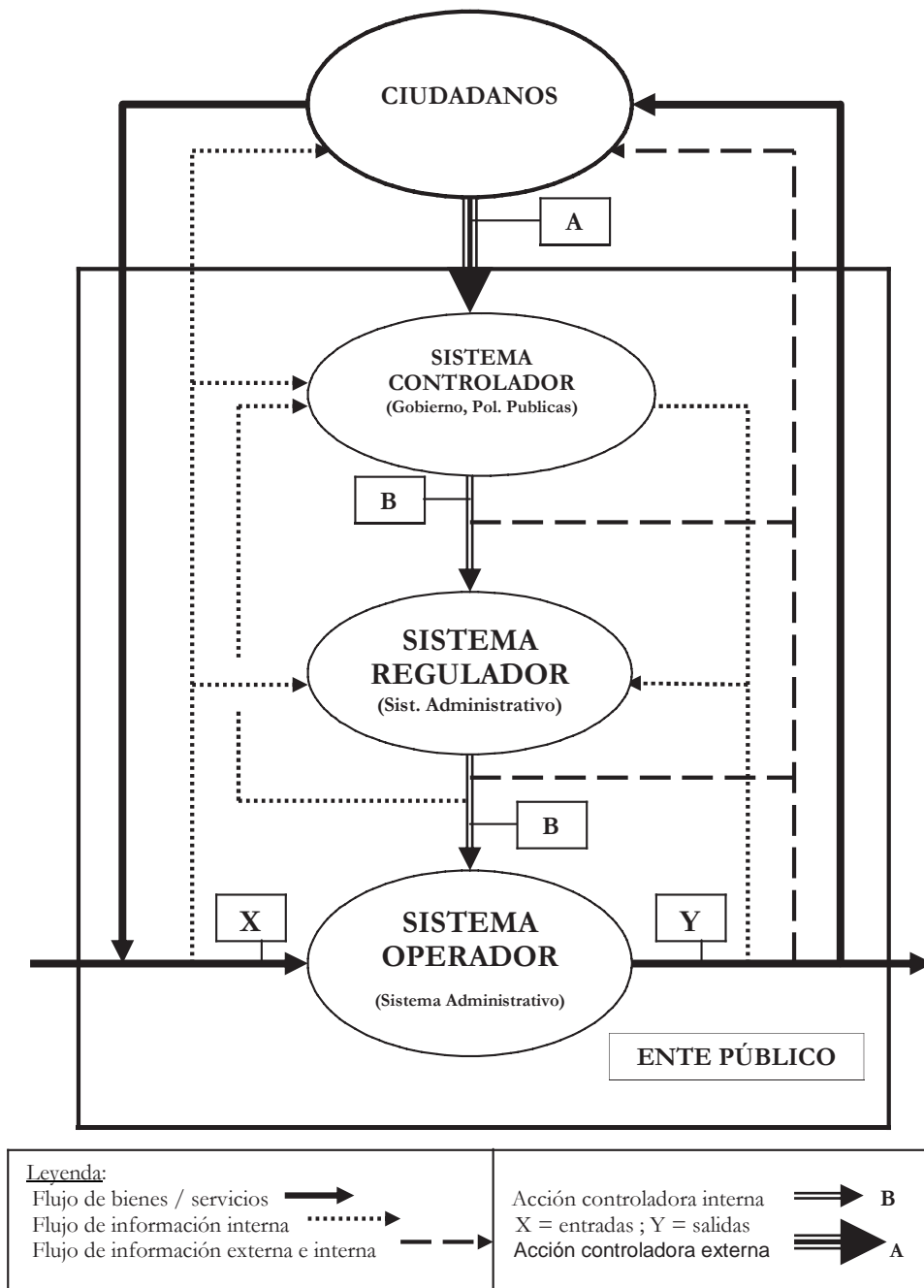
La iniciativa de la consulta que comentamos podría emanar de los gobernantes, quienes directa o indirectamente (evaluadores externos) la llevarían a cabo. También podría surgir de otros organismos, como puedan ser los **consejos económicos y sociales municipales**, los consejos económicos y sociales de las autonomías, etc.. En la actualidad el gobierno de España ha iniciado el proceso de creación de una Agencia Nacional Evaluadora de Políticas Públicas, para cuya sede se ha elegido la ciudad de Sevilla. En la figura 1 ofrecemos una representación de este tipo de control o evaluación externa. El gráfico muestra como los ciudadanos entregan a una entidad pública determinada un importante flujo de recursos (X) y, en contraprestación, plantean sus necesidades, deseos y problemas (A), obteniendo de aquella un caudal mayor o menor, mejor o peor, de bienes y servicios varios (Y). También pueden recibir, por diversas vías, flujos de información sobre la actividad interna (políticas (B), organización, procesos, control, etc.) y externa de la entidad, sobre la variedad, calidad, cantidad, oportunidad, conveniencia, idoneidad, etc., de sus inputs y de sus outputs. Con todo ello los ciudadanos, en el marco de las leyes, son libres de ejercer su acción controladora externa (A) a través de diversos caminos más o menos formales. Uno de esos caminos es la "Evaluación de Políticas Públicas". La tareas de evaluación o control de las políticas públicas, correspondientes a cualquier entidad,



toman como centro de gravedad de su intervención la medida de los efectos e impactos correspondientes a su implantación y ejecución. En el marco del universo público la evaluación ejerce una función semejante a la presión del mercado sobre las empresas. Entre los diversos agentes que participan en el proceso de evaluación podemos citar a los gobernantes de la entidad, es decir, a los políticos, a los gestores responsables de la implantación y ejecución de la política, a los analistas encargados de llevar a cabo la evaluación, y a los más importantes, y a los ciudadanos (usuarios /clientes/copropietarios), etc.

Para llevar a cabo un proceso evaluador se hace imprescindible mantener la disciplina a diversos requisitos. La evaluación, ante todo, deberá ser realizada de manera independiente con respecto a quienes la han formulado y ejecutado la política. Asimismo, deberá realizarse con apoyo en una base informada y con el mayor rigor científico-técnico posible. No menos importante deberá ser su pluralidad, en cuanto a las técnicas e intereses implicados, así como su publicidad, es decir, remisión a la entidad evaluada, a los ciudadanos afectados y al público interesado en general.

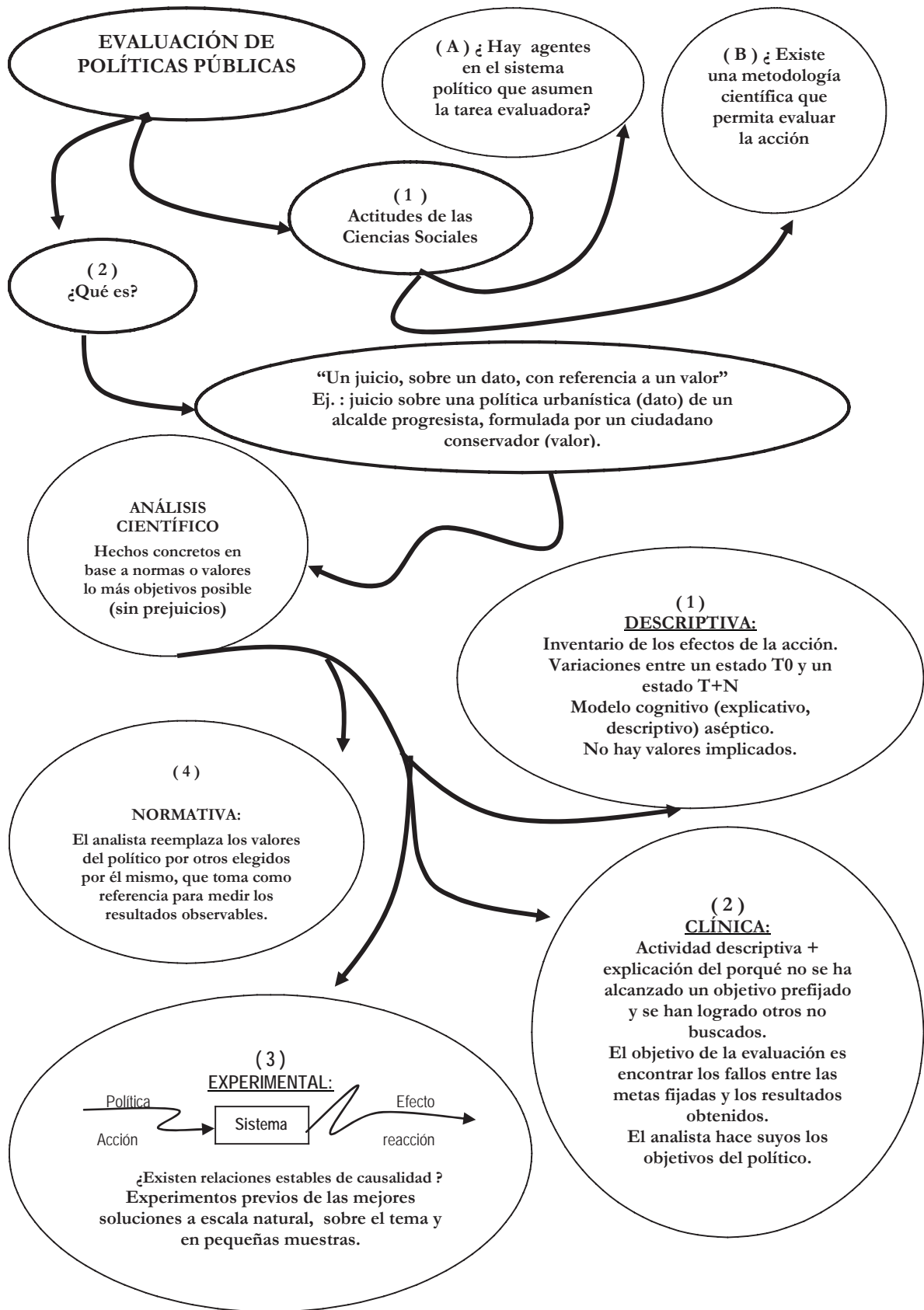
FIGURA 1: EL CONTROL O EVALUACIÓN DE LOS CIUDADANOS



Fuente: E.P.



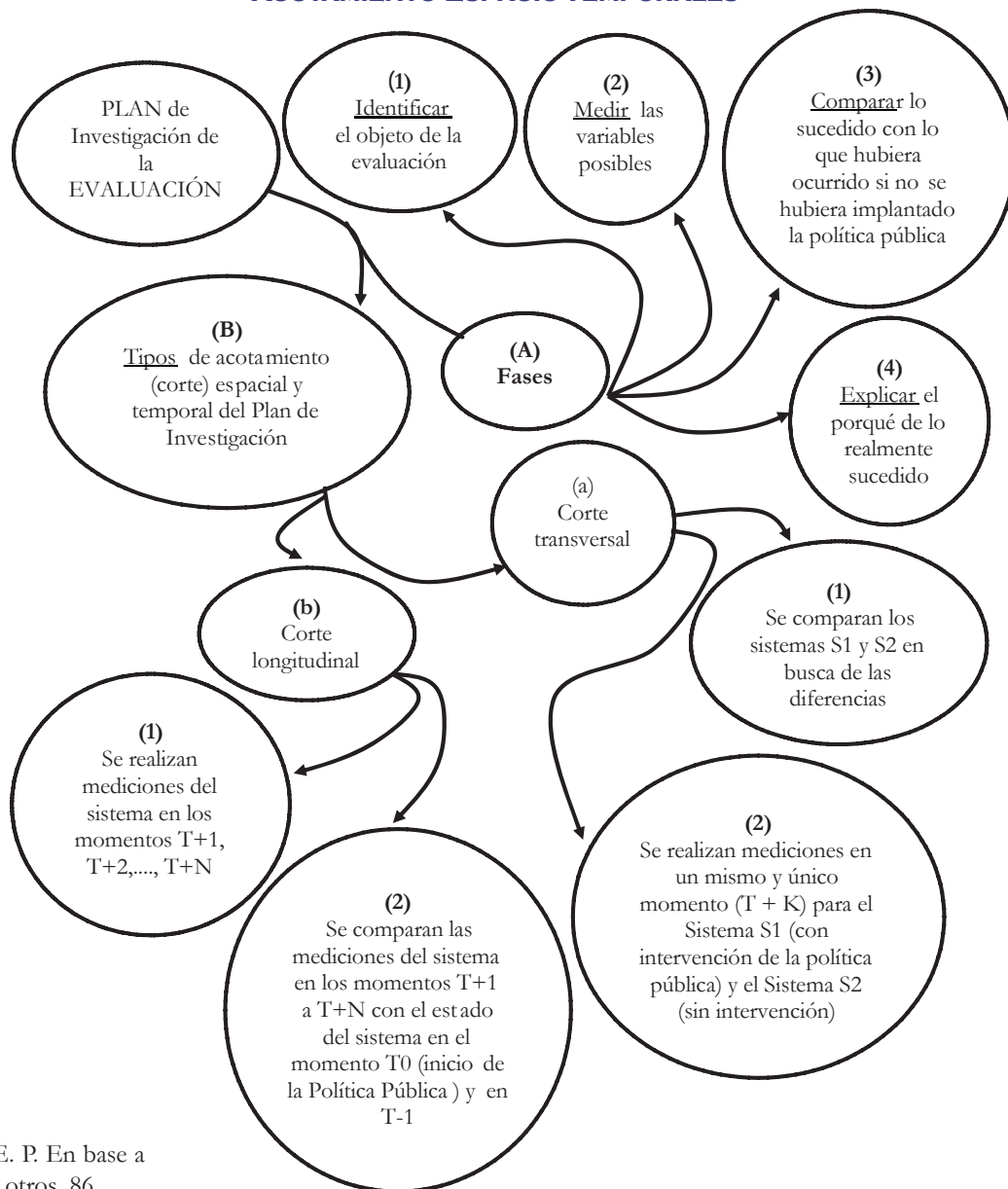
FIGURA 2 : LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS: CONCEPTUALIZACIÓN Y ASPECTOS.



Fuente: E. P. en base a Meny-Thoenig, 92



FIGURA 3: EL PLAN DE INVESTIGACIÓN DE LA EVALUACIÓN: FASES Y TIPOS DE ACOTAMIENTO ESPACIO-TEMPORALES



Fuente: E. P. En base a Deleau y otros, 86

4.2 NOTAS METODOLÓGICAS GENERALES

En la evaluación de las políticas públicas están latentes actitudes importantes de las ciencias sociales que se corresponden con dos interrogantes vinculadas a sus correspondientes respuestas. Las hemos integrado en la figura 2, donde ofrecemos, junto a una concepción tridimensional de la política pública, el enfoque utilizado por el análisis científico, con sus cuatro actitudes más significativas, respecto de lo que podría ser una visión de los ciudadanos.

En la evaluación de las políticas públicas se suele seguir un proceso que se sustenta sobre planes de investigación. El detalle relativo a las fases y las formas de acotamiento espacio-temporales que utilizan esos planes se plasma en la figura 3.

Los criterios utilizables para enjuiciar cualquier plan experimental, con el fin de que el proceso de evaluación pueda definir la validez correspondiente a los diferenciales observados, son la validez interna y la validez externa. La validez interna se alcanza cuando el analista consigue disminuir la influencia de los factores ajenos a la política pública considerada. Podrían ser factores extraños a la política pública, por ejemplo, la evolución cultural de la sociedad, los grandes acontecimientos, el hecho de que la población haya tomado conciencia de que está siendo objeto de estudio o indagación, etc. En cuanto a la validez externa es necesario decir que su consecución se lleva a cabo cuando los resultados generados por una política pública pueden ser extendidos a otras poblaciones o

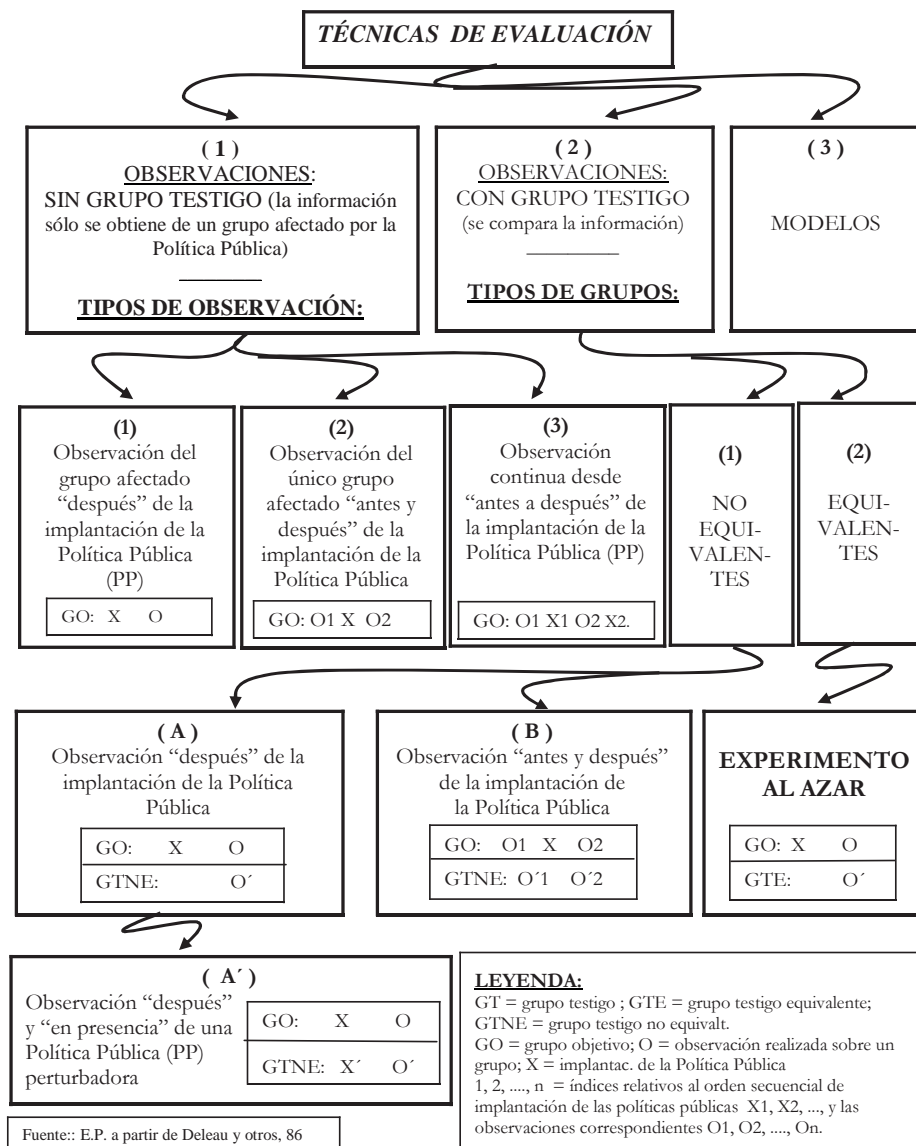


a otras políticas públicas. Con esto queremos decir que el diferencial debe ser generalizable, es decir, que "las mismas causas generen los mismos efectos en el tiempo y en el espacio".

Tema de gran trascendencia es el que hace referencia a las técnicas de evaluación. En la figura 4 presentamos tres grandes modalidades. La primera está formada por las observaciones que se realizan sin tener en cuenta un grupo testigo. Se pueden distinguir aquí tres tipos de observación para un mismo grupo objetivo: 1) Política ejecutada → Observación; 2) Observación → Ejecución de la política → Observación; 3) Observación → Ejecución de la Política → Observación → Ejecución de la Política → Observación → ..etc. La segunda modalidad considera la existencia de grupos testigo, tanto equivalentes como no equivalentes. El gráfico es suficientemente claro para entender la operatoria de cada técnica. En el grupo de los modelos tiene cabida infinidad de vías

de evaluación. A título de ejemplo podríamos hablar de la evaluación de una importante política pública educativa llevada a efecto en Portugal durante la década de los noventa. En esencia consistió en prolongar la enseñanza básica obligatoria desde los doce años hasta los quince. Esta política ha significado aumentar considerablemente los presupuestos educativos, pero el interrogante sería el siguiente: ¿Cuál es la rentabilidad absoluta y relativa de esa política inversora en capital humano? ¿Cuáles han sido los efectos sociales, culturales y educativos de tal política? Que nosotros sepamos todavía no se ha llevado a cabo una evaluación de tal actuación, pero, de haberlo hecho, contaríamos con un abundante número de modelos que contribuirían a otorgar una respuesta al interrogante económico. Naturalmente el segundo interrogante exigiría una vía distinta que consideraría a diversos agentes sociales: los estudiantes egresados y "en proceso", los padres de los estudiantes, los profesores, los empresarios y empleadores, los líderes políticos y sociales, etc.

FIGURA 4



4.3 UNA EVALUACIÓN REAL. NUESTRO ESBOZO METODOLÓGICO

4.3.1. CARACTERÍSTICAS

Los ciudadanos, en mayor o menor medida, perciben la realidad interactiva que mantienen con sus entornos, externo e interno, todo tipo de entidades públicas. Unas percepciones que entran a formar parte de su particular universo virtual en forma de representaciones mentales. Estos modelos mentales se pueden externalizar, convirtiéndose así en modelos físicos de naturaleza diversa.

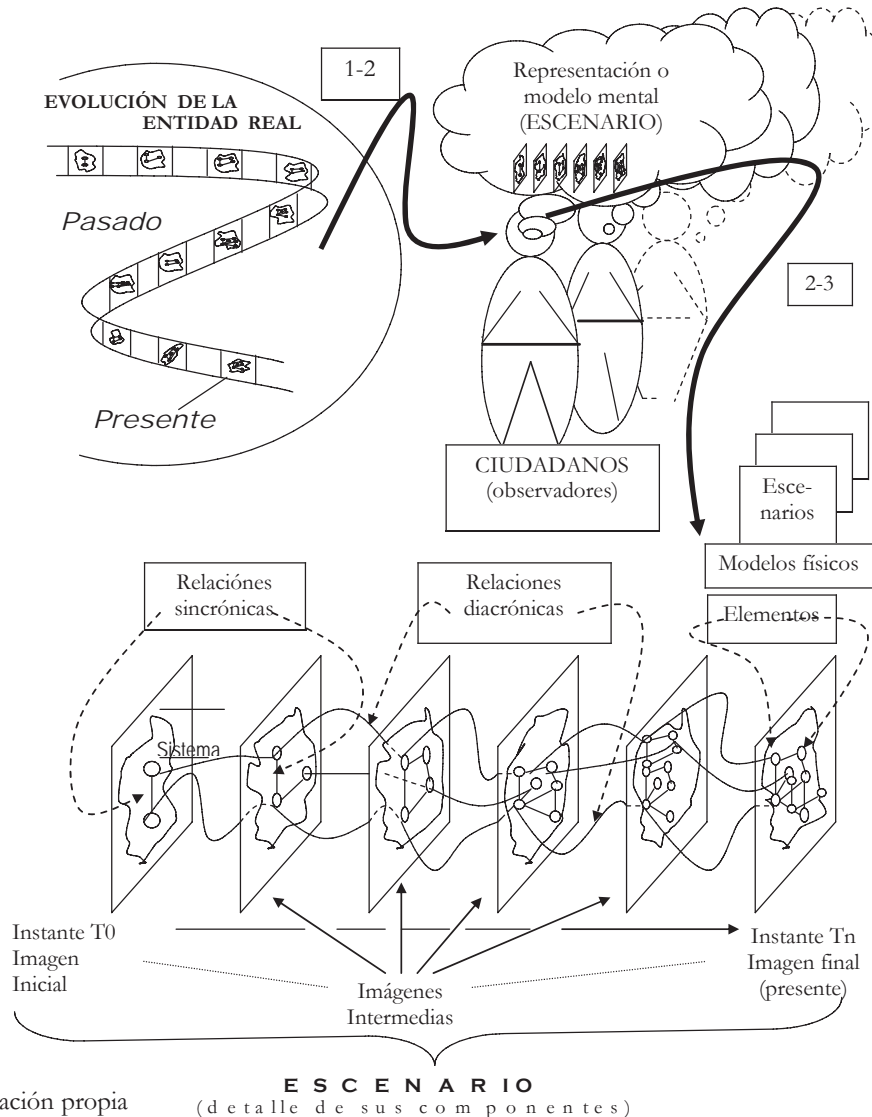
Nos toca plantear ahora nuestra versión en torno a la modelación escenarizada del universo público ¿De qué estamos hablando?

La respuesta al interrogante precedente nos impone abordar un tipo particular de representación de la realidad denominada "Escenario". En esencia se trata de un modelo formado por la descripción de la situación de un Sistema en dos momentos de tiempo

(T_0 y T_n), y por la serie de sucesos que constituyen el camino que permite pasar de una situación a la otra. Cuando T_0 es un momento de tiempo situado en el pasado y T_n es el momento de tiempo presente, el escenario se llama "retrospectivo". Cuando T_0 es el presente, y T_n un momento de tiempo futuro, el escenario se denomina "prospectivo".

En la figura 5 ofrecemos la versión gráfica de un escenario retrospectivo, detallando sus componentes fundamentales: la imagen inicial, la imagen final, las imágenes intermedias, los elementos y las relaciones. Cada imagen está formada por el sistema representado y su correspondiente entorno. El sistema, como tal, está formado por un conjunto de elementos relacionados entre sí, y con el entorno externo. Estos elementos pueden ser, a su vez, subsistemas formados por elementos y relaciones, y así sucesivamente. Los intervalos de tiempo que separan cada pareja de imágenes del escenario pueden ser iguales o distintos.

FIGURA 5: MODELACIÓN ESCENARIZADA DE LA REALIDAD DEL UNIVERSO LOCAL



Fuente: elaboración propia

ESCENARIO
(detalle de sus componentes)



La duración de este tiempo varía en función de los tipos de evolución y de la fenomenología que afecta al escenario. También, de los criterios utilizados por el modelador. La calidad del escenario está muy en función del mantenimiento de las coherencias relacionales entre diversas características del sistema en un mismo momento del tiempo (análisis sincrónico, transversal) y la coherencia de las relaciones entre las mismas características del sistema en dos momentos sucesivos de tiempo (análisis diacrónico, longitudinal).

Un ejemplo de escenario retrospectivo lo tenemos en la serie de fotogramas sucesivos contenidos en la cinta filmada de una acción cualquiera (ej: salto con pértiga). El primer fotograma correspondería a la imagen inicial (comienzo de la carrera), el último a la imagen final (abandono del foso) y entre ambos se situarían los fotogramas o imágenes intermedias.

Cuanto acabamos de exponer se corresponde con nuestro "universo público", con cualquier Entidad Pública y su Entorno. Podemos interpretar la evolución retrospectiva de esta entidad y su entorno, bien sea en términos de **escenario mental**, bien sea en términos de **escenario físico**. Cabe la posibilidad de considerar representaciones mentales en términos de escenario y, de igual modo, representaciones físicas.

Podemos ejemplificar las ideas precedentes. Supongamos que el ciudadano "X" decide relatar la historia de los últimos veinte años de su vida en el municipio "M". Aceptamos su oferta y transcribimos su relato. Comienza por contarnos, en un **primer capítulo**, como era el municipio cuando llegó a él: la gente, las infraestructuras económicas y sociales, los niveles de renta y empleo, los servicios municipales, etc. En un **segundo capítulo** nos ofrece un balance de los cambios y realizaciones operadas a lo largo de sus primeros cinco años de residencia: detalla, con precisión, todo cuanto desapareció, todo cuanto se creó, todo cuanto se transformó y todo cuanto permanece. En el **tercer capítulo** nos ofrece un nuevo balance correspondiente a su segundo quinquenio de residencia: cosas que desaparecieron, cosas que emergieron, cosas que se modificaron y cosas que permanecen. Nuevo balance quinquenal en el **cuarto capítulo**, utilizando la misma sistemática que en los precedentes. Y, finalmente, concluye el **capítulo quinto** con el balance de los acontecimientos de los cinco años finales de residencia.

El relato se convierte en un libro con las memorias del Sr. X sobre el **municipio "M"**, su particular historia relativa a los últimos veinte años de residencia en dicha comunidad local. Y, este libro, este docu-

mento, este modelo físico, no es otra cosa que un **escenario retrospectivo** construido con **lenguaje literario** y formado por **cinco imágenes** separadas por períodos quinquenales. Si en lugar de elegir un municipio como objeto de modelación, como sistema real representado, eligiéramos el **patrimonio de una empresa Z** a lo largo de veinte años, su inventario inicial, su balance final y sus balances intermedios conformarían, al igual que en el ejemplo anterior, un escenario retrospectivo. También aquí los balances son auténticas imágenes, modelos o "fotogramas" del sistema representado (patrimonio de la firma Z).

Los desarrollos precedentes ponen de relieve que **el escenario físico retrospectivo construido** sobre el municipio M, es la traducción de un **escenario mental retrospectivo**, sobre ese mismo municipio a lo largo de veinte años.

Las ideas precedentes están plasmadas en la figura 5 que detalla las vías que cierra el proceso explicativo de respuesta al interrogante planteado en párrafos anteriores cuando hacíamos referencia a la modelación escenarizada del universo público ("¿De qué estamos hablando?").

En este punto nos parece muy oportuno plantear el porqué de todos los desarrollos precedentes. Y la respuesta creemos que tiene una justificación plenamente lógica, en cuanto que la metodología que vamos a utilizar para la evaluación de los servicios asociados a políticas públicas se basa esencialmente en el concepto de escenario.

Para llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas, a través de los efectos que las realizaciones y servicios asociados a ellas producen en los ciudadanos de una comunidad determinada, hemos diseñado el itinerario de investigación de la figura 6. El método utilizado tiene dos etapas: 1ª) transformar en modelos físicos (encuestas cumplimentadas) los escenarios mentales de un conjunto de personas (muestra) pertenecientes a la población de una misma **entidad pública**; 2ª) construir un escenario integrado a partir de los escenarios individuales, mediante un proceso de agregación y tratamiento de la información en el que intervienen diversos criterios, métodos y programas. Como resultado se llega a un modelo cognitivo, que habla de las satisfacciones de los ciudadanos con las realizaciones y servicios prestados por la **entidad pública** considerada en sus diversas políticas. Sobre la base de estos resultados se puede llevar a cabo el análisis comparado de las políticas, servicios y realizaciones de la "entidad" a la luz de los costes financieros correspondientes.



Para evaluar todas las actuaciones y servicios investigados nos apoyamos en un corte transversal dado en 1/1/2003. Este corte se corresponde con la imagen final del escenario mental retrospectivo de los ciudadanos con edad de 15 o más años. Ahora bien, para un subconjunto de estos servicios, efectuamos, además, un corte trasversal en 1/1/1998, que se corresponde con una imagen del escenario mental de los ciudadanos en esa misma fecha. Con ello pretendemos penetrar en el conocimiento de la evolución de ciertas realizaciones y servicios. Ahora bien, en lugar de haber consultado a la población en 1/1/1998, lo hacemos en 1/1/2003, es decir, cinco años más tarde, con lo cual nos arriesgamos a sufrir los efectos de una cierta erosión memorística. Aún así, intentamos operar con un escenario formado por dos únicas imágenes.

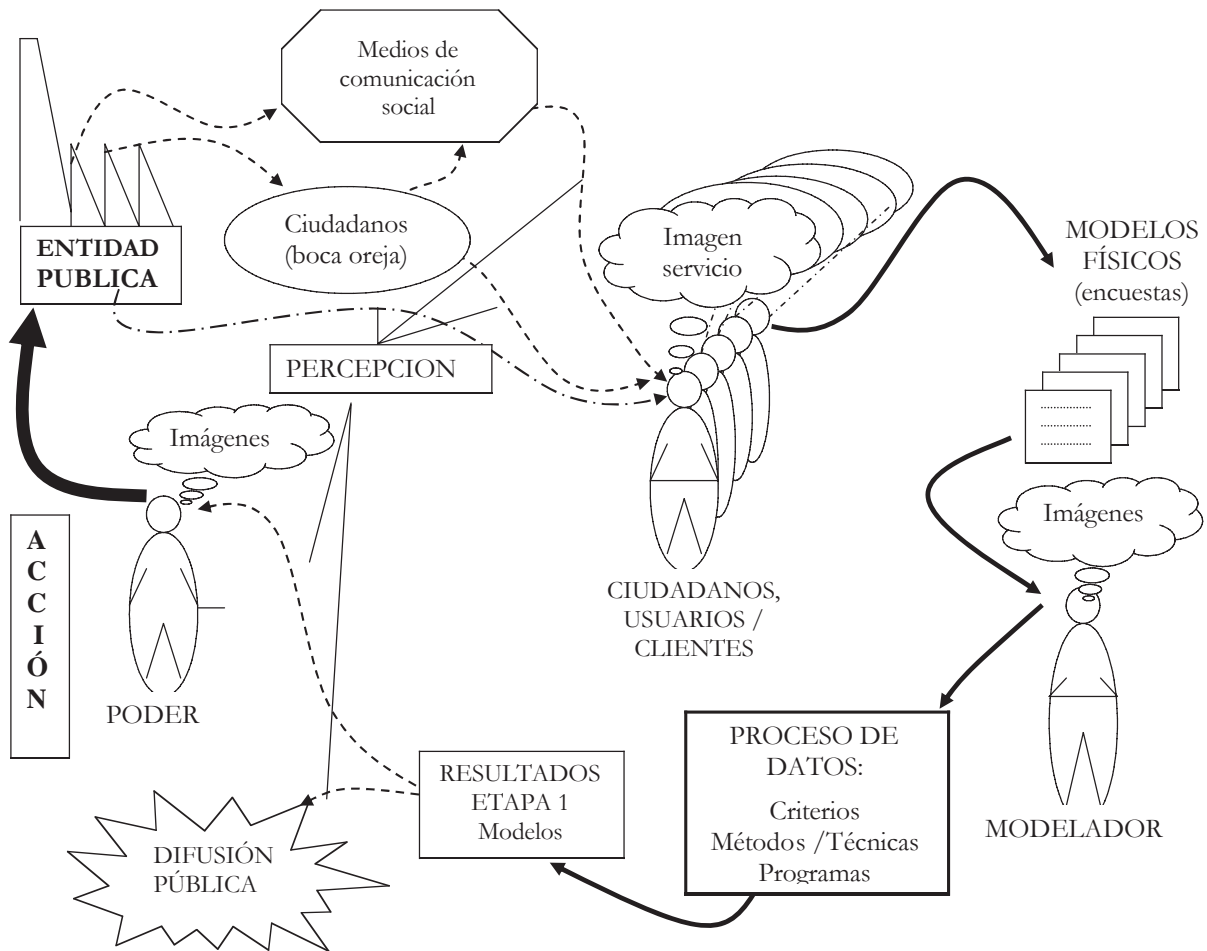
Nos parece conveniente señalar aquí que la formulación de políticas públicas con criterios racionales y conscientes no siempre es frecuente. También que hay muchas políticas que mantienen una cierta esta-

bilidad y permanencia. De cuando en cuando alguna política recibe una cantidad de recursos significativa que provoca un "renacimiento" que puede considerarse como "nueva política". En otras ocasiones los cambios son de naturaleza organizativa o legislativa con lo cual también se vuelve a hablar de nueva política. Por todo ello, lo importante es tomarle el pulso a los servicios y realizaciones, que es la opción que nosotros hemos seguido.

4.3.2. LA ENTIDAD ELEGIDA

Para llevar a cabo la experimentación de la metodología que acabamos de esbozar en un sistema real de políticas públicas locales, hemos elegido una entidad local: el Ayuntamiento de Dos Hermanas (ADH). Las razones para hacerlo son diversas. Resalta su significativa dimensión poblacional (103.050 habitantes, en 1/6/2002), nuestra experiencia como residentes durante 25 años, nuestro sistema de relaciones sociales en el municipio, la proximidad de nuestros lugares de trabajo, etc.

FIGURA 6: ITINERARIO DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA



Fuente: E.P.



El objeto sobre el que vamos a realizar nuestra indagación empírica es el Sistema de Políticas Públicas de ADH, en dos momentos del tiempo distintos. Para un cierto número de ítem estudiaremos los niveles de satisfacción ciudadana en los años 2002 y 1997, al objeto de conocer las situaciones de estancamiento o bien de evolución positiva o negativa de los mismos. Para la totalidad de los ítem considerados nos centraremos en las satisfacciones referidas al año 2002.

Conviene advertir que en la organización de ADH no hemos encontrado un modelo en el que se explicita de manera formal y clara su sistema de finalidades, de fines y de grandes objetivos asociados a su Sistema de Políticas Públicas. Pero sí existe información organizativa suficiente para identificar los medios físicos, humanos, financieros y estructurales vinculados a una más que ingente cantidad de realizaciones, actividades y servicios articuladores de ese "Sistema". Por consiguiente, es a partir de esta base como hemos diseñado un Sistema integrado por los trece subsistemas siguientes: 1) la Política Deportiva; 2) la Política Cultural; 3) la Política Educativa; 4) la Política de Juventud; 5) la Política de la Mujer; 6) la Política de Medioambiente; 7) la Política de Seguridad; 8) la Política de Servicios Sociales; 9) la Política de Promoción Económica; 10) la Política Urbanística; 11) la Política de Hacienda; 12) la Política de Salud, Consumo y Mercado; 13) la Política Informativa.

Las políticas precedentes podrían alterar sus fronteras, integrarse o fragmentarse a tenor de otros criterios o conveniencias organizativas. Por otra parte existen políticas cuya identidad pasa desapercibida por estar enmascarada por muchas otras políticas. Tal es el caso, por ejemplo, de la "Política de Integración Poblacional y Espacial de MDH". Una entidad geográfica y humana, caracterizada por ser (cada vez menos) un conjunto o agregado de núcleos urbanos con mayor o menor grado de dispersión, y no un sistema integrado de relaciones

físicas, culturales, educacionales y humanas. La Política Urbanística, la Política Cultural y muchas otras políticas, están alimentando la conquista de los objetivos de esta Política de Integración.

Cada política de ADH puede cumplir más de una función. Así la Política Deportiva ejerce una función sanitaria por cuanto los recursos que se destinan a ella son como una vacuna "mental" en contra de las grandes lacras como el tabaquismo, el alcoholismo, y otros males. De igual modo, esta política inculca en sus practicantes valores culturales de gran utilidad social como la disciplina en el trabajo, el juego limpio, el respeto de las reglas y de la autoridad del árbitro, la cooperación dentro del equipo, etc. También cumple una función educativa que va desde el conocimiento físico del cuerpo hasta la historia del deporte, pasando por disciplinas tan diversas como la física, la meteorología, la psicología, la alimentación, etc. Asimismo, esta política desempeña unas funciones económicas y de recreo y de gran trascendencia, por cuanto moviliza a mucha gente, muchas empresas, mucho empleo y mucho dinero. Esta multifuncionalidad de las políticas hay que tenerla en cuenta a la hora de su evaluación, lo cual entraña una manifiesta complejidad.

4.3.3. EL PLAN DE SONDEO

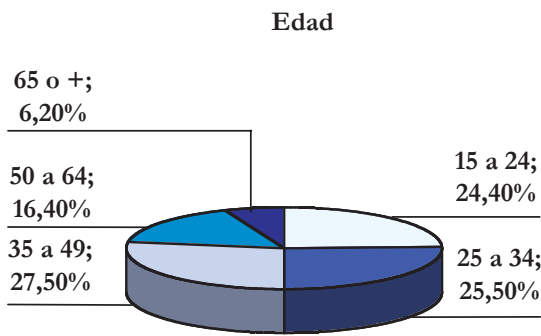
Nuestra investigación empírica la hemos dirigido a la población de MDH con edad superior a 15 años. La elección de la muestra fue hecha de forma bietápica: primero, en proporción al número de habitantes de cada uno de los distritos que conforman el municipio; y, a continuación, en proporción al número de habitantes de cada sección. Al mismo tiempo adoptamos la forma estratificada, considerando la variable género (mujeres, hombres) y la variable edad. Para esta tarea utilizamos los datos actualizados de la pirámide poblacional de MDH. Los resultados de las asignaciones de encuestas aparecen detallados en la Tabla 3 y en la figura 7. En la tabla 4 presentamos la correspondiente ficha técnica del muestreo.

TABLA 3

		Distrito										Total
		1		2		3		4		5		
Edad		H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
		15 a 24	5	5	8	11	19	15	14	16	16	13
	25 a 34	6	6	8	15	11	18	16	16	16	16	128
	35 a 49	6	6	11	11	15	13	15	19	20	22	138
	50 a 64	6	5	11	10	9	9	8	7	6	11	82
	65 o +		4		3	1	4	1	7	5	6	31
	Total	23	26	38	50	55	59	54	65	63	68	501



FIGURA 7



4.3.4. LAS ENCUESTAS, LAS TÉCNICAS Y EL SOFTWARE

En el cuestionario hemos integrado las variables e ideas consideradas claves para la evaluación de las políticas públicas del ADH, es decir, los recursos, realizaciones, actividades y servicios vinculados a ellas. Resulta de un proceso previo de diseño, de experimentación en grupos reducidos, de rediseño y de nueva experimentación.

TABLA 4

Í T E M	Resultado
1) Tipo de muestreo	Aleatorio proporcional simple, bietápico estratificado
2) Técnica de estudio	Entrevista personal
3) Tiempo medio entrevista	90 minutos
4) Universo	Habitantes del municipio de DH mayores de 15 años
5) Ámbito	Municipio de Dos Hermanas
6) Personas entrevistadas	Ciudadanos residentes en el municipio DH
7) Tamaño muestral	501 ciudadanos
8) Errores muestrales	3,5 %

Tal como refleja la tabla 5 la encuesta se organizó en tantos bloques como subsistemas conforman el Sistema de Políticas Públicas del MDH. Dentro de cada subsistema se consideraron preguntas con diversas dimensiones, o respuestas que han permitido conocer, en escalas Likert 1-5, los niveles de satisfacción de los encuestados.

TABLA 5

Bloques	nº pre-guntas	Nº item Op-ciones	Bloques	nº pre-guntas	Nº item Op-ciones
Ficha entrevistador/entrevistado			9) Pol. Promoción Económica	1	10
1) Política Deportiva.....	5	234	10) Política Urbanística.....	2	33
2) Política Cultural.....	7	139	11) Política de Hacienda.....	3	56
3) Política Educativa.....	8	31	12) Pol. salud-consumo-mercado	1	8
4) Política de juventud.....	3	52	13) Política Informativa	2	12
5) Política de la Mujer.....	4	67	O) Datos sociodemográficos....	8	8
6) Política de Medioambiente.....	1	30	Total.....	49	684
7) Política de Seguridad.....	3	12	Nº total de variables.....		711
8) Política Social.....	1	12	Nº total de registros codificados		356.211

Las técnicas estadísticas que hemos utilizado en el proceso de los datos contenidos en las encuestas son las siguientes: 1) Análisis de fiabilidad de las escalas (Alfa de Crombach); 2) Análisis de frecuencias (medias, curtosis y asimetría e histogramas); 3) Tabla de contingencia (estadísticos: Phy y W. De Cramer; 4) Tablas de respuestas múltiples; 5) Análisis de correspondencias. El software empleado ha sido SPSS 11. 0.

4.3.5. LOS RESULTADOS.

En la tabla 6 se ofrecen los resultados de las satisfacciones medias de los ciudadanos del MDH

correspondientes a los años 2002 y 2007 para 12 políticas. Los valores de la tabla y sus comparaciones permiten formular juicios diversos de gran utilidad para la gestión presente y futura. Pero, es muy importante que estas comparaciones se efectúen teniendo en cuenta los aspectos financieros, es decir, la cuantía de los recursos implicados, es decir, los costes globales y unitarios de los distintos servicios y realizaciones. Esto nos ayudará a tratar de mejorar los niveles de satisfacción a la vez que mejoramos la asignación de recursos, es decir, la eficiencia y economía de la entidad.


TABLA 6: SATISFACCIÓN DE LAS POLÍTICAS (COMPARACIONES DE CONTENIDOS/CONCRECIONES 2002-1997)

POLÍTICAS	Contenidos /Concreciones	Media 2002	Media 1997
(1) Deportiva	Satisfacción con la oferta de práctica deportiva de ADH en los años.....	3,57	2,86
(2) Cultural	Satisfacción con las realizaciones, actividades y servicios prestados por ADH en los años.....	3,44	2,60
(3) Educativa	- Satisfac. con cursos y talleres organizados por ADH en los años.....	3,67	2,74
	- Satisfac. con la calidad e idoneidad de los edificios de primaria y secundaria.....	3,24	2,85
(4) Juventud	Conocimiento, asistencia y satisfacción con el servicio prestado por la Delegación de Juventud de ADH en los años.....	3,65	2,92
(5) Mujer	Conocimiento, asistencia y satisfacción con el servicio prestado por la "Delegación de la Mujer" de ADH en los años.....	4,10	3,19
(6) Medio Ambiente	Grado de acuerdo con las afirmaciones siguientes:		
	- El cementerio está bien cuidado.....	4,01	3,67
	- El suministro de agua es bueno.....	3,78	3,54
	- Hay un buen servicio de recogida de basuras.....	3,59	3,22
	- Hay un buen alumbrado público.....	3,45	3,02
	- Hay un buen servicio de recogida de residuos.....	3,45	3,04
	- Los parques y jardines están bien cuidados.....	3,39	3,01
	- Las calles están limpias.....	3,32	3,02
	- DH es una ciudad limpia.....	3,22	3,01
	- Hay un buen servicio de recogida selectiva (vidrios).....	3,16	2,56
	- El equipamiento urbano es bueno.....	3,11	2,77
	- Los parques y jardines son suficientes.....	2,95	2,52
	- El ADH se preocupa por el medioambiente.....	2,88	2,57
(7) Seguridad	- Hay un buen alcantarillado.....	2,82	2,52
	- DH es una ciudad sin contaminación.....	2,44	2,64
	- DH es una ciudad tranquila y sin ruidos.....	2,41	2,73
	- Satisfacción con el servicio de prevención y extinción de incendios.....	3,44	3,15
	- Satisfacción con el servicio de protección civil.....	3,02	2,79
(8) Servicios Sociales	- Satisfacc. con la rdenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas	2,55	2,33
	- Satisfacción con los servicios de la Policía local.....	2,51	2,24
	- Satisfacción en materia de seguridad ciudadana.....	2,13	2,02
	- Satisfacción con los servicios a la Tercera Edad.....	3,39	2,88
	- Satisfacción con los servicios al menor.....	3,38	2,87
	- Satisfacción con los servicios a deficientes.....	3,26	2,68
(9) Promoción Económica	- Satisfacción con los servicios a drogodependientes.....	3,21	2,60
	- Satisfacción con "Asuntos Sociales".....	3,15	2,66
	- Satisfacción con los servicios a minusválidos.....	3,12	2,48
	Grado de acuerdo con las afirmaciones siguientes:		
	- El M.D.H. es un buen lugar para crear una empresa.....	3,06	2,94
	- El ADH ayuda a la formación de los empleados y desempleados.....	3,00	2,56
(10) Urbanística	- El ADH facilita la creación de empresas.....	2,78	2,45
	- El ADH se preocupa por el empleo en su municipio.....	2,72	2,37
	- Es fácil encontrar empleo en el M.D.H.....	1,91	2,02
	Grado de acuerdo con las afirmaciones siguientes:		
	- La ciudad DH se está planificando bien.....	3,26	2,97
	- Se han concluido las obras y reformas pendientes.....	3,03	2,72
(11) Hacendista	- Se han realizado o se están realizando las obras más necesarias para la ciudad	3,02	2,58
	- El ADH promueve la construcción de obras de protección Oficial.....	2,69	2,39
	- Los trámites de asignación de licencias de apertura y obra son idóneos.....	2,43	2,34
	- Los precios del suelo y la vivienda son los adecuados.....	1,06	2,13
	...		
	- La tasa sobre basuras es el adecuado.....	2,52	2,57
(12) Salud, consumo y mercado	- El ADH gasta bien el dinero.....	2,47	2,39
	- El impuesto sobre bienes inmuebles es el adecuado.....	2,26	2,32
	- El impuesto sobre entrada de vehículos es adecuado.....	2,25	2,25
	- El impuesto sobre circulación de vehículos es el adecuado.....	2,08	2,12
	Contenidos / Concreciones:		
- Centro municipal de planificación familiar.....	3,58	3,23	
- Programas de prevención sanitaria.....	3,51	3,15	
- Oficina de información al consumidor.....	3,19	2,74	
- El Centro de salud del ADH.....	3,13	2,74	



Cuanto acabamos de decir es de aplicación a las ocho políticas consideradas únicamente para el año 2002 en la tabla 7. Y, de igual modo, para todas las tablas en las que se desarrollan los distintos ítem de esta (a, b, etc.), cual es el caso, para la "Política Deportiva", del apartado b) en la tabla 8. Esta tabla considera 37 actividades realizadas en el marco de la política que se evalúan a tenor de cuatro indicadores distintos. El primero, "Conocimiento" (columna A), informa sobre el % de ciudadanos que tienen conocimiento de la existencia de cada una de las 37 actividades realizadas. El segundo indicador, "Asistencia", informa sobre el % de los ciudadanos que conociendo la existencia de la actividad, deciden experimentarla. El tercer indicador, "Atracción", resulta del cociente de los dos indicadores ante-

rioros. El cuarto indicador ilumina la "Satisfacción" de los ciudadanos tras haber hecho uso de las actividades realizadas. Sin duda todos estos indicadores permiten enfocar la gestión de los servicios y realizaciones sobre una base dotada de cierta solidez, contemplando siempre la disciplina a los principios de "eficiencia/economía" y "equidad en el gasto".

Finalmente, en la tabla 9, presentamos los resultados obtenidos en el terreno de la política informativa. Es fácil advertir el nivel de impacto de los tres primeros medios utilizados. Internet podría ser un medio importante en este terreno, pero es la asignatura pendiente de los hogares españoles. Tal vez también de los poderes públicos. Se echan en falta Políticas formativas orientadas hacia ciertas poblaciones.

TABLA 7: SATISFACCIÓN DE LAS POLÍTICAS EN 2002 (NO COMPARADA CON 1997)

(1) POLÍTICA DEPORTIVA : Satisfacción con.....	≤ 1,9	2-2,4	2,5-2,9	3-3,4	3,5-3,9	≥ 4
a) la idoneid. y funcionalid. de 37 instalaciones 2002	-	5	9	14	8	1
b) 37 actividades y servicios realizados en 2002.....	-	-	2	14	18	3
c) 10 características de los eventos deportivos.....	-	-	2	8	-	-
Total.....	-	5	13	36	26	4
(2) POLÍTICA CULTURAL: Satisfacción con						
a) el contenido y desarrollo de 5 eventos festivos	-	-	2	2	-	1
b) la idoneidad y funcionalidad de 8 edificios culturals	-	-	1	1	5	1
c) Id. de 6 edificios para realizar 41 usos y servicios..	1	3	6	14	11	6
d) 49 eventos culturales realizados en 6 edificios.....	-	-	1	20	26	-
e) 10 características de los eventos realizados en 2002	-	-	3	7	-	-
Total	1	3	13	44	42	8
(3) POLÍTICA EDUCATIVA: Satisfacción con....						
a) los 8 servicios realizados por el EDH en 2002.....	-	-	-	1	7	-
Total.....	-	-	-	1	7	-
(4) POLÍTICA DE JUVENTUD: Satisfacción con....						
a) 16 actividades realizadas por el ADH en 2002.....	-	-	-	6	10	-
Total.....	-	-	-	6	10	-
(5) POLÍTICA DE LA MUJER: Satisfacción con....						
a) 14 actividades organizadas por el ADH en 2002	-	-	-	-	13	1
b) 7 servicios puestos a disposición de la mujer 2002	-	-	-	2	4	1
Total.....	-	-	-	2	17	2
(6) POLÍTICA MEDIOAMBIENT: Satisfacción con..						
a) Los 15 ítem propuestos para el año 2002.....	-	2	3	7	2	1
Total.....	-	2	3	7	2	1
(7) POLÍTICA SEGURIDAD: Satisfacción con....						
a) los cinco ítem propuestos para el año 2002.....	-	1	2	2	-	-
Total.....	-	1	2	2	-	-
(10) POLÍTICA URBANÍSTICA: Satisfacción con						
a) 21 proyectos realizados en 2002.....	-	-	-	3	13	5
Total.....	-	-	-	3	13	5


TABLA 8 (A, B, C, D) : (1) POLÍTICA DEPORTIVA

Desarrollo del apartado b) de la tabla 7.- Resultados sobre la satisfacción con las actividades y servicios realizados por el ADH en el año 2002 (Columnas A, B, C, D)

(A)		(B)	
ACTIVIDADES	% Conoci- miento	ACTIVIDADES	% Asis- tencia
1) Día de la bicicleta	62,1	1) Día de la bicicleta	33,5
2) Escuelas deportivas municipales	34,1	2) Escuelas deportivas municipales	23,0
3) XIX Carrera Escolar	34,1	3) Juegos deportivos municipales	20,8
4) Mujeres en marcha	33,9	4) Campeonato local de fútbol sala	20,4
5) Programa Deport. Piscina Cubierta	32,3	5) XIX Carrera Escolar	18,0
6) Campeonato local de fútbol sala	32,1	6) Programa Deport. Piscina Cubierta	17,4
7) Juegos deportivos municipales	29,9	7) Deporte en la calle	16,2
8) Deporte en la calle	28,7	8) Actividades para adultos y mayores	12,8
9) Actividades para adultos y mayores	27,1	9) Mujeres en marcha	11,6
10) III Abierto Intern. Ajedrez "C.D.H."	25,0	10) Campeonatos de gimnasia rítmica	10,4
11) Mantmt. físico adults – 3ª edad- aerobio	23,4	11) Carrera escolar Bécquer	10,2
12) Campeonatos de gimnasia rítmica	20,8	12) Mant. físic adults – 3ª edad- aerobio	9,2
13) Cursos de formación	20,6	13) III Abierto Intern. Ajedrez "C.D.H."	9,2
14) Día de la bicicleta de Montequinto	19,8	14) Cursos de formación	8,4
15) Campañas de promoción deportiva	17,8	15) Día de la bicicleta de Montequinto	8,4
16) Carrera escolar Bécquer	17,4	16) Campañas de promoción deportiva	8,2
17) Carrera Montequinto	16,8	17) Publicaciones deportivas	8,0
18) XIX Campeonatos Natación "C.D.H."	16,4	18) II Jornadas Nocturnas Dep. Verano	7,8
19) IV Campeonts. Promoción de Natación	16,2	19) Carrera Montequinto	7,6
20) XIV Campnto Waterpolo "C.D.H."	16,0	20) Campañas deportivas de verano	6,8
21) Publicaciones deportivas	15,8	21) Cross de la Alquería	6,8
22) Campañas deportivas de verano	15,6	22) XIX Campeonat. Natación "C.D.H."	6,4
23) Cross de la Alquería	15,6	23) Campeonato Andalucía de Scooters	6,2
24) II Jornadas Nocturnas Deporte Verano	15,4	24) VI Campeonato de Voley Playa	6,0
25) VI Campeonato de Voley Playa	14,8	25) IV Camp. Promoción de Natación	6,0
26) Gala del deporte nazareno	13,2	26) XIV Campnto Waterpolo "C.D.H."	5,8
27) III Torneo Internet Ajedrez "C.D.H."	13,0	27) Gala del deporte nazareno	4,8
28) IV Medi Maratón « Tierra y Olivo »	13,0	28) Torneo local de tenis	4,6
29) Torneo local de tenis	13,0	29) III Torneo Internet Ajedrz."C.D.H."	4,2
30) Campeonato Andalucía de Scooters	12,4	30) IV Medi Maratón « Tierra y Olivo »	4,2
31) II Torneo de Tenis "C.D.H."	11,4	31) II Torneo de Tenis "C.D.H."	4,2
32) II Campeonato de padel	9,4	32) Campeonato de Skate Board	4,2
33) II Congr. Nal. Dep. Escolar " D. y M."	9,2	33) II Campeonato de padel	3,6
34) Campeonato de Skate Board	8,8	34) Día de la bicicleta de Fuente del Rey	3,4
35) Camp. Inter. Fem. Balcest. S. Ruedas	8,8	35) II Congr. Nal. Dep. Escolar " D. M."	3,2
36) Día de la bicicleta de Fuente del Rey	8,2	36) Camp. Inter. Fem. Balct. S. Ruedas	2,4
37) Proyect. Promoc. Deport. Prim. Ajedrez	7,8	37) Proy. Promoc. Dep. Prim. Ajedrez	2,2



(C)		(D)	
ACTIVIDADES	% Atracción	ACTIVIDADES	Satisfacción media
1) Juegos deportivos municipales	69,56	1) III Abierto Intern. Ajedrez “C.D.H.”	4,11
2) Escuelas deportivas municipales	67,44	2) Camp. Inter. Fem. Balct. S. Ruedas	4,10
3) Campeonato local de fútbol sala	63,55	3) III Torneo Internet Ajedrz.“C.D.H.”	4,05
4) Carrera escolar Bécquer	58,62	4) Campeonato Andalucía de Scooters	3,87
5) Deporte en la calle	56,44	5) Mujeres en marcha	3,76
6) Día de la bicicleta	53,94	6) XIV Campnto Waterpolo “C.D.H.”	3,75
7) Programa Deport. Piscina Cubierta	53,86	7) Día de la bicicleta de Montequinto	3,71
8) XIX Carrera Escolar	52,78	8) Carrera escolar Bécquer	3,70
9) II Jornadas Nocturnas Dep. Verano	50,64	9) Día de la bicicleta	3,69
10) Publicaciones deportivas	50,63	10) Escuelas deportivas municipales	3,68
11) Campeonatos de gimnasia rítmica	50,0	11) Campeonato local de fútbol sala	3,63
12) Campeonato Andalucía de Scooters	50,0	12) Cross de la Alquería	3,61
13) Campeonato de Skate Board	47,72	13) II Jornadas Nocturnas Dep. Verano	3,60
14) Actividades para adultos y mayores	47,23	14) Programa Deport. Piscina Cubierta	3,59
15) Campañas de promoción deportiva	46,06	15) XIX Campeonat. Natación “C.D.H.”	3,59
16) Carrera Montequinto	45,23	16) Día de la bicicleta de Fuente del Rey	3,56
17) Campañas deportivas de verano	43,58	17) Carrera Montequinto	3,55
18) Cross de la Alquería	43,58	18) Actividades para adultos y mayores	3,54
19) Día de la bicicleta de Montequinto	42,42	19) Mant. físic adults – 3ª edad- aerobic	3,52
20) Día de la bicicleta de Fuente del Rey	41,46	20) XIX Carrera Escolar	3,50
21) Cursos de formación	40,77	21) IV Medi Maratón « Tierra y Olivo »	3,50
22) VI Campeonato de Voley Playa	40,54	22) IV Camp. Promoción de Natación	3,49
23) Mant. físic adults – 3ª edad- aerobic	39,31	23) Juegos deportivos municipales	3,48
24) XIX Campeonat. Natación “C.D.H.”	39,02	24) Campeonatos de gimnasia rítmica	3,48
25) II Campeonato de padel	38,29	25) II Torneo de Tenis “C.D.H.”	3,45
26) IV Camp. Promoción de Natación	37,03	26) Campeonato de Skate Board	3,45
27) II Torneo de Tenis “C.D.H.”	36,84	27) II Campeonato de padel	3,43
28) III Abierto Intern. Ajedrez “C.D.H.”	36,8	28) Gala del deporte nazareno	3,34
29) XIV Campnto Waterpolo “C.D.H.”	36,25	29) II Congr. Nal. Dep. Escolar “ D. M.”	3,33
30) Torneo local de tenis	35,38	30) Proy. Promoc. Dep. Prim. Ajedrez	3,31
31) II Congr. Nal. Dep. Escolar “ D. M.”	34,78	31) Campañas deportivas de verano	3,27
32) Mujeres en marcha	34,21	32) Deporte en la calle	3,23
33) III Torneo Internet Ajedrz.“C.D.H.”	32,3	33) Cursos de formación	3,23
34) IV Medi Maratón « Tierra y Olivo »	32,3	34) Torneo local de tenis	3,21
35) Gala del deporte nazareno	29,26	35) VI Campeonato de Voley Playa	3,20
36) Proy. Promoc. Dep. Prim. Ajedrez	28,2	36) Campañas de promoción deportiva	2,91
37) Camp. Inter. Fem. Balct. S. Ruedas	27,27	37) Publicaciones deportivas	2,75

TABLA 9: POLÍTICA INFORMATIVA: CONDUCTOS O MEDIOS A TRAVÉS DE LOS CUALES LOS CIUDADANOS RECIBEN LA INFORMACIÓN DEL ADH.

Medios o canales de información	Importancia %	Medios o canales de información	Importancia %
1) Periódico “El Nazareno”	56,1	7) TV local	8,8
2) Periódico “La Semana”	40,5	8) Solicitud en oficinas MDH	7,6
3) Carteles del Ayuntamiento	32,1	9) No recibe información	6,0
4) Familiares y amigos	30,9	10) Radio local	2,0
5) Revista Montequinto	13,8	11) Otros canales	1,4
6) Cartas del Ayuntamiento	11,6	-	-



5. CONSIDERACIONES FINALES

La importancia que poseen las administraciones públicas de todo tipo y nivel en el contexto de cualquier país es considerable. Su éxito económico, social y cultural, depende en gran medida del grado de excelencia estructural y funcional que hayan conseguido alcanzar.

En el presente trabajo hemos intentado ofrecer a los lectores una visión holística, y a la vez sintética, de las administraciones públicas. Para ello, nos hemos centrado en dos partes que consideramos fundamentales.

En la primera parte, titulada "la esencia de lo público", se integran las bases conceptuales de naturaleza filosófica, política y operacional que dan identidad y sostén a la existencia de las organizaciones públicas. Tal conocimiento facilita, en buena medida, el entendimiento de la intrincada complejidad que subyace en el universo de los entes públicos.

La segunda parte, desarrollada en tres párrafos cuyos contenidos mantienen una fuerte interrelación, gira en torno a los elementos que consideramos capitales para la mejora de cualquier administración pública: la orientación externa, con todo cuanto ello supone de trascendente en el terreno cultural; el aprovechamiento de las grandes posibilidades que aportan las nuevas tecnologías de información y comunicación; y, la eficaz utilización de todo tipo de sistemas de gestión, con especial énfasis en la evaluación de políticas públicas, en donde presentamos de manera sintética una reciente e interesante aplicación real. Sobre este particular nos parece oportuno resaltar el hecho de que en España se está tratando de poner a punto una Agencia que se destinará a la evaluación de políticas públicas. Se habla de la ciudad de Sevilla como sede de dicho organismo.

Confiamos que los lectores interesados en los temas públicos puedan encontrar en nuestra breve panorámica de las administraciones públicas algunos contenidos de utilidad. Este es nuestro único propósito.

6. BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACIÓN

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2002); "Memoria anual: Servicios de Asistencia a los ciudadanos", Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, págs. 39-58.

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1997); "Plan de calidad 1997-1999", Direcció de Serveis al d'Orientació al ciutadà i Qualitat", Barcelona, 22 págs. (multicopiado).

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1998); "Barcelona: observatori de la Qualitat: indicadors 1998", Barcelona, 71 págs.

AJUNTAMENT DE SANT BOI DE LLOBREGAT (1995); "Projecte d'Informació i Atenció al Públic", Dep. Organització, Sant Boi, 33 págs. - Id. (1998).

AJUNTAMENT DE SANT BOI DE LLOBREGAT (1995); "Guión Presentación: modelo de atención al público santboiano", Gerencia/Dep. Organización, Sant Boi, 6 págs.

ARISTÓTELES (1970); "Política", Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

AQUINO, SANTO TOMÁS (1956); "Summa Teológica", Editorial Católica, Madrid.

AYUNTAMIENTO DE IRÚN (1999); "Servicio de atención al ciudadano", Memoria Anual 1998, Irún, 20 págs.

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO (2000); "Curso de Ciencia de la Administración", Vol. I, 4ª edic., Tecnos, Madrid.

BENTHAM, J. (1978) Escritos económicos/Jeremy Bentham", Selección y prólogo W. Stark, Fondo de Cultura Económica, México.- Colomer edit. (1991); "Antología/Bentham", Península, Barcelona.

BLANCO MARTÍNEZ, ADOLFO & CASTRESANA RUÍZ-CARRILLO, JOSÉ I. (2001); "El poder de la cultura. Influencia en las decisiones sobre Recursos Humanos y tecnológicos.- Centro de Estudios Financieros, Madrid.-Id. (2001); "Liderazgo sistémico de la organización: decisiones estratégicas y culturales para mejorar los resultados" Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), Granada.

CALDERÓ, ALBERT & ZAFRA, MANUEL (2002); "El gobierno municipal, del voluntarismo a la gobernanza", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 25, Septiembre/Diciembre, págs. 95-100.

CANALES ALIENDE, JOSÉ MANUEL (2002) "Lecciones de Administración y de Gestión Pública", Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante.

CARRILLO, ERNESTO (1997); "Legitimidad y modernización de la Administración Pública", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 7-8, Septiembre 1996 - Abril 1997, págs.143-152.

CASTRESANA RUÍZ-CARRILLO, JOSÉ IGNACIO (1995); "Hacia la Dirección cultural: gestión de calidad por medio de la cultura empresarial", Tesis Doctoral en Ingeniería Industrial, Universidad de Zaragoza.

CASTRESANA RUÍZ-CARRILLO, JOSÉ IGNACIO (1997); "La gestión de la calidad de los servicios a través de la cultura en los entes locales: la nueva metodología CULTTEST", en la obra "V Jornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais", Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, págs. 69-140.

C.E. (1993); "El acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones", Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, Comisión Europea, Bruselas 5 de mayo de 1993, COM(93) 191 final.

C. E. (1994); "Europa y la sociedad global de la información: recomendaciones al Consejo Europeo", Bruselas, 26 de mayo de 1994, 35 págs.

C. E. (1994); "Europa y la sociedad global de la información: recomendaciones al Consejo Europeo", Bruselas, 26 de mayo de 1994, 35 págs.

C.E. (1999); "La información del sector público: recurso clave para Europa", Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información, Comisión de las



- Comunidades Europeas, Bruselas 20/1/99, 30 págs.
- C. E. (2000); "Conclusiones de la Presidencia", Consejo de Lisboa, 23 y 24 de marzo, 18 págs.
- CRIADO GARCÍA-LEGAZ, F. (1999) "Claves para diseñar, implantar, desarrollar y mejorar un sistema de calidad total", Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 494 págs.
- DELEAU, M. - NOCHE, J.P. - PENZ, Ph. - POINSARD, R. (1986); "Evaluer les politiques publiques", Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris.
- DUNKER, K. (1985); "Das Bürgeramt der Stadt Unna - Schnittstelle Zwischen Bürger und Verwaltung", en Städte - und Gemeinderat (Heft 9, St. Agustin).
- DUNKER, K. & NOLTEMEIER, A. (eds. 1985); "Organisationsmodelle für ein Bürgeramt und deren Realisierung in der Stadt Unna", GMD-Studie Nr. 95, St. Agustin.
- GARCÍA SÁNCHEZ, M. & GARCÍA PERAMATO, M.L. (2000); "Calidad Total en el sector público", Auditoría Pública, nº 21, Septiembre, págs. 13-21.
- GASCÓ, MILA & NAVARRO, MARC (2002); "Retos y desafíos de la gobernabilidad local en Bolivia y Paraguay: un análisis comparado"; Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad, nº 11, Mayo, págs. 195-233.
- Gianini, M. S. (1991); "El poder público. Estados y Administraciones Públicas", Civitas, Madrid.
- HERRERA GÓMEZ, MANUEL (1997); "¿Cómo funcionan las organizaciones del Tercer Sector? Análisis de la estructura y de las dinámicas organizativas", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 9, págs. 69-94.
- HOBBS, TH. (1979); "Leviatán", Editora Nacional, Madrid.
- INAP (1997); "Dossier de información sobre la Reforma del Estado en Francia", Documento INAP, nº 11, Madrid, 109 págs.
- INAP (1998); "Informe de actividad sobre la Reforma del Estado en Francia", Documento INAP, nº 17, Madrid, 58 págs.
- LOCKE, J. (1963); "Two treatises of government", en "The works of John Locke" Vol. V, Scientia Verlag Aalen, Darmstadt. - (1980) Ensayo sobre el gobierno civil, Aguilar, Madrid.
- LOSADA MARRODÁN, CARLOS & XIRAU I SERRA, XOA (1995); "Evaluación del desempeño. El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 2, enero-abril, págs. 67-77.
- MARCOS SAGARZAZU, IÑIGO (1998); "Manual para el diseño e implantación de una oficina integral de atención del ciudadano. Servicio de atención al ciudadano /Teléfono 010. La experiencia del Ayuntamiento de Irún", Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 261 págs.
- MARTÍN ARMARIO, E. & BARROSO CASTRO, C (2001); "Marketing Relacional", Ediciones Esic-Market, Madrid
- Meny, Ives & Thoenig, Jean Claude (1992); "Las políticas públicas", Ariel, Barcelona.
- MURILLO FERROL, FRANCISCO (1972); "Estudios de Sociología Política", capítulo sobre "La burocracia", Tecnos, Madrid.- Nieto García, Alejandro (1976) "La burocracia", IEA, Madrid.
- ORTIGUEIRA BOUZADA, M. (1984); "Introducción del autor en La Corporación Cibernética", CEMCI, Granada.
- ORTIGUEIRA BOUZADA, MANUEL (1992); "La modernización de las corporaciones locales: panorama internacional", en la obra "Primeiras Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacions Locais", Consellería de Economía e Facenda, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, págs. 275-348.
- ORTIGUEIRA BOUZADA, M. (2001); "Reflexiones en torno a los grandes desafíos de España y Portugal", Colección Documentos, nº 1, Ediciones La Coria, Trujillo (Cáceres), 54 páginas.
- ORTIGUEIRA SÁNCHEZ, L. C. (2003); "Marketing Público: evaluación integrada de políticas públicas locales", Tesis Doctoral en Administración y Dirección de Empresas, Universidad de Sevilla, 415 págs. + Anexos.
- ORTIGUEIRA SÁNCHEZ, L. C. (2004); "Las empresas en la era de la Gobernanza y la Gobernabilidad", VII Coloquios Andaluces sobre temas empresariales", Universidad de Jaén, Linares-Baeza, 8 págs.
- ORTIGUEIRA SÁNCHEZ, L.C. (1984); "La evaluación del rendimiento en las estructuras humanas de los entes públicos", Revistas de Economía e Gestao, Universidade da Beira Interior, nº, págs.
- ORTIGUEIRA SÁNCHEZ, L.C. (2005); "Estrategias y políticas: nuevas concepciones", XV Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica, Sevilla, 12 págs.
- OSUNA, J.L. & MÁRQUEZ, C (2000); "Guía para la evaluación de políticas públicas", Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- POLLIT, CHRISTOPHER (1993); "El gerencialismo y los servicios públicos", Instit. de Estud. Fiscales, Madrid.
- RICHARDS, SUE (1994); "El paradigma del cliente en la gestión pública", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 1, septiembre-diciembre, págs. 5-16.
- ROUSSEAU, J. J. (1979); "Oeuvres complètes- Du Contrat Social", Editions Gallimard, Paris.
- SÁNCHEZ MOTOS, ENRIQUE (1998); "Auditar la calidad de las organizaciones públicas", Auditoría Pública, nº 13-14, junio, págs. 47-54.
- SUBIRATS, JOAN (1991); "La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuestas" en la monografía sobre "Políticas Públicas y Organización Administrativa", Documentación Administrativa, nº 224-225, INAP, Madrid, octubre 90- marzo 91, págs. 15-58.