

CRÍTICA DE LIBROS

Eloísa DEL PINO

Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas

Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid

La obra de Eloísa del Pino posee un carácter pionero en el estudio de las denominadas ciencias de la administración en España. El libro es una espléndida adaptación de su tesis doctoral en la que se incorporan perspectivas de la Ciencia Política y la Sociología Política, junto a enfoques analíticos sobre la administración pública desarrollados en los últimos tiempos. La autora aplica, por tanto, una triangulación disciplinar a la indagación de los cambios estatales en la España democrática y sus variadas manifestaciones en las relaciones entre ciudadanos e instituciones de gobierno.

El trabajo de campo realizado por la autora para evidenciar análisis y hallazgos ha sido vasto, lo que realza su consistencia y pulcritud investigadoras. Valga mencionar la revisión con aprovechamiento del material disponible en el Centro de Investigaciones Sociológicas relativo a 36 grupos de discusión. Tal empeño es motivo de especial satisfacción en un país poco acostumbrado a la explotación acumulativa de bancos de datos, los cuales suelen "dormir el sueño de los justos" en archivos inaccesibles a investigadores y estudiosos.

Además, las aportaciones del libro se fundamentan en un soporte empírico sólido complementado por el análisis minucioso de otros estudios de carácter cuantitativo de carácter estatal, así como de informes sociológicos tributarios y otros resultados de proyectos de investigación de carácter autonómico y local. Es quizá la eficaz combinación de las perspectivas cuantitativa y cualitativa la característica más destacable en la obra ahora reseñada.

Tras un clarificador prólogo de Miguel Beltrán, la profesora del Pino realiza en el primer capítulo una labor de identificación de las investigaciones y trabajos con análogo objeto de estudio. Tal arranque es muy apropiado a fin de desvelar las dependencias inerciales conceptuales y teóricas. A un primer examen de las contribuciones clásicas de Almond, Verba o Easton, sucede la crítica analítica de las contribuciones que han tratado específicamente los problemas y cambios relacionados con las instituciones gubernamentales y administrativas, y que están presentes en la discusión académica general sobre las transformaciones del Estado y de la administración pública. Entre las

Revista Internacional de Sociología (RIS)

Tercera Época, Nº 38, Mayo-Agosto, 2004, pp. 217-232.

aportaciones de este capítulo inicial, la autora propone una tipología de ciudadanos en función de sus actitudes hacia las instituciones gubernamentales, distinguiendo entre ciudadanos *burófobos*, *burolerantes* y *burófilos*. El argumento que subyace en esta tipología es que la presencia de una u otra clase de ciudadanos permite inferir algunas consecuencias para el funcionamiento de las administraciones públicas y con relación a la discusión general sobre la democracia.

El principal propósito del segundo capítulo es enmarcar las actitudes específicas de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales en un ámbito más amplio, cual es el de las actitudes de los españoles hacia su comunidad política y su Estado. En concreto, se indaga sobre cómo han evolucionado las actitudes de los ciudadanos hacia el sistema político y sus instituciones principales en los últimos años en función de las modificaciones del propio sistema: la reinstauración democrática, el Estado de las Autonomías, el Estado del Bienestar y la integración europea. El examen de éstos últimos es especialmente relevante si se piensa que son las instituciones político-administrativas que se han transformado en mayor medida. Además, han aumentado sensiblemente su protagonismo en la vida de los ciudadanos "de a pie" o de la "gente corriente" (*ordinary people*, en expresión anglosajona utilizada por Rose). Se reconoce que existen cambios en el sistema político español —desarrollo del bienestar, descentralización autonómica— hacia los cuales el apoyo ciudadano se ha incrementado,

modificaciones que a su vez han afectado singularmente a las instituciones públicas de gobierno.

En el tercer capítulo se analizan las orientaciones psicológicas colectivas y el comportamiento de los ciudadanos hacia la administración pública en general. Indica la autora al respecto que, al igual que como sucede en otros países de nuestro entorno geográfico y político, podría darse en el caso español una fuerte presencia de estereotipos sobre la administración pública que realmente pudiera enmascarar actitudes dispares. Es por ello que Eloísa del Pino incide en la comprobación e identificación de la persistencia o no de prejuicios y lugares comunes. Uno de los hallazgos paradójicos del estudio es la ambivalencia mostrada por los ciudadanos que suelen describir a la administración pública y sus funcionarios con imágenes predominantemente negativas, si bien sus actitudes pueden describirse como más positivas cuando se analizan experiencias y contactos concretos en las relaciones entre administradores y administrados.

Las actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones político-administrativas en el marco de algunos de los problemas asociados al Estado del Bienestar ocupan los análisis del cuarto capítulo. Se intenta responder a diversas cuestiones relativas a los debates sobre el Estado del Bienestar, la opinión pública y las políticas públicas con el objetivo de identificar algunas de las dimensiones que permiten establecer el modelo y el tipo de relación entre ciudadanos y administración pública en el caso español. En una mayoría de

los casos, las respuestas a las preguntas planteadas respecto a las preferencias de los ciudadanos españoles apuntan hacia la legitimación de un modelo en el que la administración pública desempeñe un rol preponderante en la producción, provisión y distribución del bienestar social.

En el capítulo quinto se presta atención a uno de los cambios de mayor alcance en la recomposición del diseño institucional español: el desarrollo del Estado de las Autonomías y el proceso profundo y generalizado de descentralización, el cual también cabe calificar como de "federalización". Se pasa revista, pues, a los tres niveles principales de gobierno y administración en España. Destaca entre los diversos hallazgos la existencia de un perfil diferenciado para cada uno de los niveles (central, autonómico y local), distinguiéndose entre percepciones y preferencias. Como no cabía esperar menos, los ciudadanos valoran diferenciadamente las actuaciones y competencias de los tres niveles. Así, se espera que las Comunidades Autónomas y los entes locales incrementen su capacidad de prestación de servicios públicos, mientras que para el Estado central se pide una mayor implicación en la garantía de equidad entre los ciudadanos y la equidad territorial. Respecto a ésta última, se colige de tales actitudes la grave disfuncionalidad que para el natural "cierre" federal del modelo autonómico significa la existencia de un Senado atrofiado y que no cumple en modo alguno con su finalidad como cámara territorial.

El sexto y último capítulo del

volumen lo dedica Eloísa del Pino a conclusiones y reflexiones. Desputa en esta parte del estudio el deseo de la autora por establecer las implicaciones de los principales hallazgos y resultados obtenidos. Se indican, por consiguiente, líneas de discusión y referencias argumentativas respecto a la transformación del rol del Estado y la administración pública, así como con relación a las actitudes ciudadanas hacia el sistema democrático. En particular, destaca el esfuerzo de la autora por ofrecer una clasificación de los españoles en la tipología indicada en el marco conceptual de la investigación (*burófobos*, *burolerantes* y *burófilos*), el cual debe ser de utilidad para futuros estudios. Entre las diversas conclusiones sólidamente argumentadas y validadas empíricamente cabe señalar las siguientes: (a) La progresiva construcción de un sistema federal ha modificado las actitudes hacia las instituciones administrativas; (b) Las administraciones autonómicas han empezado a forjarse un perfil positivo, aunque con un alto grado de exigencia ciudadana; y (c) No puede decirse que exista un malestar generalizado con el conjunto de las instituciones administrativas ni con sus componentes.

El libro de Eloísa del Pino se inscribe en un campo de especialización académica aún incipiente pese a la considerable y no siempre ejemplar expansión de las ciencias de la administración en España. La autora se ha encaminado en este volumen por una ruta en la que los elementos teóricos y empíricos, bien de índole política, psicológica o sociológica se

combinan a fin de mejor escudriñar un objeto de estudio común a los tales enfoques. Es encomiable en esta obra un entendimiento de la acción pública no constreñida a una visión meramente juricista y formalista. Puede argüirse que tal enfoque queda aún lejos de las prácticas burocráticas de administradores y administrados en la España europeizada, descentralizada y del bienestar de comienzos del siglo XXI.

Pero esfuerzos como el recogido en las páginas de este libro son una muestra no sólo de excelencia en el ámbito de las ciencias sociales en letras hispanas, sino de un nivel de rigor analítico exigible a toda producción científica con vocación por explicar la realidad social.

LUIS MORENO
UPC-CSIC, Madrid