

## **La naturaleza de la relación entre los ciudadanos y la administración pública y sus implicaciones para la gobernanza democrática**

**Eloísa del Pino Matute (España)**

### **1. Introducción.**

Desde los años setenta la teoría de la gobernanza democrática ha supuesto un esfuerzo por incluir una reflexión sobre los distintos modos y las nuevas fórmulas de interacción entre las instituciones públicas y privadas, los distintos actores sociales, como los grupos de presión o los partidos, la sociedad civil e, incluso, más recientemente, el entorno internacional. Esta teoría pretende ser, al mismo tiempo, un marco conceptual para entender la forma de funcionar de las sociedades contemporáneas y una reflexión sobre cómo resolver los problemas y conseguir el bienestar de los pueblos (Rhodes, 1996; Mayntz, 2001). Recientemente se ha desarrollado el concepto de la buena gobernanza. Este el debate, en el que participan académicos de varias disciplinas como políticos de distintas naciones y responsables de diferentes organismos internaciones, se discute cuáles son los requisitos y los fines de la llamada buena gobernanza.

Entre otros, la buena gobernanza incluye como condiciones y, a la vez como objetivos prioritarios, el desarrollo de las condiciones formales que han de cumplir las instituciones democráticas, el refuerzo de una sociedad civil activa y autónoma, el buen gobierno o la eficacia institucional, todo ello en un marco democrático. Este criterio de democracia es interpretado, a su vez, de diversas formas; en el sentido de legitimidad, confianza y transparencia --decisiones democráticas son las que reflejan los deseos y la participación e inclusión de los ciudadanos y unas reglas de juego limpias--, o en el sentido de eficacia y equidad --las decisiones democráticas son aquellas que promueven eficazmente el bienestar común--.

En este trabajo se sugiere la necesidad de incorporar a la reflexión sobre la buena gobernanza las interacciones que vinculan a las instituciones públicas con los miembros de la sociedad que no están organizados en grupos --ciudadanos, *ordinary people*, *public*--y, en especial con las actitudes y comportamientos de éstos. En concreto, y en el contexto de la teoría de la gobernanza, se consideran aquí de especial importancia las orientaciones y comportamientos ciudadanos hacia las instituciones pertenecientes al complejo institucional formado por los distintos niveles de gobierno y administración pública. En la siguiente sección se presentan las principales conclusiones que la literatura científica ha obtenido teóricamente o empíricamente al revisar las interacciones entre las orientaciones ciudadanas y las instituciones del sistema político. En la tercera parte se especula sobre cuáles de estas vinculaciones afectan en concreto a las instituciones de gobierno. A continuación se propone un marco analítico para el estudio de las orientaciones ciudadanas hacia la administración pública en el marco de las principales preocupaciones de la gobernanza que incluye el tipo de actitudes que es necesario analizar. Al final se proponen distintos tipos de ciudadanos y se especula sobre sus consecuencias para la gobernanza.

### **2. La gobernanza democrática y los ciudadanos: legitimidad y eficacia**

La ciencia política ha tratado al ciudadano en su relación con el sistema político básicamente como votante. Desde esta perspectiva, en las democracias representativas los mecanismos electorales han sido el canal tradicional de relación entre los ciudadanos y el sistema político. Las elecciones son concebidas como instrumentos prospectivos a través de los cuales los partidos políticos obtienen información de los ciudadanos acerca de sus preferencias de política pública. Son, además, mecanismos retrospectivos por medio de los cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de premiar ---o castigar-- a los partidos o líderes políticos que [no] han trabajado de acuerdo con sus preferencias.

A diferencia de la teoría elitista de la democracia de Schumpeter, las teorías de la democracia participativa (Barber, 1984; Pateman, 1970) han considerado la participación electoral como

insuficiente porque da lugar a una pobre relación entre el sistema político y los ciudadanos que impide lograr una democracia de calidad y han juzgado necesaria la búsqueda de otros mecanismos que pueden proporcionar beneficios a ambas partes. Desde este punto de vista, la consideración del ciudadano en su papel de votante es incompleta y es preciso observar otras relaciones con el sistema como, por ejemplo, otras formas de participación, las actitudes o la eficacia política subjetiva que garantizaría la *accountability* horizontal o la receptividad. Este énfasis en la *accountability* horizontal consiste, no tanto en mecanismos que garanticen la rendición de cuentas por parte de los políticos, sino en instrumentos, condiciones y valores que promuevan y faciliten la exigencia de la rendición de cuentas de los responsables públicos por parte de la ciudadanía (O'Donnell, 1996 y 1999; Schedler, 1999). Desde esta última perspectiva, la vitalidad democrática se mediría, no sólo por la existencia de determinado tipo de instituciones y garantías, sino, también, por la presencia de ciudadanos que aunque no estén constantemente implicados en la vida pública, sí, por lo menos, sean autónomos y competentes políticamente, es decir, ciudadanos que se sientan capaces de intervenir ante cualquier institución pública y se crean eficaces para poder cumplir con sus tareas de ciudadanía.

En la mayoría de los trabajos que tienen por objeto los requisitos para confirmar el desarrollo, la consolidación y, más allá de ella, la calidad democrática, se realizan juicios sobre las instituciones que sustentan la democracia, pero también acerca de la naturaleza o el tipo de los ciudadanos que la habitan y, las interacciones entre ambos. Por ejemplo, Robert Dahl (1996) incluye entre otras condiciones que favorecen el desarrollo y el mantenimiento de las democracias la existencia de una cultura política participativa junto con un elevado grado de apoyo a las instituciones<sup>1</sup>. Beetham (1994:39) considera igualmente que la calidad y la vitalidad de la democracia en un país se revelan, entre otros muchos indicadores, por el grado de confianza popular en el sistema y las instituciones políticas y por la capacidad auto-percibida de los ciudadanos para influir en ellas.

Desde los años sesenta el desarrollo de las técnicas y las mejoras metodológicas han perfeccionamiento las investigaciones politológicas y sociológicas que hasta entonces vinculaban sólo teóricamente las actitudes de los ciudadanos con la legitimidad y la eficacia del sistema político. De este modo, muchos de los conceptos centrales de las ciencias sociales como el de legitimidad o el de percepción de eficacia se construyen hoy sobre evidencias empíricas relacionando la perspectiva que los ciudadanos tienen de las instituciones y el propio régimen político. Las interacciones entre sistemas y ciudadanos se han explorado en torno a los conceptos de legitimidad y eficacia del sistema político con la finalidad de establecer qué condiciones hacen que un régimen sea estable o esté consolidado o pueda decirse de él que es un régimen de calidad. En los últimos años han proliferado los estudios que, a partir de la operacionalización de estos conceptos, indagan acerca de cuál es la percepción de legitimidad y eficacia del sistema político. Linz (1987) definió la legitimidad como la creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas. Basándose en su propuesta, en los estudios de opinión (por ejemplo, el Latinobarómetro) se indaga sobre la legitimidad democrática a través de los siguientes indicadores que recogen, además, la distinción entre cultura política leal, hostil o alienada introducida por Almond y Verba (1966): 1) La democracia es la mejor forma de gobierno; 2) En algunas circunstancias puede ser preferible una dictadura a una democracia; 3) A la gente como yo lo mismo le da un régimen que otro. La mayor parte de los estudios coinciden en señalar que, al menos desde la década de los años setenta, junto a la extendida creencia de que la democracia es la mejor forma de gobierno, es decir, es legítima, y la satisfacción mediana con la eficacia del régimen, coexiste cierta insatisfacción, indiferencia o desconfianza de los ciudadanos respecto a las principales instituciones o actores de las democracias occidentales.

La mayoría de estos trabajos está dentro de la tradición de la cultura cívica de Almond y Verba. En

---

<sup>1</sup> En particular Dahl piensa que algunas características del contexto social son más importantes incluso que los arreglos constitucionales.

el marco de los estudios de democratización, el concepto de cultura política, después de pasar a un discreto segundo plano durante los años ochenta, fue recuperado en la década de los noventa en los estudios comparados sobre democracia (Diamond, 1998). Con la finalidad de averiguar cuál es la profundidad de la insatisfacción y de la desconfianza que parece estructural (Nye, 1997; Orren, 1997), los distintos investigadores han desarrollado marcos conceptuales alrededor de la definición eastoniana de apoyo al sistema político (Easton, 1965 y 1975; Norris, 1999b) o del esquema propuesto en 1963 por Almond y Verba para el estudio de la cultura política, incorporando elementos nuevos y perspectivas temporales más largas (Inglehart, 1998) o incluso convirtiendo en variables para el contraste empírico los indicios que describían una posible crisis o sobrecarga de la democracia (Kaase y Newton, 1995). Con ello se ha tratado de averiguar cuáles son los objetos políticos sobre los que recae el malestar más intenso y cómo interaccionan con el resto de los elementos del sistema<sup>2</sup>.

Especial interés tiene el concepto de cultura política de Almond y Verba y las aportaciones de Easton (1965 y 1975). El interés por la cultura política se definió originariamente como un intento de comprender qué tipo de valores y creencias debían ser mayoritarias entre los miembros de la sociedad y en las élites para hacer posible el desarrollo de la democracia. Almond y Verba fueron los primeros que definieron teórica y empíricamente a la vez el concepto de cultura política y la cultura cívica. La cultura política es “una particular distribución de orientaciones hacia los objetos políticos entre los miembros de una nación” (Almond y Verba, 1966: 14 y 15). Tales objetos políticos son: el sistema en general, las estructuras o instituciones, los actores, los resultados de la acción pública, el propio individuo o la comunidad a la que pertenece. La cultura cívica es una particular combinación de actitudes, “una juiciosa mezcla de respeto a la autoridad y una firme independencia”, que conduce al mantenimiento de la estabilidad democrática (Barry, 1978: 48). Almond y Verba realizan otra aportación introduciendo el concepto de congruencia. Distinguen entre cultura política leal, hostil y apática en función del grado de congruencia entre las estructuras y la cultura. Las culturas leal y apática favorecerían cierta estabilidad y desarrollo democrático mientras que la cultura política hostil lo dificultaría o impediría. Lipset (1981) argumentaba que junto a cierto grado de desarrollo económico, las orientaciones políticas eran, además, una variable de peso en la consolidación de la democracia. Para Inglehart (1988) también en la tradición de la cultura cívica, los factores culturales guardan estrecha relación con el fortalecimiento de la democracia y con el desarrollo económico (Granato, Inglehart y Leblang 1996). El volumen de trabajos que han tenido como objeto la revisión crítica de la investigación y las conclusiones de Almond y Verba sirven para constatar su importancia en la ciencia política y en la sociología política.

Sin embargo, el propósito de ofrecer una visión general del sistema político con pretensiones comparativas, les obligó a estudiar con menos detenimiento las instituciones concretas y sus peculiaridades. Otros estudios posteriores presentan normalmente un problema similar, por un afán comprehensivo del máximo de casos, no profundizan en las peculiaridades de cada país y menos de cada institución. Este problema, al menos en lo que se refiere a algunas administraciones latinoamericanas, no sólo a la española, favorece la aparición de los estereotipos. Aunque este tipo de indagaciones proporciona normalmente una valiosa información comparada acerca de la evolución de las actitudes ciudadanas, desconoce las peculiaridades de las instituciones nacionales, su naturaleza y alcance, y las transformaciones que se han producido en las mismas. Estas especificidades y estos cambios podrían explicar distintos tipos de orientaciones y su variación.

Nachmias y Rosebloom (1978) trataron de ampliar el trabajo de Almond y Verba aplicando su esquema analítico al estudio de las orientaciones ciudadanas y de los propios burócratas hacia la

---

<sup>2</sup> Todo ello partiendo de la idea demostrada empíricamente que los ciudadanos son capaces de distinguir entre los diferentes objetos políticos (Klingemann, 1999: 33).

burocracia, como grupo y como conjunto de organizaciones, en Israel<sup>3</sup>. El trabajo de estos dos últimos autores tiene una limitación que comparte con el de Almond y Verba. Cuando estos últimos investigadores delimitan los objetos políticos que van a formar parte de la indagación empírica en *The Civic Culture* (1966: 29), ellos excluyen de manera explícita las demandas políticas y las orientaciones hacia los objetos administrativos o *outputs* del sistema. Admiten que por ello sus conclusiones son limitadas y sugieren la necesidad de otra investigación que relacione las actitudes sobre las políticas públicas, con tipos de estructura social y valores culturales. Este trabajo trata de responder parcialmente a esta sugerencia.

En definitiva, las limitaciones del marco analítico desarrollado alrededor de la cultura cívica son dos. En primer lugar, la consideración que se realiza de las instituciones de distintos países como un todo homogéneo, sin reconocer sus características específicas. Esta situación impide contestar a algunas preguntas que sólo pueden ser formuladas y respondidas teniendo en cuenta el contexto y las características institucionales. Por ejemplo, en el caso español una de estas cuestiones podría ser ¿cómo ha afectado el proceso descentralizador a las expectativas ciudadanas sobre la acción pública de los distintos niveles territoriales? En segundo término, otra de las limitaciones mencionadas consiste en la exclusión deliberada de algunos objetos políticos del análisis de *The Civic Culture*: en concreto las políticas públicas.

Si la preocupación inicial fue la de medir la legitimidad y la eficacia democrática, y más tarde constatar la intensidad y el alcance del fenómeno de la insatisfacción o desafección hacia las instituciones entre los ciudadanos, en las investigaciones más recientes se tiene el propósito de buscar las causas explicativas o las condiciones en las que se produce tal situación y las consecuencias de la misma (Nye, Zelihow y King, 1997:269; Norris, 1999; Pharr, Torcal, 2001). Entre estas últimas, los distintos colaboradores de la obra de Norris (1999), por ejemplo, se dividen entre aquellos que presagian una posible y cercana crisis de la democracia derivada de la insatisfacción acumulada y creciente de los ciudadanos hacia sus instituciones, los actores políticos y el rendimiento del régimen; y aquellos que no son tan pesimistas y simplemente ven en la presión de los “ciudadanos críticos” una oportunidad para repensar nuevos canales de participación, mejorar las políticas públicas y la democracia en general (Klingemann, 1999: 56). Nye (1997) ha señalado el riesgo de que la desconfianza pueda derivar en la negativa de los ciudadanos a mantener las instituciones públicas, el deterioro de los empleos públicos, o sea más difícil conseguir el cumplimiento voluntario de las leyes. Finalmente, ello podría erosionar el apoyo a la democracia como forma de gobierno, es decir, su legitimidad (Beetham, 1991). Torcal (2001) piensa que la desafección tiene consecuencias negativas en las nuevas democracias, entre las que se encuentran muchas de las democracias latinoamericanas y la española, a diferencia de las democracias más asentadas donde sus efectos son dinamizadores. Por ello, es interesante hacer estas distinciones en función de la experiencia democrática de los distintos países.

En resumen, si la confianza en las instituciones y los actores de la democracia constituye la variable dependiente, de lo que se trata es de averiguar cuáles son las variables independientes o intervinientes que la condicionan. Aunque el abanico de tales causas es muy amplio, la mayor parte de los estudios coinciden en señalar tres grupos de variables: 1) las enmarcadas dentro de las teorías culturales, por ejemplo, el declive del capital social y el cambio de valores planteado por Inglehart en su análisis de las sociedades post-industriales; 2) la influencia del diseño institucional; 3) el peso del rendimiento del sistema y sus instituciones<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Estos autores se preguntan acerca de cuáles han sido las consecuencias del proceso de burocratización para la ciudadanía en las democracias. En concreto analizan las actitudes de los burócratas y de los ciudadanos hacia la burocracia así como la congruencia entre unas y otras.

<sup>4</sup> Además de las mencionadas, Nye (1997), por ejemplo, incluye la influencia de los medios de comunicación en la configuración de las expectativas de los ciudadanos, en la percepción de la magnitud de los problemas públicos o en la imagen de las instituciones. Otros factores son también explorados por el autor: la influencia del contexto internacional, los

### 1) Las explicaciones culturales

Las percepciones y las creencias sobre los actores y el propio sistema están influenciadas por varios factores, dos de los cuales son estructurales (Orren, 1997:88). Uno de ellos, a la luz del cual deben ser interpretadas las orientaciones hacia las instituciones, es la tradicional antipatía de los ciudadanos hacia los gobernantes que ha sido parte de la cultura política desde hace mucho tiempo. El segundo está constituido por los cambios en la jerarquía de autoridad en las sociedades industriales avanzadas fruto del avance de los valores postmaterialistas. Como resultado de este cambio, los ciudadanos de los países avanzados empiezan a reclamar cambios en sus líderes e instituciones.

Los cambios en los principales valores mayoritariamente compartidos por los miembros de una sociedad pueden afectar a la legitimidad, la eficacia o la confianza hacia el sistema político y las principales instituciones. Inglehart explica el cambio de actitudes hacia la mayor desafección a partir de la modificación de los valores que se produce debido al relevo de las generaciones más viejas socializadas en la posguerra por las generaciones más jóvenes sometidas a un proceso de socialización perteneciente a un contexto distinto. El avance tecnológico y el desarrollo económico han contribuido a que los “nuevos ciudadanos” dejen de preocuparse por la economía o por la seguridad física y su interés se haya desplazado hacia valores como la autorrealización y la libertad con la consiguiente erosión del respeto a la autoridad y la jerarquía, y, por ende, a las organizaciones del tipo burocráticos tradicional (Inglehart, 1999).

Las teorías del capital social revitalizadas y difundidas por Putnam (1993, 1999) también realizan un acercamiento a la relación entre la sociedad y las instituciones. Putnam que utiliza un concepto cercano al de cultura cívica, el de capital social aplicado al caso italiano primero y después al caso norteamericano, argumenta que las instituciones y las innovaciones democráticas son más exitosas, legítimas y rinden mejor allí donde existe o ha existido cierta tradición de participación cívica y densas redes de relaciones sociales recíprocas. Sin embargo, donde estas redes se debilitan la democracia corre el riesgo de rebajar su calidad<sup>5</sup>.

Las afirmaciones que Orren realiza son, sobre todo, aplicables al caso americano, pero es probable que también lo sean en otros países donde los estereotipos hacia las administraciones y los gobiernos se remonten a tiempos lejanos y, donde algunos cambios en la cultura política pueden estar también teniendo lugar, lo cual hace recomendable profundizar en estos aspectos para el caso que se estudia.

### 2) El diseño institucional

Más allá de los intentos por establecer y convenir un conjunto de requisitos para poder analizar la cercanía o lejanía de las democracias reales a algunos de los conceptos ideales de la democracia – teorías descriptivas y prescriptivas de la democracia-, las teorías sobre las instituciones políticas se ocupan de la relación entre las actitudes de los ciudadanos y el contexto constitucional. Dicho de otra manera, cuál es el efecto de determinado tipo de diseño institucional en la confianza y en las orientaciones generales de los ciudadanos hacia las instituciones.

Recientes estudios han puesto de manifiesto que en determinado tipo de democracias es más fácil lograr un alto nivel de confianza en sus instituciones (Lijphart, 1994; Anderson y Guillory, 1997;

---

efectos del fin de la guerra fría, el pobre liderazgo político, la percepción de corrupción, las campañas electorales o el realineamiento de los partidos. También deben considerarse otras variables micro como las características sociodemográficas, los valores religiosos o de comportamiento político.

<sup>5</sup> Por ello, dice Putnam (1999: 404) allí donde no existe capital social o donde se ha debilitado es necesario crearlo “necesitamos crear nuevas estructuras y políticas para lograr una implicación cívica renovada”. En el mismo sentido véase Orren (1997) que relaciona la pérdida de confianza en el gobierno con una caída de la confianza interpersonal y señala la necesidad de cambios. La teoría del capital social tiene también sus críticos. Newton (1999) argumenta que la confianza en la política por parte de los ciudadanos tiene más que ver con factores políticos que con factores sociales. Maloney, Smith y Stoker (2000) comprueban que en algunas circunstancias un pobre gobierno puede contribuir a generar capital social y, sin embargo, en otras puede contribuir a destruirlo.

Norris, 1999)<sup>6</sup>. Las instituciones son la parte estable de la democracia y sirven para que los ciudadanos puedan ordenar y realizar sus demandas. Las instituciones afectan al modo en que se comportan los grupos e incluso a la confianza que los ciudadanos tengan en ellas (March y Olsen, 1997) y pueden contribuir a cambiar la práctica política (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993). Estas teorías analizan los arreglos constitucionales en instituciones concretas como, por ejemplo, el sistema electoral, el tipo de régimen político, presidencialismo o parlamentarismo, el sistema de partidos, el tipo de régimen de bienestar, el federalismo o el grado de descentralización o centralización.

Entre las aportaciones más interesantes cabe destacar la de Fuchs y Klingemann (1995) quienes documentan un cambio en las percepciones y expectativas de los ciudadanos europeos pero, al mismo tiempo, constatan el esfuerzo adaptativo de las instituciones de las democracias representativas. Así, la integración en las redes de adopción de las decisiones a los nuevos actores, la introducción en la agenda política de temas que preocupan a los *nuevos* ciudadanos, los mecanismos de desregulación, la flexibilización o la descentralización, utilizados por los distintos países, les han permitido mantener unos índices elevados de apoyo a la democracia. Este cambio o adaptación en las principales instituciones políticas deja, sin embargo, abierta la puerta a nuevos interrogantes relacionados con la legitimidad de las instituciones políticas.

La mayor parte de los estudios sobre actitudes ciudadanas hacia la democracia y sus instituciones han considerado para sus análisis a éstas como una variable estable y han puesto el énfasis en otras dimensiones (Fuchs y Klingemann, 1995 y Kasse y Newton, 1995): el nivel de desarrollo económico, el tipo de estructura social, la heterogeneidad u homogeneidad social, el grado fragmentación de la sociedad, entre otras muchas, y la particular distribución de actitudes, valores o creencias acerca de la política. Sin embargo, la debilidad de las creencias puede deberse a deficiencias específicas en las instituciones políticas (Scharpf, 1999). Norris (1999) sugiere, por ejemplo, que alguna parte de la desconfianza actual hacia las instituciones puede estar relacionada con los cambios en el proceso político que ofrecen menos oportunidades para la inclusión y participación de los ciudadanos.

### 3) El rendimiento de los gobiernos

Las teorías sobre el rendimiento del régimen o de sus instituciones como condicionante del apoyo a la democracia son otro grupo de estudios que ha explorado la relación entre ciudadanos y el sistema político. En concreto, estas teorías mantienen que el apoyo al sistema político y la confianza en las instituciones puede estar vinculado a la percepción que del rendimiento de éste tengan los ciudadanos (Lipset, 1981; Weatherford, 1992; Borre y Goldsmith, 1995; Anderson y Guillory, 1997; Klingemann, 1999)<sup>7</sup>. Las diversas teorías sobre la crisis del Estado de Bienestar y de la democracia han puesto también el acento en la crisis fiscal del Estado y su sobrecarga como factores que le incapacitarían para responder a las demandas crecientes de los ciudadanos (Bell, 1976; Crozier, Huntington y Watuki, 1975; O'Connor, 1973; Offe, 1985; Habermas, 1975). La imposibilidad de los gobiernos para seguir respondiendo a las demandas podría originar cierta insatisfacción, pérdida de confianza y apoyo al sistema.

En torno al concepto de rendimiento de la democracia ha existido cierta confusión conceptual y metodológica. Tradicionalmente éste ha sido interpretado de tres formas (Foweraker y Krznaric, 2000): como duración y longevidad del régimen, como (in) eficacia de las instituciones de la democracia y como grado en que la democracia consigue acercarse a sus valores intrínsecos. De ellos, el segundo

---

<sup>6</sup> Anderson y Guillory (1997) tomando como punto de partida el trabajo de Lijphart, se preguntan si las instituciones afectan a la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. En concreto deben considerarse el tipo de democracia y si las instituciones son capaces de integrar y en qué medida a los ganadores y perdedores.

<sup>7</sup> Klingemann argumenta, por ejemplo, que a pesar de que puede detectarse la existencia de “demócratas insatisfechos”, quienes consideran que la democracia es la mejor forma de gobierno pero la mismo tiempo se muestran críticos con su rendimiento, en el caso europeo el apoyo a la democracia no se ha visto erosionado por las percepciones del rendimiento de la democracia.

tendría que ver con los indicadores macroeconómicos y la provisión de las políticas públicas; el tercero con los principios democráticos de representación, *accountability*, equidad y participación (Lijphart, 1994). Particularmente, los dos últimos se han relacionado en distintos estudios empíricos, de modo que se trata de averiguar si la satisfacción o la insatisfacción con el rendimiento del gobierno afecta a la percepción del rendimiento del régimen y, en último término, a la democracia. Los resultados de estos estudios son contradictorios.

A pesar de que la percepción del rendimiento de los gobiernos ha sido un tema central en los estudios de comportamiento electoral, sólo recientemente esta preocupación se ha trasladado a las investigaciones sobre la confianza en las instituciones democráticas. El rendimiento de los gobiernos es analizado de maneras diversas. Algunos autores ponen el énfasis en los indicadores económicos objetivos y analizan su relación con la confianza en las instituciones (Lawrence, 1997; Miller y Listhaug, 1999); en este sentido, no parecen haberse logrado resultados concluyentes<sup>8</sup>. Como señala Orren (1997) en este terreno la percepción no siempre tiene que ver con la realidad, con el rendimiento objetivo. Lo importante es el veredicto de la opinión pública (Bok, 1997), es decir, la percepción de los ciudadanos sobre el rendimiento.

La mayoría de los que analizan el rendimiento del sistema toma en consideración la labor de las administraciones públicas. De modo que parte del rendimiento del sistema es medido por la percepción que los ciudadanos tienen del resultado de las políticas públicas (McAllister, 1999). Sin embargo, como el objeto de estudio es generalmente el sistema o el régimen político se sigue prestando poca atención a como interactúa la percepción sobre las políticas públicas con otros de los elementos de la administración pública.

Si Almond y Verba excluyeron el estudio de las orientaciones ciudadanas respecto a los productos (*outputs*) de sistema político, Easton, sin embargo, sí le concedió gran importancia al rendimiento del sistema, incluso excesiva en opinión de Hibbing y Theiss-Morse (1995). Easton (1965, 1975) distingue entre el apoyo específico y el apoyo difuso al sistema político. Según el autor (1975:437) el primero está relacionado con la satisfacción con el rendimiento y el resultado de la acción de las autoridades e instituciones públicas: ¿hasta qué punto las demandas o expectativas ciudadanas se han atendido por las autoridades?; y, al mismo tiempo, ¿existe la percepción de un adecuado rendimiento general? El apoyo difuso consiste, sin embargo, en “una acopio de actitudes favorables o buena voluntad que ayuda a los miembros a aceptar o tolerar los *outputs* a los cuales se oponen o los efectos de éstos que ellos perciben como perjudiciales a sus deseos” (Easton, 1975:444). Sus fuentes son la propia experiencia y también el proceso de socialización desde la infancia hasta la edad adulta. Se expresa en confianza y legitimidad y tiene que ver, no tanto con los resultados de la acción pública, como con el proceso por el que se consiguen esos resultados (Easton, 1975: 447; Wahlke, 1990).

Es frecuente, sin embargo, obviar esta distinción teórica y referirse a las políticas, y en concreto a la valoración que de ellas hacen los ciudadanos, sólo por su primera dimensión, es decir, por el resultado, sin tener en cuenta el proceso. Es decir, además del grado en que se consiguen los objetivos, que es una dimensión que forma parte del resultado de la política, también son importantes otras dimensiones del proceso como por ejemplo, los valores, los medios o los actores que participan. Finalmente, debe considerarse también que la valoración positiva de las políticas puede considerarse con apoyo confirmatorio de la labor del gobierno. Este apoyo es importante porque junto con las demandas ciudadanas, es parte de los *inputs* que se introducen en el sistema y permiten su funcionamiento. En este sentido, y aunque paradójicamente el estudio de las políticas públicas como campo de interés de la ciencia política ha ocupado tradicionalmente un segundo plano, no puede desconocerse que el apoyo ciudadano a las mismas es una interesante medida de la representación y de la receptividad del propio sistema (Ingram, 2000:5).

---

<sup>8</sup> Parece que hay muy poca relación entre los indicadores objetivos y la percepción de apoyo, aunque sí algo más entre la satisfacción económica subjetiva y la confianza.

En definitiva, el estudio de las actitudes de los ciudadanos hacia el sistema político y el resto de los elementos que lo forman ha vinculado la eficacia de las políticas y de la propia democracia, el éxito de las instituciones, la estabilidad y, últimamente, la vitalidad de la democracia.

### **3. El complejo institucional formado por el gobierno y la administración y las actitudes ciudadanas en el marco de la gobernanza democrática.**

La importancia de observar las actitudes de los ciudadanos hacia este complejo institucional se hace evidente si se considera que, en los últimos decenios, ha existido un profundo debate académico y político sobre la gobernanza democrática y, en concreto, sobre cuál debe ser el papel del Estado en las sociedades contemporáneas. Parte de esta discusión gira, por un lado, en torno al incremento de las demandas, el cambio de valores, las percepciones y las nuevas preferencias ciudadanas sobre la acción pública y, por otro, alrededor de la capacidad de proporcionar respuestas por parte de las instituciones gubernamentales. Para los responsables públicos esta situación entraña un reto constante. Si la legitimidad de las instituciones político-administrativas se ha derivado tradicionalmente de su adecuación a los valores del sistema político del que forman parte, distintos factores y cambios obligan a repensar sus fuentes de legitimidad (Bañón y Carrillo, 1997). Algunos de estos factores y modificaciones se discuten en el marco de la gobernanza. Se alude por ejemplo a las variaciones en el diseño institucional del sistema político, como la descentralización o la incorporación a entidades supranacionales o la apertura de las estructuras político administrativas a la participación o cooperación con otras organizaciones privadas, que fruto de presiones externas o internas han resultado determinantes para los ciudadanos, para las instituciones gubernamentales y para la relación entre ambos. Pero sin duda el cambio global más significativo es el aumento de su tamaño y su cometido en la sociedad. Precisamente el desarrollo de las instituciones públicas ha sido paralelo al avance del cuestionamiento sobre su habilidad para proveer el bienestar de los ciudadanos frente a la exaltación de la eficiencia de mercado. En ocasiones, también se ha llegado a poner en tela de juicio el papel de las instituciones político-administrativas como garantes y contribuidoras de las condiciones de la ciudadanía democrática (Wright, 1994; Box, 1998; Pierre y Peters, 2000).

A esta contienda teórica, se añade el hecho de que las propuestas de reforma --sugeridas, por ejemplo, desde los autores de la Nueva Gestión Pública, muchas veces relacionadas con el encogimiento del sector público o la con la incorporación de recetas que han tenido cierto éxito en otro lugares--, han fracasado o, siendo demasiado ambiciosas, se han reducido finalmente a medidas simbólicas en muchos países. Entre las razones de esta situación se encuentra la sospecha de que, en el momento de su implementación, algunas de estas medidas se han encontrado con la resistencia de una cultura político-administrativa poco receptiva a los nuevos valores o a la falta de habilidad política para *construir socialmente la necesidad de tal reforma* (Wright, 1994; Peters, 1996; Cox, 2001; Pollit, 2001). El fracaso de estas propuesta de reforma exige indagar sobre las orientaciones ciudadanas como un factor explicativo de esta situación, es decir, acerca de cuáles son los valores y los límites percibidos y preferidos para las instituciones y su actuación entre los miembros de la sociedad. Estas razones aconsejan clarificar cuál es la postura y los valores mayoritarios en la sociedad respecto al papel del Estado que es actualmente una de las discusiones más importantes. Para ello, hay que obtener respuestas a algunos interrogantes clave y hay que hacerlo en el seno de cada sociedad (Box, 1999: 37 y ss.). Debe averiguarse cuáles son las expectativas respecto al ámbito de intervención y al tamaño y los recursos del Estado que deben ser utilizados. Hay que indagar en qué nivel de gobierno y administración pública debe residir la responsabilidad por la producción y la provisión de los servicios, y por qué en ese, qué valores relacionados con la gestión son los que verdaderamente valoran los ciudadanos y hasta qué punto les preocupan, qué se espera de los responsables públicos, sean políticos o funcionarios, cómo tiene que ser y si se desea la intervención de los ciudadanos y en qué medida en el diseño de las políticas públicas y en qué políticas desean los ciudadanos participar. Todas estas cuestiones están relacionadas con el proceso y con el resultado de la acción pública.

Como es bien conocido, se cuenta hoy con suficiente evidencia empírica para poder decir que existe



más de un tipo de actitudes ciudadanas o cultura cívica que sea congruente con la democracia (Dalton, 2000: 920). A pesar de ello, al igual que los institucionalistas han puesto el acento en las variaciones de las estructuras políticas de la democracia y en sus implicaciones, las teorías culturales de la política necesitan “desarrollar un marco conceptual comparable para explicar cómo las normas de los ciudadanos pueden crear y sostener formas alternativas de democracia”. Indudablemente, ello implicaría definir primero el tipo de democracia deseada, tarea nada sencilla a juzgar por las consideraciones de Collier y Levitsky (1997) sobre la variedad de adjetivos posibles que se usan para caracterizar el concepto democracia. La pretensión de este trabajo queda lejos de este objetivo.

Sin embargo, sí se admite aquí que el desarrollo de la democracia parte de la necesidad de lograr cierto grado de congruencia entre las instituciones y los ciudadanos. En un plano normativo, la incorporación de la voz de los ciudadanos es la esencia de la ciudadanía democrática. Aunque los académicos tienen que desarrollarla, la decisión última sobre los conflictos actuales en torno a cuál es el modelo y los valores que deben predominar en cada sociedad respecto al papel del Estado y de la Administración pública corresponde a los ciudadanos (Box, 1998, 1999).

Christensen y Peters (1999) han analizado los factores estructurales pero también los culturales como variables independientes que afectan a la gobernanza democrática. Bañón y Carrillo (1997: 62 y ss.) sugieren analizar el grado de legitimidad de la administración pública en el marco del sistema político, en torno a las dimensiones y los criterios derivados de la pertenencia de aquella a éste. Estas dimensiones, que son compartidas con el sistema político ya que la administración pública forma parte de él, son el “Estado democrático de derecho, el bienestar social, el comportamiento ético y los métodos de gestión”, y los criterios de evaluación socialmente aceptados que son: eficacia, eficiencia y calidad.

Eldersveld, Jagannadham y Barnabas (1968) definen algunos criterios y la medida en que deben estar presentes en la sociedad para que pueda afirmarse que la burocracia pública está integrada en la democracia, idea que recuerda el propósito de Almond y Verba al definir la cultura cívica. Para aquellos autores la administración pública en una democracia debe estar en “equilibrio” y no lo está cuando actúa fuera del consentimiento democrático por ser demasiado despótica hacia los ciudadanos o por ser excesivamente servil. El equilibrio necesita de cuatro elementos: el conocimiento adecuado por parte de los ciudadanos, la satisfacción con el resultado de la acción pública, la sensación de respecto a los valores de imparcialidad y equidad en el proceso, y la consideración de que el empleo es prestigioso y la administración pública es un buen lugar donde trabajar. Para estos autores el mejor modelo concreto de relación será el caracterizado por un conjunto de percepciones positivas, donde el ciudadano esté satisfecho con la acción pública, es competente respecto a la administración pública y aprecia que sus rasgos son democráticos.

#### **4. Propuesta de un marco conceptual para el estudio de las orientaciones ciudadanas hacia el complejo gobierno y administración en el marco de la teoría de la gobernanza.**

A pesar de su interés teórico, el estudio de las actitudes ciudadanas hacia las instituciones del complejo gobierno y administración ha sido objeto de escasa atención desde la ciencia política y la sociología política. Ello ha ocurrido a pesar de su creciente protagonismo en las democracias occidentales durante las últimas décadas. Estas instituciones consumen la mayor porción del presupuesto público, ocupan una porcentaje muy importante de la población activa, son responsables en gran parte del rendimiento del sistema, e intervienen de forma determinante en las decisiones públicas. Más relevante resulta que están muy presentes en la vida de los ciudadanos y es con ellas y a través de su personal y sus políticas con quienes mantienen una relación más constante con el sistema político. Parte de esta desatención puede deberse a la fortaleza de los estereotipos sobre lo público. La creencia de que los ciudadanos carecen de discurso acerca de lo público o la certidumbre que éste es el paradójica y ambivalentemente hostil pero a la vez exigente en sus demandas hacia las administraciones, es probablemente una de las causas de este cierto abandono. A pesar de los esfuerzos de algunos trabajos ya clásicos por desmitificarlos (Goodsell, 1983; Laufer y Burlaud, 1989), el

predominio de los estereotipos sobre lo público, también por parte de los científicos y los responsables públicos, ha relegado a un segundo plano este tema hasta hace poco tiempo. Incluso el teórico desarrollo de cierta aversión de los ciudadanos hacia las instituciones ha servido en ocasiones como justificación al diseño de las reformas administrativas. Como se ha mencionado esta situación de desconocimiento es la misma para las actitudes hacia el sistema político como un todo o con respecto a algunos de sus elementos, por ejemplo, los partidos, o con el lado de los insumos, objetos de estudio sobre los que existen más trabajos e investigaciones. Todo ello justifica consolidar una línea de investigación que pueda complementar los estudios ya existentes (Peters, 1999a:137; Derlien, 1992).

Bien es verdad, que no puede olvidarse un cierto interés fragmentado y actual por las orientaciones de los ciudadanos hacia estas instituciones públicas en el marco de una preocupación más amplia por la democracia. Por ejemplo, en la literatura científica reciente la valoración del resultado de la acción pública es estudiada como origen de la insatisfacción con los gobiernos y administraciones públicas y, también, con el sistema político. La eficacia de las instituciones públicas es analizada con relación a la existencia o no de capital social. La responsabilidad y honestidad de los políticos y gestores públicos se vincula a la eficacia política subjetiva y al comportamiento de los ciudadanos. Se afirma que el cambio de valores entre los *nuevos* ciudadanos obliga a la modificación de las viejas estructuras administrativas burocráticas, ahora supuestamente incompatibles con el avance de los valores postmaterialistas<sup>9</sup>. Tampoco puede obviarse la inclusión de la administración junto con otro abanico de instituciones en los análisis sobre la evolución del grado de confianza en las instituciones como un indicador de la consolidación y de la salud democrática. Sin embargo, en varios de estos estudios de política comparada que tienen como finalidad establecer regularidades y poder generalizar sobre los efectos de las variables tradicionalmente estudiadas en los trabajos sobre democracia (Sartori, 1970), la ambición explicativa requiere abarcar varios casos con suficiente amplitud para hacerlos comparables. En el caso de los estudios que tratan de analizar los movimientos y fluctuaciones de la confianza en las instituciones, por ejemplo, esto suele significar un número alto de países y un amplio abanico de aquellas, lo cual tiene algunos inconvenientes. Uno de ellos es que la administración pública, objeto complejo de agregar para su estudio, es una institución tradicionalmente más descuidada. Cuando los estudios se refieren a ella lo hacen de una manera genérica, desconociendo su naturaleza, finalidades, composición y funcionamiento complejos<sup>10</sup>. Tal limitación metodológica en estos trabajos favorece la reproducción de los extendidos y casi universales estereotipos sobre tal conjunto de instituciones. Asimismo, estos estudios suelen partir de la idea de que los distintos sistemas son homogéneos y estables y tienden a subestimar la importancia de las variaciones en cada caso (Fuchs y Klingemann, 1995a). En ocasiones eso implica apartar una posible causa explicativa de resultados distintos<sup>11</sup>.

En definitiva, aunque es creciente el interés de los científicos políticos hacia las instituciones de gobierno y administración y su actividad cuando indagan sobre la estabilidad y el desarrollo democrático, no se han analizado de forma sistemática las actitudes de los ciudadanos hacia los

---

<sup>9</sup> Por citar sólo una muestra, sobre el rendimiento del sistema, los resultados de las políticas públicas o la percepción del mismo, y la eficacia puede verse los trabajos de Miller y Listhaug, 1998; McAllister, 1999; Edlund, 1999; Putnam, Pharr y Dalton, 2000; sobre la eficacia de las instituciones y el capital social, los trabajos de Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993 o Putnam, 1999 y Van Deth y Elff, 2000; sobre el cambio de valores destaca el trabajo de Inglehart, 1998; sobre la eficacia de los ciudadanos y las respuestas de los políticos o responsables públicos pueden verse las obras de Hinton-Anderson, 2001; Kraft y Bush, 1998 y Melkers y Thomas, 1998.

<sup>10</sup> Por ejemplo, la mayor parte de los estudios incluyen preguntas sobre la confianza en la “administración pública” o en los “funcionarios públicos” ambos en general. Pueden encontrarse estudios, sin embargo, que se detienen en alguna de los sectores o las áreas funcionales de la administración pública. Por ejemplo, en el caso español pueden citarse: la sanidad, sistema de justicia, la administración tributaria, la policía, entre otros. Estos estudios aunque muy valiosos tiene finalidades distintas a las de esta investigación.

<sup>11</sup> Véase por ejemplo, *Beliefs in Government* (BiG) o incluso las encuestas en varios países como, ejemplo, el latinobarómetro (CIS).

gobiernos y las administraciones públicas<sup>12</sup>.

La situación de desatención de las actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales no es, sin embargo, una barrera insuperable. Además de las aportaciones que han prestado algún interés a este objeto de estudio, el tradicional interés de la ciencia política y sociología política por las orientaciones ciudadanas hacia el sistema político ha promovido el desarrollo de conceptos valiosos en el marco de los estudios sobre democratización. Como se ha visto los trabajos clásicos que están en la tradición de la cultura política de Almond y Verba (1966[1963]) y de Easton (1965 y 1975) han aunado la atención por la consolidación y, más recientemente, el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones, por un lado, y las actitudes de los ciudadanos, por otro. Aunque estos estudios hayan prestado una atención insuficiente o demasiado genérica o fragmentada, deteniéndose en una parcela concreta de las instituciones político-administrativas, pueden aplicarse al estudio de este específico objeto de estudio.

Así siguiendo esta tradición Nachmias y Rosenbloom (1978:36) consideran a la burocracia como un objeto político más. El complejo institucional *gobierno-administración* es entendido así en esta investigación. Con esta premisa, desde un punto de vista empírico y siguiendo la propuesta de Almond y Verba pueden estudiarse las orientaciones y los comportamientos ciudadanos con relación a los siguientes componentes del objeto *gobierno-administración pública*: el propio sistema –la administración pública como un todo-, las estructuras –los distintos niveles de gobierno u organizaciones-; los actores –los empleados públicos y los políticos; los *outputs* –las políticas y los servicios públicos-; los *inputs* y, finalmente, los ciudadanos, en cuanto también ellos tienen alguna consideración de sí mismos como actores respecto de la administración pública. En el siguiente esquema figuran estos actores y las preguntas cuyas respuestas resuelven algunos de los interrogantes principales de los modelos gobernanza democrática. En la tercera columna figuran la finalidad de cada análisis para diversos aspectos teóricos (Cuadro 1)

## Ver CUADRO 1

### **5. Tipos de ciudadanos en su relación con la administración pública y las consecuencias para el desarrollo democrático y para el papel del complejo gobierno-administración pública**

Desde el punto de vista de la gobernanza es útil conocer cómo son las actitudes ciudadanas hacia las instituciones gubernamentales desde distintas perspectivas. Como se ha explicado más arriba Almond y Verba (1966) distinguieron entre la cultura política leal, hostil y apática para analizar la relación entre el sistema político y los ciudadanos. Nachmias y Rosenbloom (1978) diseñan una tipología similar diferenciando entre burófilos, burotolerantes y burófobos como puede verse a continuación en el cuadro 2.

## Ver CUADRO 2

Aunque tal clasificación atiende sólo a las dimensiones de las expectativas de trato (igualitario o discriminatorio) y la percepción del grado de complejidad con la que se percibe a las burocracias públicas, la combinación puede tener implicaciones sobre otras actitudes y sobre el comportamiento ciudadano. Una de las controversias que se encuentra en el centro del debate ya tradicional de la ciencia política y, en especial, en los estudios sobre comportamiento político, sin que todavía puedan

<sup>12</sup> Como se ha visto un intento incompleto es el de Nachmias y Rosenbloom (1978). En España tienen relevancia teórica en este sentido los trabajos de Bañón y Carrillo (1997) y de Carrillo (1997). Bouckaert y Van de Walle (2001) han llamado a la profundización sobre este tema desde la EGPA *Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector*. Peters (1999a) se queja de esta situación, realiza alguna propuesta y también una invitación a avanzar. Todos estos trabajos se consideran referencias centrales para esta investigación.

presentarse resultados concluyentes, es la existencia de una relación -más o menos intensa- entre la actitudes y el comportamiento político de los ciudadanos. Otra de ellas es la reflexión acerca las motivos que impulsan a los ciudadanos comportarse de una u otra manera -por ejemplo, a votar en un sentido o en otro o no votar. Aunque no hay una vinculación clara entre el comportamiento y las percepciones, Lyons, Lowery y DeHoog (1992) construyen, basándose en Hirschman (1977), un modelo que explica las respuestas políticas de los ciudadanos respecto a la insatisfacción con las administraciones públicas. Existen cuatro posibles respuestas: *Voice*, *Loyalty*, *Neglect* y *Exit* que pueden adecuarse al objeto de esta investigación. Tres variables condicionan este tipo de respuestas: la satisfacción previa, la implicación en los asuntos de la comunidad, las alternativas que uno tenga de recibir las prestaciones en otro lugar. Un ciudadano actualmente insatisfecho tendrá una respuesta *Exit*, de salida, si tradicionalmente ha estado también insatisfecho con la administración, es activo y tiene posibilidades de recibir fuera sus prestaciones. Tendrá una actitud *Neglect* si aún estando insatisfecho siempre, no tiene posibilidades fuera y se muestra pasivo. En esta categoría estarían las respuestas relacionadas con la desafección, con el cinismo, la desconfianza, el desinterés con los temas públicos, la creencia en que el gobierno no cuida de él o el desinterés con lo que ocurre en la comunidad. Un ciudadano responderá con *Loyalty* si a pesar de estar insatisfecho esta sensación es temporal, confía en que las cosas mejoren y es pasivo. Finalmente, alguien que responde con *Voice* es leal y activo, ha estado normalmente satisfecho aunque en esta ocasión pueda estar insatisfecho.

Ampliando algo más las variables de la tipología de Nachmias y Rosenbloom y recogiendo las sugerencias de Lyons, Lowery y DeHoog (1992) podrían construirse nuevos tipos en que los burófilos tienen un conjunto de orientaciones mayoritariamente positivas hacia las instituciones gubernamentales. Son aquellos que entienden que la administración pública y los empleados públicos son generalmente honestos y no discriminan. Esta percepción les anima a participar, a la crítica constructiva, y se muestran predispuestos a ello en las situaciones en que sea necesario. Los burófobos son aquellos que, sin embargo, perciben a la administración pública como un ente complejo y discriminatorio en el tratamiento a los ciudadanos lo que hace que eviten involucrarse en las decisiones públicas y opten por salir si tienen posibilidades de hacerlo. Los burófilos y burotolerantes se corresponderían con aquellos ciudadanos de cultura leal y apática respectivamente, mientras que los burófobos son los ciudadanos alienados.

Esta tipología permite establecer vínculos entre la relación entre los ciudadanos y la administración pública y la gobernanza democrática. Si la existencia de una buena gobernanza se hace depender de la presencia de ciudadanos capaces para exigir la rendición de cuentas a los responsables públicos y críticos para conseguir la receptividad de las instituciones gubernamentales, la detección de burófilos e incluso de burotolerantes eficaces sería beneficioso para su desarrollo. Al contrario, la presencia mayoritaria de burófobos dificultaría el logro de una buena gobernanza.

Como está suficientemente demostrado, la relación entre los ciudadanos y la democracia se conforma por la interacción entre las dos partes de la relación. De la misma manera, la relación entre los ciudadanos y la administración pública se configura no sólo por los deseos y cambios en una de las partes sino también las modificaciones en la otra y por sus mutuos ajustes. De modo que un tipo u otro de instituciones administrativas podrían contribuir a generar un tipo u otro de ciudadano.(cuadro 3).

### Ver CUADRO 3

De modo que si en un lado de la relación se encuentran ciudadanos con actitudes positivas respecto a la administración pública y que, además, piensan en ella como accesible, probablemente al otro lado se encuentre una administración pública abierta y receptiva y un tipo de relación más próxima al modelo de ciudadanía. Sin embargo, si predominan actitudes negativas típicas de ciudadanos burófobos, que encuentran inaccesible a la administración pública, es posible que al otro lado de la relación exista una administración pública cerrada, lo que da lugar a un modelo de relación con los

ciudadanos jerárquico, unilateral, regulador y burocrático. Cuando los ciudadanos piensan que la administración es compleja pero al mismo tiempo son capaces de destacar rasgos positivos de la administración pública y encontrar ventajas en la relación, se desarrolla un modelo empresarial, caracterizado por una administración pública microreceptiva sin desarrollar mecanismos de *voice*. Finalmente, si la administración pública se percibe negativamente pero los ciudadanos encuentran que es accesible es posible que en el otro lado se encuentra una administración abierta y que el modelo de la relación sea una versión matizada del modelo de relación de ciudadanía, que está presente también en la literatura, en el sentido de que no es tan necesaria la existencia de congruencia como la presencia de mecanismos que permitan interacciones para lograrla.

El hecho de que esta relación sea interactiva puede tener más consecuencias. En el caso de ciudadanos burotolerantes eficaces, parece más probable la evolución hacia un tipo de relación de ciudadanía si aquellos utilizan su voz para la mejora de las instituciones. Por el contrario, en el tipo de burotolerantes apáticos, la evolución natural de la relación tiende a una relación de tipo burocrático, debido al deterioro de las prestaciones públicas y a la incapacidad para la expresión de la voz. A su vez el tipo de relación burocratizada solamente puede aspirar a una relación empresarial si no se articulan mecanismos de voz o si los ciudadanos deciden no utilizarlos. Existe también la probabilidad de que en una relación de ciudadanía crezcan las actitudes negativas

Conocido el tipo de relación o las características y el papel de las instituciones, podría establecerse cuales serán las orientaciones ciudadanas. Pero más importante que esto es la puesta en evidencia de estos tipos de relaciones y sus conexiones, que puede proporcionar algunas claves para el rediseño de las instituciones y la anticipación de las consecuencias tanto para el papel de las instituciones como el de los ciudadanos y la calidad democrática ya se defina ésta desde el lado de las instituciones, por la presencia de determinado tipo de ciudadanos, o por los rasgos y consecuencias de la interacción entre ambos.

### **Bibliografía**

- Almond, G. A. 1999. Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las Ciencias Políticas. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Almond, G. A. y S. Verba. 1966. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, Ch. J. y Ch. A. Guillory. 1997. "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems". *American Political Science Review*, 91, 1, 66-81.
- Bañón, R. y E. Carrillo. 1997. "La legitimidad de la Administración Pública", en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 51-78.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barry, B. 1978. "Values and Stable Democracy: Three Theories" en B. Barry (ed.), *Sociologists, Economists and Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 47-74.
- Beetham, D. 1991. *The Legitimation of Power*. Issues in Political Theory. Londres: Series Editors Peter Jones and Albert Weale. Macmillan.
- Beetham, D. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage Publications.
- Bok, D. 1997. "Measuring the Performance of Government", en J. S. Nye, P. D. Zelikow y D. C. King (eds.), *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 55-75.
- Borre, O. y Goldsmith, M. 1995 "The Scope of Government", en O. Borre y E. Scarbrough (eds.), *Beliefs in Government Volume Three: The Scope of Government*. Nueva York: Oxford University Press, 1 a 22.
- Box, R. C. 1998. *Citizen Governance. Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Box, R. C. 1999. "Running Government like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice". *American Review of Public Administration*, 29, 1, 19-43.
- Christensen, T. y B. G. Peters. 1999. *Structure, Culture, and Governance*. Lanham. Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Collier, D. y S. Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives Cox, R. H. 2001. "The Social Construction of An Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany". *World Politics*, 53, 463-98.
- Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watuki. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: Nueva York University Press.
- Dalton, R. J. 2000. "Citizen Attitudes and Political Behavior". *Comparative Political Studies*, 33, 6/7, 912-940.
- Dahl, R. 1996. "Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience" en Shapiro, I. y Russell Hardin (eds.) *Political Order (Nomos 38)*. Nueva York: Nueva York UP, 175-206.
- Diamond, L. 1998. "Political Culture and Democratic Consolidation". Estudio/ Working Paper 1998/118. Madrid: Instituto Juan March.
- Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Easton, D. 1975. "A Re- Assessment of the Concept of the Political Support". *British Journal of Political Science*, 5, 4, 435-457.
- Eldersveld, S. J., J. Jagannadham y A. P. Barnabas. 1968. *The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy: An empirical study in Delhi State, India, 1964*. Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Foweraker, J. y R. Krznic. 2000. "Measuring Liberal Democratic Performance: an Empirical and Conceptual Critique". *Political Studies*, 48, 759-787.
- Fuchs, D. y H-D. Klingemann. 1995. "Citizens and the State: A Changing Relationship?", en H-D. Klingemann y D. Fuchs (ed.), *Beliefs in Government Volume One: Citizens and The State*. Nueva York: Oxford University Press, 1-23.
- Granato, J., R. Inglehart y D. Leblang. 1996. "The Effect of Cultural Values on Economic Development: Theory, Hypotheses, and Some Empirical Test". *American Journal of Political Science*, 40, 3, 608-631.
- Habermas, J. 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Inglehart, R. 1998. *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: CIS.
- Inglehart, R. 1999. "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy", en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 236-256.
- Ingram, H. 2000. "Research Agenda for Public Policy and Democracy", Center for the Study of Democracy, <http://www.democ.uci.edu/democ/papers/ingram2.htm>
- Kaase, M. y K. Newton (ed.). 1995. *Beliefs in Government Volume Five: Beliefs in Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lawrence, R. Z. 1997. "Is it Really the Economy Stupid", en J. S. Nye, P. D. Zelikow y D. C. King, (eds.), *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 111-132.
- Lijphart, A. 1994. *Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. J. 1987. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lipset, S.M. 1981. *El hombre político y las bases de la política*. Madrid: Tecnos.
- Maloney, W., G. Smith y G. Stoker. 2000. "Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized "Top- Down" Perspective". *Political Studies*, 48, 802-820.
- Mayntz, R. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Reforma y democracia*, 21, 9-22.

- March, J. y J. Olsen. 1995. *El redescubrimiento de las instituciones*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mcallister, I. 1999. "The Economic Performance of Government", en P. Norris (ed.), *Critical citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 188-203.
- Miller, A. y O. Listhaug, O. 1999. "Political Performance and Institutional Trust", en P. Norris (ed.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 205-216.
- Nachmias, D. y D. H. Rosenbloom. 1978. *Bureaucratic Culture. Citizens and Administrators in Israel*. Londres: Croom Helm.
- Newton, K. 1999. "Social and Political Trust in Established Democracies" en P. Norris (ed.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 169-187.
- Norris, P. (ed.) 1999. *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, J.S., P. D. Zelikow y D. C. King (eds.). 1997. *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nye, J. S. 1997. "Introduction: The Decline of Confidence in Government", en J. S. Nye, P. D. Zelikow y D. C. King (eds.), *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1-18.
- O'Connor, J. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. Nueva York: St Martin's Press.
- O'Donnell, G. 1996. "Otra institucionalización". *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, 2, 5-27.
- O'Donnell, G. 1999. "Horizontal Accountability in New Democracies", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Self Restraining State. Power*
- Offe, C. 1985. *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.
- Orren G. 1997. "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government" en J. S. Nye, P. D. Zelikow y D. C. King (eds.), *Why People don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press, 77-107.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. 1996. *The Future of Governing. Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
- Peters, B. G. 1999a. *La política de la burocracia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. y J. Pierre. 2000. "Citizens versus the New Public Manager. The Problem of Mutual Empowerment". *Administration & Society*, 32, 1, 9-28.
- Pollit, Ch. 2001. "Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform". *Public Management Review*, 4, 1, 471-472.
- Putnam, R. D., S. J. Pharr y R. J. Dalton 2000. "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?", en S. J. Pharr y R. D. Putnam, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 3-27.
- Putnam, R. D. 1999. *Bowling Alone*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Hibbing, J. R. y E. Theiss- Morse. 1995. *Congress as public enemy: public attitudes toward American political institutios*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, 44, 652-657.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic*. Nueva York: Oxford University Press.
- Schedler, A. 1999. "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 13-28.
- Torcal, M. 2001. "La desafección en las nuevas democracias del sur de Europa y Latinoamérica".

*Revista Instituciones y Desarrollo*, 8 y 9, 229-280.

Wahlke, J. C. 1999 [1971]. "Policy Demands and System Support: The Role of the Represented". *Legislatures*, 97-123.

Weatherford, M. S. 1992. "Measuring Political Legitimacy". *American Political Science Review*, 86, 149-166.

Wright, V., 1994. "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", en W. C. Müller y V. Wright, *Special Issue on The State in Western Europe Retreat or Definition?*, *West European Politics*, 17, 3 102-137.

### **Reseña biográfica**

Eloísa del Pino es profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid) y en diversos programas de postgrado para directivos públicos en España y Latinoamérica. Es colaboradora del Departamento de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Es coautora junto a Manuel Villoria del libro *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones públicas* y autora de varias publicaciones sobre opinión pública y administración y políticas públicas. e-mail: [pino@poseidon.fcjs.urjc.es](mailto:pino@poseidon.fcjs.urjc.es)



**Cuadro 1**

<b>Las orientaciones de los ciudadanos hacia la administración pública en la teoría de la gobernanza democrática</b>		
<b>Objetos Político-administrativos</b>	<b>Preguntas</b>	<b>Finalidad</b>
La Administración Pública como un todo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Quién debería responsabilizarse de la procura del bienestar?</li> <li>• ¿Qué metáfora sobre el papel de la administración pública? (Empresa o actor político)</li> </ul>	<p>Legitimidad</p> <p>Criterios de rendición de cuentas y responsabilidad</p>
Los distintos niveles de gobierno (supranacionales, nacionales y subnacionales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué valores representa cada administración?</li> <li>• ¿En qué nivel de gobierno debe recaer la responsabilidad sobre la cada política? ¿Por qué?</li> </ul>	<p>Legitimidad de cada gobierno/ Diseño institucional</p> <p>Valores a proteger por cada gobierno y criterios de medida</p>
Las combinaciones de organizaciones públicas o públicas y privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo deben financiarse y gestionarse las políticas de bienestar?</li> <li>• La preferencia ciudadana por modelos públicos ¿qué valores trata de proteger?</li> <li>• De la preferencia por mecanismos privados ¿qué valores se deducen?</li> <li>• ¿Qué estrategias de relación con el ciudadano? (servicios, derechos, obligaciones)</li> </ul>	<p>Modelo de cooperación con la sociedad</p> <p>Elección entre valores prioritarios: eficacia, eficiencia, calidad, universalidad, equidad</p>
El individuo respecto a las instituciones de la democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué valores son los principales en la relación con la administración pública?</li> <li>• ¿Se creen capaces de influir en las decisiones públicas?</li> <li>• ¿Qué administración es la más accesible?</li> <li>• ¿Existen deseos de participación en determinadas políticas o servicios?</li> <li>• ¿Qué metáfora sobre el ciudadano (cliente, contribuyente, ciudadano)</li> <li>• Capital social</li> </ul>	<p>Modelo de gestión</p> <p>Eficacia política subjetiva/ Accountability horizontal (Vitalidad de la democracia)</p> <p>Eficacia de las instituciones</p>
Los actores político-administrativos-funcionario y/o políticos-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué se espera de ellos?</li> <li>• ¿Qué límites de conducta?</li> <li>• ¿Cómo se perciben? ¿Se confía?</li> <li>• ¿Qué características tiene un buen responsable público?</li> </ul>	<p>Capacidad de gestión</p> <p>Responsabilidad</p> <p>Ética</p>

Las políticas y los servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué áreas de política reciben el apoyo de los ciudadanos y en qué medida lo reciben?</li> <li>• ¿Qué lugar ocupan las políticas del bienestar respecto al resto?</li> <li>• ¿Con cuanta intensidad es deseable la intervención pública en las políticas en general y, en concreto, en las del bienestar?</li> <li>• ¿Qué valores son prioritarios (equidad, seguridad,...)</li> <li>• ¿Están satisfechos con la acción pública?</li> </ul>	Eficacia Calidad Representatividad Receptividad
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

### Cuadro 2

Orientaciones hacia la burocracia		
	Trata a todos por igual	Trato Discriminatorio
No complicada	Burófilos	Burotolerantes
Complicada	Burotolerantes	Burofobos

Fuente: Nachmias y Rosenbloom (1978: 25 y ss.)

### Cuadro 3

Tipos de relación, tipos de ciudadanos y tipos de administración pública según las orientaciones de los ciudadanos			
	Actitudes positivas	Actitudes Negativas	
Sencilla y Accesible	De Ciudadanía Ciudadanos burófilos, trabajo conjunto y Administración abierta que cuenta con los ciudadanos para tomar decisiones	Participativa Ciudadanos burotolerantes eficaces y críticos; Administración semi-abierta, semi-receptiva	Ciudadanos participativos
	Complicada inaccesible	Empresarial Ciudadanos burotolerantes ineficaces Administración microreceptiva, eficaz	Burocratizada Ciudadanos burófobos; Administración jerárquica, cerrada, poca calidad.

Fuente: elaboración propia