

Para citar: Canel, M.J. y Luoma-Aho, V. (2015, en prensa). Crisis en la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad. En Villafañe, J. (Dir.). *Anuario. La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*. Madrid: Gedisa.

Crisis en la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad¹

María José Canel

Catedrática

Universidad Complutense de Madrid

mjcanel@ucm.es

Vilma Luoma-aho

Catedrática

Universidad de Jyväskylä

vilma.luoma-aho@jyu.fi

Abstract

En un contexto de generalizada crisis de confianza, el presente artículo es una reflexión sobre el valor de la intangibilidad en el sector público. Describe primero el contexto (frenos y motores) de la Administración Pública y explora las singularidades de ésta para la consideración de la intangibilidad como valor; analiza las implicaciones comunicativas que para la gestión de bienes intangibles puede tener la *New Public Management*; traslada al sector público la definición de ‘bien intangible’; y termina sugiriendo una ‘plantilla’ que puede ser de utilidad para estudiar el valor que los bienes intangibles –reputación, legitimidad, marca, capital intelectual, responsabilidad social institucional, compromiso y confianza- aportan a la Administración Pública.

Within the context of generalized crisis of trust, this article attempts to provide an account of the research and management of intangibility in the public sector. It first explores specificities of the Public Administration and describes both drivers and obstacles for assessing the value of intangibility; it analyzes the communicative implications of the *New Public Management*; it transfers from the private to the public sector the definition of ‘intangible asset’; and finally, it suggests a template that could be of use for the study of what intangible assets –reputation, legitimacy, brand, intellectual capital, institutional social responsibility, engagement and trust- mean for the Public Administration.

Palabras clave

Bienes intangibles sector público, comunicación sector público, reputación, confianza, Administración Pública, crisis

Key words

Intangible assets public sector, public sector communication, reputation, trust, Public Administration, crisis

1. Introducción

El próximo mes de mayo termina la legislatura en España de todos los ayuntamientos y de la mayor parte de las comunidades autónomas. Los políticos que han liderado esas entidades finalizarán un período de gestión cuyos resultados constituirán la base para la posible revalidación de quienes aspiren a ser reelegidos. Es momento de hacer balance, de rendir cuentas ante los ciudadanos sobre el uso de la confianza que recibieran para manejar poder y recursos de los representados.

En su tarea de reportar logros, los gestores públicos se están topando, una vez más, con motivos para la frustración: bajos índices de confianza, alto desconocimiento de las medidas públicas, elevada insatisfacción, atribución de culpas por incumplimientos,... En definitiva, el saldo arroja una gran distancia entre los gestores y los administrados, por desconocimiento de lo que considerarían bueno, o por conocimiento de lo que valoran mal. Algo que podría considerarse paradójico dado que, en muchos casos, la gestión ha ido acompañada de elevados gastos en publicidad y campañas de comunicación.

Esta descripción se añade al dibujo de crisis generalizada de confianza en la Administración Pública que constatan entidades internacionales (OECD, 2013; consideraciones similares están también en informes de otras como la ONU, el Banco Mundial o el FMI): con apoyo en el incremento de la desconfianza, estas organizaciones demandan los esfuerzos de gestores públicos e investigadores para profundizar en las causas del gran distanciamiento que se ha producido en el sector público con los ciudadanos.

Ciertamente las crisis económica, frecuentemente asociada a una subida de cargas impositivas, está dificultando la capacidad de la Administración Pública por satisfacer las necesidades ciudadanas y mantener un nivel de excelencia (Luoma-aho, 2007 y 2008; Carpenter y Krause, 2012); incrementa la insatisfacción ante la burocracia, rigidez y lentitud de los servicios públicos (Uslaner, 2010; Canel y García-Molero, 2013; Chen et al., 2013); mina la legitimidad del sector público (Canel y Zamora, 2014); y en definitiva, pone de manifiesto la necesidad de una profunda reflexión sobre el valor que la gestión de lo público aporta a aquellos para quienes se gestiona.

De manera particular las entidades arriba mencionadas señalan como reto central el de reconstruir la confianza, que está asociado a otros como el de garantizar la legitimidad, reforzar la transparencia y rendición de cuentas, o promover la participación. Este artículo se encuadra en ese reto, tratando de ofrecer una reflexión sobre el valor de la intangibilidad en el sector público. Es resultado de los trabajos preliminares que estamos haciendo para un libro

sobre la comunicación en el sector público.ⁱⁱ Con apoyo en la revisión de la literatura existente, el artículo describe el contexto (frenos y motores) de la Administración Pública para la consideración de la intangibilidad; traslada al sector público la definición de 'bien intangible'; explora las singularidades de ésta para la valoración de su intangibilidad; y termina sugiriendo una plantilla que puede ser de utilidad para estudiar la construcción de bienes intangibles en el sector público.

2. Comunicación y tipos de intangibles

Si bien distintas áreas disciplinares en comunicación (tales como Comunicación Corporativa, Relaciones Públicas y Comunicación Organizacional) han abordado el estudio de los bienes intangibles, se han enfocado fundamentalmente a la Reputación Corporativa, Marca y RSC; y además sólo en el sector privado (sobran aquí las referencias). Otros bienes intangibles y bajo el concepto de Capital Intelectual han sido abordados más desde las Ciencias Económicas y Empresariales y la Sociología (Sánchez, 2008: 577).

El concepto 'bien intangible' ha sido ampliamente tratado en el sector privado tanto en el ámbito académico como en el profesional. Hace ya tiempo que las empresas atribuyen valor a activos que carecen de sustancia física para explicar la diferencia entre el valor contable y el valor de mercado (Lev & Daum, 2004).

El sector público, sin embargo, se ha mostrado reacio a la consideración y evaluación de bienes intangibles (Luoma-aho y Makikangas, 2014), algo que resulta paradójico dado que la intangibilidad puede ser incluso aquí mayor: frente a los objetivos cuantificables que predominan en las empresas, ligados al aumento del valor de mercado y a la necesidad de obtener beneficios, los objetivos de las administraciones públicas son variados y, con frecuencia, no monetarios: velar por la seguridad nacional, impartir justicia, incrementar el nivel cultural de la población, etc. Pero además, entre los recursos productivos –los recursos humanos, conocimiento, capital, materias primas y maquinaria– los que más utilizan las administraciones públicas son precisamente los más intangibles, los recursos humanos y el conocimiento. Por último, y atendiendo al producto final de las administraciones públicas, éste es con frecuencia intangible (Cinca et al., 2003; Bossi et al., 2005).

La revisión de la literatura muestra que hay dispersión y falta de sistematización en la consideración de los distintos tipos de bienes intangibles así como de las relaciones que pueden darse entre ellos. Por ejemplo, algunos autores consideran equivalentes (y utilizan los términos indistintamente) el 'capital intelectual' y 'bien intangible' (Lev y Daum, 2004; Sánchez, 2008). Otros, recurriendo a la definición adoptada por la OECD en 1993 ("inversiones a largo plazo distintas de la compra de activos fijos y dirigidas a incrementar los futuros resultados de la empresa"), entienden que hay bienes de naturaleza intangible que, como tal, no forman parte del capital intelectual sino que, como la reputación, son resultado de la utilización atinada de aquel (Petty y Guthrie, 2000: 158). Estos autores diferencian también el capital intelectual de la gestión del conocimiento (Petty & Guthrie, 2000: 159; Guthrie, 2001).

Sin embargo, la identificación de 'capital intelectual' con 'bien intangible' ha presidido el desarrollo del conocimiento sobre bienes intangibles. Por ejemplo,

la mayoría de las tipologías de bienes intangibles se apoyan en los distintos niveles de capital intelectual: el *capital estructural* (al que corresponden los siguientes bienes intangibles: patente, copyright, propiedad intelectual, filosofía de gestión, cultura corporativa, proceso de gestión, sistemas de información, *networking* y relaciones financieras); *capital relacional* (marca, fidelidad del cliente, nombre de la compañía, canal de distribución, colaboración comercial, franquicia); y *capital humano* (*know how*, educación, cualificación profesional, aptitudes relacionales, espíritu emprendedor, innovación, capacidad proactiva, capacidad reactiva) (Petty & Guthrie, 2000: 166).

El traslado de 'bien intangible' al sector público ha importado esta manera de clasificar. De hecho, muchos de los modelos con los que se trabaja para abordar los problemas de cómputo del valor en el sector público (ver por ejemplo los modelos de Kaplan y Norton, 2004; el modelo SICAP, el de Caba y Sierra tratados en Ramírez, 2010; o los de Castro et al. (2004) y Bossi et al., (2005), se guían por esa manera de entender las distintas dimensiones del capital intelectual.

La revisión de la literatura muestra también que se cuenta con pocos esquemas de análisis, plantillas o conceptos que ayuden a tener la comunicación como elemento o criterio para la elaboración de tipologías de intangibles. Por ejemplo, aquellos bienes intangibles en los que la comunicación juega un papel no tienen fácil acomodo en la clasificación típica de Hall (1992). Diferencia este autor los recursos intangibles que son *activos* (o haberes) (por ejemplo, la propiedad intelectual, patentes, marcas, *copyright* y diseños registrados, secretos comerciales y bases de datos) de los que son *habilidades* (por ejemplo el *know-how* o la cultura de la organización); mientras que los primeros son propiedad de la organización y en ella permanecen, los segundos se pueden ir si las personas dejan la organización. En esta clasificación la reputación se descoloca ya que, como afirma Hall, puede ser entendida como propiedad de la organización defendida legalmente en el supuesto de difamación o libelo; pero la 'propiedad' que una organización tiene sobre su reputación es más difusa.

La clasificación de Bossi et al., (2005) respecto a los bienes intangibles del sector público tiene algo en cuenta la comunicación, pero lo hace para señalar la intangibilidad que puede ponerse en juego por la proyección exterior de la organización (distinguen la organización interna, la externa, el capital humano, el compromiso social y medioambiental), o las exigencias de provisión de información (transparencia y rendición de cuentas). El papel de la comunicación en la construcción de intangibles sigue quedando aquí desdibujado.

3. Motores y frenos para la incorporación de bienes intangibles en la Administración Pública

A continuación señalamos los frenos y motores que consideramos tiene el sector público para una más decidida incorporación de la gestión de bienes intangibles.

Tomaremos algunos de los frenos apuntados por Bossi et al. (2005). En primer lugar, el sector público tiene menos urgencia que el privado por cuantificar: porque el sector privado depende de los beneficios que genera, necesita la

cuantificación monetaria para conocer el valor total que puede hacer valer – valga la redundancia- en una determinada venta. Sin embargo el sector público, no tan sometido a las fuerzas del mercado, no necesita cuantificar el valor.

Estos autores señalan también el menor estímulo para la adopción de nuevas técnicas de gestión. El monopolio y falta de competencia en el sector público llevan aparejados una lentitud para la medición y registro de activos intangibles.

La rigidez en los procesos de captación y promoción de personal de la Administración Pública es otro de los frenos que Bossi et al. (2005) identifican: fácilmente se deja escapar a buenos profesionales que podrían hacer prosperar propuestas de gestión de bienes intangibles.

Señalamos, en cuarto lugar, algo que hoy se ha hecho todavía más realidad que cuando en su día lo señalaran Cinca et al. (2003): los gestores públicos y los políticos tienden a confiar en la elocuencia de los hechos, prestando menos atención al trabajo que exige ‘ponerlos en valor’.

Por último, en su exploración de los problemas para la gestión de la reputación de la Administración Pública, Wæraas y Byrkjeflot (2012) señalan la ausencia de necesidad de ventaja competitiva: sólo hay un Ministerio de Hacienda, una Consejería de Transportes o una Concejalía de Asuntos Sociales.

El análisis de los factores que pueden actuar como motores para la gestión de bienes intangibles en el sector público lleva a identificar, en primer lugar, las crecientes necesidades de innovación generadas por los cambios económicos, sociales y culturales de un mundo más globalizado y tecnológico, lo que obliga a dinamizar los procesos de generación de conocimiento.

En segundo lugar, consideramos que la crisis económica lleva consigo cambiantes expectativas de los ciudadanos, lo que enfatiza el papel que adquiere la gestión de la reputación y de las expectativas de los diferentes públicos (Olkkonen y Luoma-aho, 2014), para que estos sepan qué pueden y deben esperar y exigir de los gestores públicos.

En tercer lugar, la crisis de confianza obliga al sector público a asociarse a valores: a hacerse más responsables de su entorno social y medioambiental, a ser legítimas y, en fin, a recuperar la confianza de sus públicos (Cinca et al., 2003; Bossi et al., 2005).

Por último, las exigencias de transparencia. Al igual que en las entidades privadas, las públicas tienen que satisfacer las demandas de información de usuarios externos para dar cuenta y razón a los ciudadanos sobre la función pública (Bossi et al., 2005). Un reciente análisis sobre la comunicación de los gobiernos de quince países corrobora esta creciente exigencia de transparencia como posible motor para la gestión de la intangibilidad (Sanders y Canel, 2013).

4. El contexto: valores intangibles y *New Public Management*

La gestión de intangibles se encuadra en lo que se ha llamado *New Public Management*, una forma de gestionar en el sector público caracterizada –no sin controversia- por la modernización de las técnicas –muchas importadas del sector privado- y la consideración del contribuyente como un cliente. Este

paradigma implica nuevos esquemas de funcionamiento: criterios de calidad, desregulación, mayor autonomía, externalización de servicios, alianzas público-privado, gestión por resultados, mayor eficiencia de recursos, modernización tecnológica.

La *New Public Management* tiene claras implicaciones para la comunicación, y coincidimos con Garnett (2009) cuando señala que, en el extenso debate sobre la viabilidad y razonabilidad de este nuevo paradigma de gestión pública poco se ha aportado sobre las implicaciones que tiene para la comunicación. Señalamos aquí varias. En primer lugar, gestionar por objetivos, afirma Garnett, lleva consigo una comunicación por resultados (2009: 245).

En segundo lugar, este nuevo paradigma de gestión tiene implicaciones respecto al establecimiento de relaciones con los públicos: la idea es que las personas y grupos que rodean a una organización sean tenidos en consideración e involucrados en los procesos de la misma, en lugar de ser simplemente actores monitorizados y controlados, como situados al final de una cadena de la que se hacen meros receptores y destinatarios. El apoyo y el diálogo con los ciudadanos cobran así más protagonismo que el control de éstos (Luoma-aho, 2008: 447).

En tercer lugar, con el establecimiento de las relaciones como objetivo comunicacional, el éxito de la comunicación ya no debería medirse sólo por los resultados de la comunicación (tales como la cobertura en los medios que alcanza una organización), sino por la calidad de la relación que se establece; evaluación en la que la lealtad de los *stakeholders*, la confianza, la implicación y la comprensión mutua se hacen significativas (Canel y Sanders, 2012).

En definitiva, en la medida en que la *New Public Management* empuja a trabajar en la ventaja competitiva de las entidades públicas, hace de la gestión de intangibles un enfoque conceptual de gestión estratégica válido para las entidades del sector público (Ramírez, 2010); pero además, obliga a trabajar en aquellos bienes intangibles en los que la comunicación tiene un papel relevante, tales como la legitimidad, la reputación, la marca, la responsabilidad social institucional o el *engagement*, por cuanto estos pueden ayudar a estrechar relaciones con los públicos (Wæraas y Byrkjeflot, 2012; Carpenter y Krause, 2012; Canel, 2014; Gutiérrez-García y La Porte, 2013; Sanders y Canel, en prensa).

Consideramos por tanto necesario trabajar en tipologías de bienes intangibles que tengan en cuenta la comunicación como función para la creación de valor mediante el establecimiento de relaciones entre organizaciones y públicos. No se concibe aquí la comunicación como una creación de imágenes para lograr un manejo a favor de las impresiones en los públicos. La comunicación ayuda a “poner en valor” realidades existentes, contribuyendo al reconocimiento del comportamiento de las organizaciones. De hecho, muchos autores ponen el acento en el rasgo del *reconocimiento* al tratar el bien intangible Reputación (Gosti y Wilson, 2001; Barnett et al., 2006; Villafaña, 2004): la reputación habla de la capacidad que una organización tiene de identificar sus fortalezas –ha de tenerlas, por tanto, antes de comunicarlas- y proyectarlas para que sus públicos las adviertan y reconozcan. En este sentido, hay determinados bienes

intangibles que, para su existencia y crecimiento dependen tanto de la realidad como de una buena gestión de la comunicación.

5. Trasladando la definición de 'bien intangible' al sector público

Con el fin de transferir la noción de 'bien intangible' al sector público, extraemos a continuación los elementos que componen la definición, con apoyo en la revisión de la literatura (Egginton, 1990; Hall, 1992; Lev & Daum, 2004).

1. Se trata de un bien no-monetario, que carece de sustancia física (se diferencia de los bienes inmuebles, por ejemplo). El sector público, como se ha expuesto, trabaja con intangibilidad, es decir, con objetivos, recursos y productos que carecen de sustancia física.

2. Deriva (aunque no necesariamente) de derechos legales y contractuales, elemento también aplicable al sector público que puede, por ejemplo, ser titular de patentes.

3. Explica la diferencia que hay entre el valor que una empresa tiene en los libros y el que adquiere en el mercado. Como exponemos más abajo, éste es uno de los rasgos diferenciales del sector público y que dificulta el desarrollo de la intangibilidad: no está sometido a valor de mercado.

4. Está ligado al pasado de la organización, algo claramente aplicable al sector público, donde los bienes intangibles de un ministerio, por ejemplo, dependen de la gestión desarrollada hasta el momento; si bien los plazos temporales con que se cuenta (las legislaturas) son menores, y con ello, más inestable también la posibilidad de desarrollar programas de intangibles.

5. Genera un recurso del que se esperan futuros beneficios económicos. Nos referimos más abajo a este punto, que constituye otra singularidad del sector público.

6. Requiere de desarrollo de investigación orientada a generar nuevo conocimiento (científico, tecnológico) que revierta en la mejora de los materiales, dispositivos, productos, procesos, sistemas o servicios de la entidad. Es éste un rasgo aplicable al sector público, como muestran los programas de desarrollo de I+D en este campo.ⁱⁱⁱ

7. Lleva asociado la creación de valor para los *stakeholders*. Como afirman De Castro et al., (2000: 2), constituye un reto actual para las administraciones públicas el de orientar su gestión a la creación de activos intangibles que permitan ofrecer un servicio público de mayor valor, dinamismo, flexibilidad y cada vez más adaptado a las necesidades de los ciudadanos.

8. La incorporación de su gestión supone una importante transformación tanto en las estructuras como en los procesos de gestión, producción, etc. De Castro et al. (2000: 2) apuntan aquí el indispensable planteamiento de una nueva función pública basada en la información y en el conocimiento.

9. Ha de ser medible, lo que subraya la necesidad de encontrar las fórmulas más apropiadas para evaluar adecuadamente la intangibilidad de la Administración Pública.

6. ¿Qué vale la intangibilidad en el sector público?

Una diferencia clave entre el sector público y el privado para la incorporación de la gestión de intangibles tiene que ver con la no existencia de valor de mercado en aquél. Para abordar esta cuestión resulta de interés traer aquí la consideración de Bond y Dent en la que recuerdan la diferencian entre coste (la medida del gasto pasado) y el valor (los beneficios futuros que derivan de la demanda que hoy tiene un bien) (Bond & Dent, 1998: 378).

¿Cómo aplicar esta manera de calcular el valor en la Administración Pública? La cuestión resulta complicada, explican estos autores, por cuanto la administración no se guía por criterios sólo económicos sino también sociales. Porque el objetivo de las autoridades públicas consiste en mejorar el bienestar económico y social, al criterio del “valor monetario” hay que incorporar el de calidad de vida. Pues la multiplicidad de roles de la Administración Pública puede llevar a cuantificaciones contradictorias que obliguen a elegir entre el beneficio económico o el servicio a la sociedad.

En definitiva, Bond y Dent concluyen que las evaluaciones de la Administración Pública deben ir más allá de lo puramente financiero para reflejar el también valor social. Proponen –como también hace Pradas (1991: 396)- trabajar en fórmulas específicas que combinen los datos cuantitativos con los cualitativos para evaluar la intangibilidad del sector público.

7. Los beneficios de los bienes intangibles de la Administración Pública

Como hemos señalado arriba, uno de los componentes de ‘bien intangible’ es la generación de un recurso del que se esperan futuros beneficios económicos. Tras lo expuesto arriba, podríamos poner ahora entre paréntesis el adjetivo ‘económicos’; pero no lo hacemos del todo, pues consideramos que la gestión de intangibles puede ayudar a la Administración Pública a encontrar áreas de convergencia entre los objetivos económicos y los objetivos sociales. Por eso, en este epígrafe tratamos de explorar cuáles son los posibles recursos generables por los bienes intangibles de la Administración Pública, describimos los efectos que pueden llevar consigo así como el valor asociado; y con apoyo en ejemplos concretos, nos cuestionamos si tales efectos tienen reflejo monetario.

Recogemos la información en el Cuadro 1. El cuadro no es sistemático ni completo; lo que pretendemos es propiciar la reflexión sobre el valor (y utilidad) de la intangibilidad de la Administración Pública. La primera columna identifica cuáles son los elementos que, si ausentes, pueden estar propiciando gap entre la Administración Pública y los ciudadanos y, en consecuencia, incrementando la desconfianza. La segunda indica los bienes intangibles; sólo tenemos en cuenta aquéllos en los que la comunicación tiene un papel relevante (no nos interesan, por ejemplo, las patentes); la tercera indica los recursos generados, la cuarta los efectos, la quinta los valores y en las dos últimas columnas apuntamos ejemplos concretos con su posible reflejo monetario.

No hemos podido establecer unas claras líneas de separación entre las filas porque encontramos relaciones cruzadas no sólo entre los distintos recursos (por ejemplo, la marca genera visibilidad que, a su vez, puede incrementar la eficacia) sino entre los distintos bienes intangibles. Así por ejemplo, el bien intangible ‘Legitimidad’ (la consideración de los públicos de que la organización

actúa conforme unas normas y estándares socialmente aprobados, Suchman, 1995) “provee a las entidades públicas de un reservorio de apoyo público” (Tyler, 2006: 381), que puede influir en la reacción de la gente a las decisiones de las autoridades públicas, facilitando o dificultando la aceptación de las mismas y, en consecuencia, incidiendo en el cumplimiento de la ley (Hurd, 1999). La legitimidad es un bien intangible que genera crecimiento y éxito; su ausencia tiñe la ‘Reputación’ (Hamilton, 2006) y, en último término, incide en la (des)‘Confianza’ (Hamilton, 2006; Tyler, 2006). Para el libro que hemos mencionado al comienzo, estamos trabajando con la hipótesis de que la confianza es el bien intangible al que están orientados todos los demás, y en el que todos pueden incidir (por eso aparece ocupando toda la tabla).

La intangibilidad en el sector público puede tener reflejo contable, como reflejan las últimas columnas del cuadro. Así por ejemplo es pensable que un alcalde bien *reputado* facilite la internacionalización de su ciudad y, en consecuencia, atraiga turismo e inversión; una mejor *marca* de los programas públicos de prevención sanitaria incrementa la visibilidad y con ésta, su cumplimiento, reduciendo en consecuencia costes por cuanto la prevención es más barata que la curación; una Hacienda considerada *(i)legítima* dificulta/facilita la recaudación de impuestos y, en consecuencia, incrementa o reduce costes por cuanto sean más/menos necesarias las medidas coercitivas. En definitiva, un gasto más eficiente en comunicación (que revise si merece la pena las elevadas cuantías de campañas publicitarias) podría llevar consigo una reducción de costes gracias a una mayor confianza de los públicos.

En un contexto de crisis económica adquiere particular interés la consideración de Tyler (2006) de que a un gobierno/administración pública ilegítima le es muy difícil adoptar medidas de austeridad. Por eso la actual crisis de la Administración puede constituir una oportunidad para la intangibilidad. Si así fuera, la investigación académica sobre los bienes intangibles en el sector público sería de gran aportación para la planificación de las legislaturas que en España comenzarán en mayo.

Cuadro 1. El valor de los bienes intangibles de la Administración Pública

ELEMENTOS AUSENTES	BIEN INTANGIBLE	RECURSO GENERADO	EFFECTOS	VALOR ASOCIADO	EJEMPLOS	¿REFLEJO MONETARIO?
Resultados/experiencias positivas de gestión	Reputación	Eficacia	Ahorro	Capital monetario	Un alcalde reputado facilita la internacionalización de su ciudad y, en consecuencia, la atracción de turismo e inversión	Incremento de recursos
Función pública	Marca	Eficiencia	Atrae inversión	Capital humano		Ahorro de recursos
Enfoque al ciudadano	Capital Intelectual	Capacidad de <i>networking</i>	Convergencia de recursos	Capital relacional	El conocimiento de los programas públicos estimula el consumo responsable del agua, hábitos de reciclaje, vacunación contra enfermedades	Reducción de costes por cuanto la prevención es más barata que la curación
Transparencia Rendición de cuentas	Cultura organizacional	Visibilidad	Conocimiento de las medidas públicas	Capital estructural		Reducción de costes por cuanto sean menos necesarias las medidas coercitivas
Representatividad	Legitimidad	Capital Intelectual	Apoyo público	Capital social	Una organización vista como (i)legítima dificulta/facilita el pago de impuestos	
Participación	Responsabilidad Social Institucional	Transparencia	Usuarios de servicios	Cumplimiento de programas públicos	La mejor formación de funcionarios incrementa la eficiencia	
Ética		Hábitos cívicos	Flujo de información		La no-legitimidad dificulta las medidas de austeridad	
Relación con el entorno/sociedad	Compromiso					
Previsión						
CONFIANZA						

Fuente: elaboración propia

REFERENCIAS

- Barnett, M.L. J.M. Jermier y B. Lafferty (2006). Corporate Reputation: The Definitional Landscape, *Corporate Reputation Review*, 9(1), 26-38.
- Bond, S., & Dent, P. (1998). Efficient management of public sector assets the call for correct evaluation criteria and techniques. *Journal of Property Valuation and Investment*, 16(4), 369-385.
- Bossi, A., Fuertes, Y. & Serrano, C. (2005). Reflexiones en torno a la aplicación del capital intelectual en el sector público. *Revista Española De Financiación y Contabilidad*, 34(124), 211-245.
- Canel, M.J. (2014). Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración pública. En Herrero, M., Cruz, A., Lázaro, R. and Martínez, A. (eds). *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira* (pp. 69-88). Pamplona: Eunsa.
- Canel, María José & Sanders, Karen (2012). Government communication: An emerging field in Political Communication research (pp. 85-96). En Semetko, Holli & Scammel, Margaret (Eds.), *Handbook of Political Communication* (pp. 85-96). Sage.
- Canel, M. J., & García-Molero, A. (2013). Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del gobierno de España. *Zer-Revista De Estudios De Comunicación*, 18(34), 29-48.
- Canel, M.J. y Zamora, L. (2014). The role of communication in building trusting governments. Paper presentado en el V Congreso Biannual de la *European Communication Research and Education Association (ECREA)*. Lisboa, 12-15 de Noviembre.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32.
- Chen, C.A., Shieh, C.W., & Chen, D.Y. (2013). Fostering public service motivation through workplace trust: evidence from public managers in Thailand, *Public Administration*.
- Cinca, C. S., Molinero, C. M., & Queiroz, A. B. (2003). The measurement of intangible assets in public sector using scaling techniques. *Journal of Intellectual Capital*, 4(2), 249-275.
- De Castro, M., Merino, C., Plaz, R., & Villar, L. (2004). La gestión de activos intangibles en la administración pública.
- Egginton, D. A. (1990). Towards some principles for intangible asset accounting. *Accounting and Business Research*, 20(79), 193-205.
- Garnett, J. L. (2009). Administrative communication (or how to make all the rest work): The concept of its professional centrality. *Public Administration: Concepts and Cases*, 242.
- Gotsi, M. y Wilson, A.M. (2001). Corporate reputation: seeking a definition. *Corporate Communications*, 6(1), 24-30.

- Guthrie, J. (2001). The management, measurement and the reporting of intellectual capital. *Journal of Intellectual Capital*, 2(1), 27-41.
- Gutiérrez-García, E. y La Porte, M.T. (2013) Introducción. Misión de las instituciones en un ámbito democrático. En Gutiérrez-García, E. y La Porte, M.T. (Eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones* (pp. 9-28). Barcelona: UOC Press Comunicación.
- Hall, R. (1992). The strategic analysis of intangible resources. *Strategic Management Journal*, 13(2), 135-144.
- Hamilton, E. A. (2006). An exploration of the relationship between loss of legitimacy and the sudden death of organizations. *Group & Organization Management*, 31(3), 327-358.
- Hurd, I. (1999). Legitimacy and authority in international politics. *International Organization*, 53(02), 379-408.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). The strategy map: Guide to aligning intangible assets. *Strategy & Leadership*, 32(5), 10-17.
- Lev, B., & Daum, J. H. (2004). The dominance of intangible assets: Consequences for enterprise management and corporate reporting. *Measuring Business Excellence*, 8(1), 6-17.
- Luoma-aho, V. (2007). Neutral reputation and public sector organizations. *Corporate Reputation Review*, 10(2), 124-143.
- Luoma-aho, V. (2008). Sector reputation and public organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 446-467.
- Luoma-aho, V. L., & Makikangas, M. E. (2014). Do public sector mergers (re) shape reputation? *International Journal of Public Sector Management*, 27(1), 39-52.
- OECD (2013). *Government at a glance*. OECD Publishing.
- Olkkonen, L., & Luoma-aho, V. (2014). Public relations as expectation management? *Journal of Communication Management*, 18(3), 222-239.
- Petty, R., & Guthrie, J. (2000). Intellectual capital literature review: Measurement, reporting and management. *Journal of Intellectual Capital*, 1(2), 155-176.
- Pradas, L. T. (1991). Indicadores de gestión para las entidades públicas. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, (67), 535-558.
- Ramírez, Y. (2010). Intellectual capital models in Spanish public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 11(2), 248-264.
- Sánchez, M. P. (2008). Papel de los intangibles y el capital intelectual en la creación y difusión del conocimiento en las organizaciones. Situación actual y retos de futuro. *Arbor*, 184(732), 575-594.
- Sanders, K. and Canel, M.J. (en prensa). Mind the gap: local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities. *Public Relations Review*.

- Sanders, K., & Canel, M. J. (2013). *Government communication. Cases and challenges*. London: Bloomsbury.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Tyler, T. R. (2006). Psychological perspectives on legitimacy and legitimation. *Annual Review of Psychology*, 57, 375-400.
- Uslaner, E. M. (2010). Trust and the economic crisis of 2008. *Corporate Reputation Review*, 13(2), 110-123.
- Villafañe, J. (2004). *La buena reputación. Claves del valor intangible de las empresas*. Madrid: Pirámide.
- Wæraas, A., & Byrkjeflot, H. (2012). Public sector organizations and reputation management: five problems. *International Public Management Journal*, 15(2), 186-206.

ⁱ Este artículo ha tenido retroalimentación del Grupo de Investigadores de Intangibles en el Sector Público de la Universidad Complutense de Madrid.

ⁱⁱ Canel, M.J. y Luoma-aho, V. (en elaboración). *Public Sector Communication. Closing gaps between public organizations and citizens*. Boston: Wiley-Blackwell.

ⁱⁱⁱ No corresponde aquí hacer una descripción ni valoración de los programas desarrollados en este campo. Por citar sólo algunos, consideramos interesantes los recogidos en Sánchez, 2008 y Bossi et al., (2005) sobre las universidades españolas.