

REFLEXIONES SOBRE LA REPUTACIÓN IDEAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MARÍA JOSÉ CANEL

INTRODUCCIÓN: GESTIONAR LA REPUTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DE CRISIS

La actual crisis económica mundial está asociada a una crisis de confianza de los ciudadanos en las organizaciones. Como constatan diversos estudios, con la crisis no sólo se reduce la inversión, sino también la capacidad de los ciudadanos de implicarse en cometidos de alcance social¹. En lo que se refiere a las organizaciones públicas, y tal y como recogen los diferentes índices de confianza, la crisis tiene que ver tanto con la falta de integridad de quienes lideran como con la de su eficiencia².

1. E. M. USLANER, "Trust and the economic crisis of 2008", *Corporate Reputation Review*, 2010 (13, 2), pp. 110-123; T. QUANDT, "What's left of trust in a networked society? An evolutionary model and critical discussion of trust and societal communication", *European Journal of Communication*, 2012 (27, 1), pp. 7-21; J. E. ADAMS; S. HIGHHOUSE y M. J. ZICKAR, "Understanding general distrust of corporations", *Corporate Reputation Review*, 2010 (13, 1), pp. 38-51.

2. R. DA SILVA y L. BATISTA, "Boosting government reputation through CRM", *International Journal of Public Sector Management*, 2007 (20, 7), pp. 588-607.

En el ámbito de la comunicación corporativa hace ya décadas que se aborda la crisis de la credibilidad de las compañías estudiando su dimensión intangible, es decir, el valor que una compañía puede llegar a alcanzar si se añade el capital intelectual: la diferencia entre el valor contable y la cantidad de dinero que alguien estaría dispuesto a pagar por ella³. La reputación que una empresa logra en su sector resulta de relevancia para incrementar este valor. Sin embargo, los valores intangibles –y la reputación como valor– han sido poco estudiados en el sector público⁴.

La crisis económica está suponiendo una oportunidad para el estudio y práctica de la reputación de la Administración Pública. En la medida en que la crisis fuerza a ésta a hacer más con menos (redimensionar plantillas, incrementar funciones y responsabilidades, reducir recursos...) las expectativas de los ciudadanos están siendo satisfechas en menor medida que antaño, como muestran recientes movimientos sociales en distintos países. En consecuencia, las organizaciones públicas se están viendo cada vez más impelidas a gestionar su reputación para mostrar su legitimidad y utilidad; y hay algunos servicios cuyo impacto positivo en la sociedad resulta difícil de evaluar y constatar⁵.

Cómo lograr una mejor reputación para la administración pública es uno de los retos que ocupan tanto el estudio como la práctica profesional de los intangibles en el sector público⁶. Una de las cuestiones clave en este debate es la de cuál ha de ser la reputación ideal, es decir, a qué debe aspirar un gestor público cuando comunica lo que es y hace. ¿Cuál es la reputación deseable para una alcaldía, una concejalía de transportes, un organismo regulador, un ministerio de educación, una presidencia de gobierno o la corona? Pareciera que, aplicando los mismos criterios que rigen en la comunicación corporativa, singularizarse por la mayor excelencia (ser, por ejemplo, la alcaldía que logra los mejores parques y jardines para su municipio) ha de ser la pauta que presida las aspiraciones reputacionales.

3. A. BROOKING, "Management of intellectual capital", *Long Range Planning*, 1997 (30, 3), pp. 364-365.

4. V. LUOMA-AHO, "Neutral reputation and public sector organizations", *Corporate Reputation Review*, 2007 (10, 2), pp. 124-144; V. LUOMA-AHO, "Sector reputation and public organizations", *The International Journal of Public Sector Management*, 2008 (21, 5), pp. 446-467.

5. C. S. CINCA; C. M. MOLINERO y A. B. QUEIROZ, "The measurement of intangible assets in public sector using scaling techniques", *Journal of Intellectual Capital*, 2003 (4, 2), pp. 249-275; USLANER, *op.cit.*

6. C. S. CINCA *et al.*, *op.cit.* y V. LUOMA-AHO, 2007 y 2008, *op. cit.*

El presente capítulo se ocupa de este tema. Pretende ofrecer una reflexión sobre la naturaleza de la reputación ideal de la Administración Pública, importando algunos conceptos de la comunicación corporativa tales como intangibilidad, reputación e identidad social. Lo que aquí se ofrecen no constituye más que unos apuntes para la reflexión; no hay recetas cerradas ni casos contrastados.

Trataré primero de los atributos que son asociables a la Administración Pública en el contexto de las singularidades del sector público; en segundo lugar, aclararé algunos aspectos del concepto reputación; en tercer lugar referiré el debate que hay respecto a la reputación ideal del sector público; y, por último, trataré de concluir con algunas implicaciones para pensar los rasgos reputacionales a los que deben aspirar los gestores públicos.

1. LA IDENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Identificar los atributos que son asociables a la Administración Pública requiere demarcar primero el término Administración Pública, compuesto por el vocablo ‘administrar’ (que proviene del latín *administrare*: ad –a– y *ministrare* –servir–) y ‘público’ (que proviene del latín *publicus*, que hace referencia a *pul* –multiplicidad–, *polis* –ciudad, Estado– y *populus* –pueblo).

Tanto de su origen etimológico, como de la definición clásica que en 1834 ofreciera Bonnin (la “administración pública ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones en cuanto que interesan al orden público”⁷, se desprenden algunos rasgos que merecen aquí mención.

La Administración Pública tiene como razón de ser la *provisión de algo que se necesita*; tiene naturaleza *social*, es decir, quien lo necesita es la comunidad, y por tanto, hace referencia a los problemas de la sociedad; tiene una *estructura*, un conjunto de órganos, sistema de gestión y per-

7. BONNIN, 1834: 91, citado en O. GUERRERO, Voz ‘Administración Pública’, *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, pp. 1-6, p. 2.

sonas que en ellos trabajan; refiere ‘movimiento’ por cuanto trata del *desarrollo de una actividad* para el logro de un fin; el fin es el bien general, el bien común, la *satisfacción de los intereses generales*; se realiza a través de los así llamados *servicios públicos*; y la actividad está *regulada* en su estructura y funcionamiento.

Una de las cuestiones críticas para acercarse a la identidad de la Administración Pública es la de su relación con el Estado y con el gobierno. En la mayor parte de los ordenamientos constitucionales, la administración pública forma parte del Estado: está integrada por el poder ejecutivo y los organismos que dependen de éste. Por ejemplo, la Constitución española define la administración pública central como la administración de todo el Estado español, encargada de llevar a la práctica el programa del gobierno y de satisfacer los intereses generales. Pero gobierno y administración no son lo mismo: “mientras que el primero es un órgano constitucional, emanado de la mayoría parlamentaria y sujeto a ella, y dirige la Administración, ésta es una organización estatal permanente, que no sirve al gobierno, sino a la colectividad, y lo hace con objetividad, aunque lo haga siguiendo las directrices gubernamentales”⁸.

Varias cuestiones se desprenden aquí como relevantes para pensar cuál es la identidad –y, por tanto, la reputación a la que hay que aspirar– en la Administración Pública: se encarga de la dirección y gestión de asuntos estatales (de todos), en el marco del derecho y le es exigible la competencia. Tiene, por tanto, su legitimidad de origen (y de derecho) en que el gobierno que la dirige ha sido elegido democráticamente, y su legitimidad de desarrollo (de hecho) en la provisión continuada, legal y eficaz de servicios públicos⁹. En cuanto que dirigida por un gobierno –y, por tanto, con cierta orientación política–, su proyección se mueve en una tensión de neutralidad y apartidismo, cuestión sobre la que volveré más abajo.

8. J. GARCÍA MORILLO, *La democracia en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 230-231.

9. Resulta interesante la discusión que sobre el concepto ‘público’ realiza Thoenig, 2006, en relación con la provisión de servicios públicos.

2. LAS SINGULARIDADES DEL SECTOR PÚBLICO PARA LA GESTIÓN DE SU REPUTACIÓN

En otros escritos he tratado de la singularidad del sector público comparado con el privado observando la función comunicadora de los gobiernos¹⁰. A efectos del presente capítulo, y apoyándome en la literatura al respecto¹¹, centro la comparación en los rasgos de la Administración Pública.

En primer lugar, a diferencia del sector privado donde los públicos son voluntarios, en el sector público todos son miembros de la organización: nadie escapa a lo legislado.

En segundo lugar, el sector público tiene una gran exigencia de intangibilidad, incluso mayor que el privado¹²: 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. La Administración Pública tiene así *objetivos intangibles*, tales como crear entornos seguros, elevar el nivel educativo de la población o impartir justicia; provee *servicios intangibles*; y mientras que la empresa privada utiliza recursos tangibles (tales como materias primas, máquinas, o capital) el sector público se nutre fundamentalmente de intangibles, de recursos humanos y conocimiento.

En tercer lugar, el sector público está más sometido a exigencias de transparencia y rendición de cuentas que el sector privado. Ha de satisfa-

10. M. J. CANEL, *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid, 2007; M. J. CANEL y K. SANDERS, "Government communication: An emerging field in Political Communication research", en H. Semetko y M. Scammell (eds.), *Handbook of Political Communication*, Sage, Londres, pp. 85-96; K. SANDERS y M. J. CANEL (eds.), *Government communication. Cases and challenges*, Bloomsbury, Londres, 2012.

11. V. LUOMA-AHO y S. PELTOLA (eds.), *Public organizations in the communication society*, Publicación del Departamento de Comunicación, N° 29, University of Jyväskylä, 2006; V. LUOMA-AHO, "Faith-holders as social capital of Finnish public organizations", Publicación del Departamento de Comunicación, N° 42, University of Jyväskylä, 2005; N.A. DENTCHEV y A. HEENE, "Managing the reputation of structuring corporations: Send the right signal to the right stakeholder", *Journal of Public Affairs*, 2004 (4, 1), pp. 56-72.

12 C. S. CINCA *et al.*, *op. cit.*; A. BOSSI; Y. FUERTES y C. SERRANO, "Reflexiones en torno a la aplicación del capital intelectual en el sector público", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 2005 (XXXIV, n° 124), pp. 211-245; A. GARCÍA MOLERO, *La reputación en instituciones públicas. Análisis de la Casa Real española*, Tesis doctoral en proceso de elaboración, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, s.f.

cer demandas de información, para dar cuenta y razón a los ciudadanos de los resultados de la función pública. Además de datos sobre el cumplimiento de presupuestos, eficiencia y eficacia, debe presentar información sobre los esfuerzos que realiza para optimizar los recursos, para incrementar el rendimiento, para desarrollar los recursos y para mantener el medio ambiente¹³.

Mencionaré por último que las exigencias de la crisis económica ya referidas implican que la Administración Pública ha de evaluar el retorno que tienen sus actividades. Esto significa trabajar en métodos y herramientas que lleguen a indicadores fiables sobre los valores intangibles. Los siguientes son sólo algunos ejemplos e indicadores aplicados al sector público¹⁴.

- En cuanto a la cultura corporativa, se trata de medir el *know how* (por ejemplo, “Grado de automatización que se logra de las tareas administrativas”; “Códigos de conducta a los que se ha llegado”), el sentido de pertenencia (“Grado de implicación de los empleados públicos”; “Grado de identificación con los objetivos de gestión pública”; “Clima laboral en los organismos públicos”).
- En cuanto a las relaciones externas de una organización pública: “Capacidad para establecer alianzas estratégicas”; “Impacto internacional de los eventos que organiza”; “Capacidad para convocar medios de comunicación y obtener atención mediática nacional e internacional”; “Puntuación en auditorías internacionales de calidad”.
- En cuanto a la Responsabilidad Social Institucional: compromiso social y medioambiental (“Emisión de ruidos”, “Nivel de contaminación”, “Consumo de papel”); protección de derechos humanos (“Grado de cumplimiento de las exigencias de protección de datos”).

13. J. ALFORD, “Defining the client in the public sector: a social exchange perspective”, *Public Administration Review*, 2002 (62, 3), pp. 337-45.; A. BOSSI *et al.*, *op. cit.*

14. Para un desarrollo más elaborado sobre la evaluación de los bienes intangibles en el sector público, ver GARCÍA MOLERO, *op. cit.*

3. LOS ELEMENTOS DE LA REPUTACIÓN

Queda fuera del alcance de este trabajo revisar el extenso debate que hay en torno a qué es y cómo se mide la reputación. Me limitaré aquí a mencionar algunos rasgos comunes a los diferentes autores y que son relevantes para el propósito del presente capítulo¹⁵.

La reputación tiene que ver con la valoración, juicio o estima que alguien se hace sobre algo. Como tal, se apoya en *percepciones*. Pero mientras que unos autores ponen el acento en la reputación como fenómeno perceptual (y no necesariamente fáctico en su totalidad), otros acentúan el carácter *experiencial*: la reputación hace referencia también a la realidad, es decir, implica la experiencia por parte de los *stakeholders* del comportamiento (producto o servicio) que provee la organización.

En segundo lugar, la reputación puede ser negativa, positiva o neutra, es decir, la estima que una persona tiene por una compañía, ONG o gobierno es susceptible de ser medida en una escala *gradual*.

En tercer lugar, la reputación versa sobre unos *atributos*, rasgos o características que se le atribuyen a una organización en relación a diferentes áreas: su oferta comercial, la forma de gestionar, su líder, sus resultados económico-financieros, sus logros, etc.

En cuarto lugar, la reputación tiene un carácter *agregado*. Como diferentes *stakeholders* tienen valoraciones diferentes, y las diferencias variarán según cuál sea el tipo de *stakeholder*, las medidas reputacionales

15. M. GOTSI y A. M. WILSON, "Corporate reputation: seeking a definition", *Corporate Communications*, 2001 (6, 1), pp. 24-30; D. HEIL y L. WHITTAKER, "What is reputation really?", *Corporate Reputation Review*, 2011 (14, 4), pp. 262-272; S. LLOYD, "Triangulation research to inform corporate reputation theory and practice", *Corporate Reputation Review*, 2011 (14, 3), pp. 221-233; J. F. MAHON y B. M. MITNICK, "Reputation shifting", *Journal of Public Affairs*, 2010 (10), pp. 280-299; M. L. BARNETT; J. M. JERMIER y B. LAFFERTY, "Corporate Reputation: The Definitional Landscape", *Corporate Reputation Review*, 2006 (9, 1), pp. 26-38; CH. J. FOMBRUN, *Realizing value from the corporate image*, Harvard Business School of Press, Cambridge, 1996; J. VILLAFANE, *La buena reputación. Claves del valor intangible de las empresas*, Pirámide, Madrid, 2004; K. WALKER, "A systematic review of the corporate reputation literature: definition, measurement, and theory", *Corporate Reputation Review*, 2010 (12), pp. 357-387; S. WARTICK, "Measuring Corporate Reputation", *Business & Society*, 2002 (41), pp. 371-392; S. WEBLEY, "Risk, reputation and trust", *Journal of Communication Management*, 2003, (8, 1), pp. 9-12; J. M. T. BALMER, "Corporate identity and the advent of corporate marketing", *Journal of Marketing Management*, 1998, (14, 8), pp. 963-996; A. CARMELI y A. COHEN, "Organizational reputation as a source of sustainable competitive advantage and above-normal performance: An empirical test among local authorities in Israel", *Public Administration & Management*, 2001 (6, 4), pp. 122-165.

deben recoger diferentes valores. La reputación, por tanto, es una percepción agregada, es un valor que compila los diferentes datos obtenidos de los diferentes grupos. Cuánto peso haya que dar a cada uno de los grupos en el valor total es una cuestión objeto de debate.

En quinto lugar, y porque es la acumulación o repetición de juicios, la reputación no es resultado de una situación específica y coyuntural del mercado, sino de la actuación pasada de la organización; como deriva del comportamiento de la organización a través del tiempo, la reputación es *duradera y continuada*. Por tanto, aunque sujeta a variaciones –la reputación es dinámica– goza de una cierta estabilidad, sobre todo si se compara con otros conceptos relacionados como el de la imagen. La reputación tiene entonces que ver con la capacidad de una organización de establecer relaciones de largo plazo con sus públicos.

En sexto lugar, la reputación tiene carácter *competitivo*. Es la cristalización de cómo se percibe una organización dentro de un conjunto o grupo y, por tanto, en comparación con unos rivales o competidores. Las medidas reputacionales son entonces valores comparados entre las organizaciones de un mismo sector; y se refieren a rasgos centrales y duraderos que hacen que una organización se pueda distinguir de las demás.

En séptimo lugar, trabajar en la reputación de alguien o algo tiene que ver con lograr que los públicos *advirtan y reconozcan*. En la medida en que la reputación está relacionada con los rasgos que hacen a una compañía distinta y diferencial del resto, la reputación habla de la capacidad que tenga de identificar sus fortalezas y comunicarlas a los públicos, para que estos las reconozcan. Se necesita de la comunicación para reforzar la buena reputación, para referir los atributos positivos que están asociados a los hechos positivos soportados, *de facto*, por la organización.

Por último, la reputación –y los valores reputacionales– permiten identificar los gaps que hay en la comunicación: primero el gap que hay entre lo que una organización es y lo que dice de ella misma; y segundo, el gap que hay entre lo que una organización es y lo que los públicos perciben de ella.

4. LA TENSIÓN DEL HACERSE SINGULAR ENTRE LOS DE UN MISMO CLUB

Llegados a este punto corresponde plantear ahora una de las cuestiones clave de la gestión reputacional: ¿Cómo hacerse diferencial, exclusivo y preferente en un sector? Esta es la cuestión que plantean King y Whetten¹⁶ en una interesante discusión que referiré brevemente a continuación. Apoyan su argumento en la teoría de la identidad social, que aborda los procesos de discriminación y diferenciación entre los distintos grupos que componen una sociedad, procesos que incluyen la categorización, identificación, comparación y distinción psicosocial.

En la medida en que las organizaciones pretenden posicionarse en entornos sociales, deben definir su identidad social. Estos autores consideran que las identidades sociales constituyen el grupo de referencia al que se quiere pertenecer (es lo que se le exige a una organización para ocupar su espacio en un sector determinado: por ejemplo, un banco de inversión ha de cumplir con las reglas de funcionamiento bancario) y ofrecen a los *stakeholders* los estándares de acuerdo a los cuales valorarán (pues la identidad social genera unas expectativas de lo que se la organización ofrecerá: se espera que un banco de inversión genere beneficio).

La reflexión de King y Whetten recurre a la relación entre legitimidad y reputación. Consideran que tanto una como otra son percepciones que la gente tiene de las acciones de una organización: mientras que la primera es la percepción de que una compañía actúa conforme a unos estándares que se exigen para pertenecer al sector, la segunda, la reputación, es la percepción de que las organizaciones se diferencian positivamente entre las de su sector.

La reputación y lo exigible para estar legitimado son entonces dos dimensiones relacionadas de la identidad social de una organización. Son complementarias, pues hace falta parecerse a los demás del sector (cumplir con los mínimos exigibles para formar parte del club) pero singularizándose para competir y avanzar sobre los demás. Las organizaciones, entonces, al elaborar estrategias reputacionales, se moverán en la tensión de identificarse con el sector evitando ser tanto demasiado similares (pues

16. B. KING y D. WHETTEN, "Rethinking the relationship between reputation and legitimacy: A social actor conceptualization", *Corporate Reputation Review*, 2008 (11, 3), pp. 192-207. Ver también D. WHETTEN, "Albert and Whetten revisited strengthening the concept of organizational identity", *Journal of Management Inquiry*, 2006 (15, 3), pp. 219-234.

no habría distinción) como demasiado únicas (no vaya a ser que se salgan del club).

Pero, ¿cuáles son los límites, si los hay, para distinguirse sin salirse del grupo al que se pertenece? Abordaré esta pregunta más abajo. Antes es preciso describir el proceso de definición de identidad de una organización.

5. LA SELECCIÓN DE ATRIBUTOS PARA CONFIGURAR LA IDENTIDAD: ¿QUÉ SOMOS?

¿Cómo y qué atributos hay que escoger para diseñar la identidad de una organización y definir así la reputación a la que se puede y debe aspirar? King y Whetten definen el proceso de elaboración de la identidad de una organización partiendo de los tres niveles que supone la configuración de la identidad personal, y lo trasladan al mundo organizacional. En el nivel más general estaría la identidad social, es decir, el tipo de organización de que se trata, que puede ser empresarial, sanitaria, educativa, gubernamental, representativa, etc.; en segundo lugar, la identidad relacional, tiene que ver con el tipo de propiedad, la procedencia geográfica, la posición que tiene en la cadena de producción: por ejemplo, “organismo regulador”, “organización ejecutiva autonómica” (consejería), “ministerio de competencias compartidas” (educación), “monarquía hereditaria”, etc. Por último, la identidad individualizadora, que son las habilidades, logros o rasgos específicos, por lo que se logra la distinción entre los iguales: “organismo regulador que garantiza la seguridad nuclear”, “la monarquía más austera”, “el ministerio que más reduce el fracaso escolar”, etc.

Seleccionar los atributos a los que se debe aspirar exige, por un lado, la similarización con las organizaciones que son del mismo sector, pues hay una serie de estándares con los que hay que cumplir: un hospital ha de curar, una universidad enseñar y un banco de inversión generar beneficio. Pero sobre ellos, están los estándares con que las organizaciones deben cumplir para ser consideradas como ideales –de excelencia– y altamente estimadas entre sus similares. De manera que los estándares de cumplimiento no son sólo los mínimos requeridos para pertenecer a un determinado grupo social (por ejemplo, ser una organización gubernamental) sino

que indican también la excelencia a la que hay que aspirar si se quisiera gozar de buena reputación.

En lo que queda de capítulo trataré de aplicar estas consideraciones al sector público. Siguiendo los términos tomados por King y Whetten en el inicio de su argumento, hablaré de los “mínimos de legitimidad” y de los “máximos de excelencia”.

6. LOS ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LA LEGITIMIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

¿Cuál es el grupo o categorización social de las organizaciones públicas? Con otras palabras, ¿cuáles son los estándares con que debe cumplir toda organización pública para pertenecer al club, para formar parte del sector público?

Para tratar esta cuestión considero interesante la aportación de Luoma-aho¹⁷ en la que aplica el concepto ‘reputación sector’ al sector público. Apoyándose en trabajos sobre la reputación de país o sobre la reputación de sectores productivos (tales como la biotecnología o el sector seguros), esta autora considera que para definir la aspiración reputacional de una organización hay que tener en cuenta (y evaluar) la reputación del sector al que pertenece. Pensando en el sector público, se trataría de plantear preguntas que yo ahora formulo en los siguientes términos: ¿Cómo reacciona la gente cuando oye mencionar a la Administración Pública? ¿Qué pasiones despierta el término funcionario? ¿Qué se suele asociar a la idea de servicio público? ¿Cuáles son, por tanto, los mínimos exigibles que la gente asocia a las organizaciones y personas que pertenecen a la Administración Pública y respecto a los cuales habría que referir la identidad?

Para evaluar la reputación de un sector, Luoma-aho considera que hay que tener en cuenta tres niveles. Por un lado, el nivel macro, que es el nivel sociopolítico y macroeconómico, que está asociado a las tendencias de la economía mundial o nacional; en los juicios que la gente formula sobre los servicios públicos de un país, le influye, por ejemplo, la percepción que haya de la dimensión nacional o internación de la crisis en la que se

17. V. LUOMA-AHO, 2008, *op.cit.*

encuentre (por ejemplo, en las circunstancias actuales, los españoles juzgarán la gestión del Ministerio de Economía según cómo perciban las exigencias de reducción del déficit público que impone Bruselas). En segundo lugar, el nivel meso, que es la reputación de la que gozan las instituciones específicas de un país en el nivel nacional, regional o local. Por último, el nivel micro, que es la reputación de la que gozan productos o servicios específicos y los funcionarios que intervienen en su provisión.

Esto significa que, tanto para definir los atributos que componen los mínimos de legitimidad exigibles para el sector público (ver más abajo la especificación de estos atributos), como para identificar el nivel de excelencia reputacional al que se quiere llegar, una organización ha de tener en cuenta que la reputación del sector público es resultado de una compleja mezcla de los tres niveles: la historia y situación actual del país, del Estado y de la Administración Pública; las interrelaciones entre organismos internacionales y la administración nacional, regional y local (por ejemplo, influirá en la reputación el debate actual sobre las diferencias de objetivos de déficit por comunidades autónomas); los procesos electorales de los que han derivado unas autoridades específicas (por ejemplo, el debate sobre las listas cerradas); los hitos históricos que hayan llevado a modificar la legislación sobre los derechos, obligaciones y pautas de comportamiento de los funcionarios; los resultados de gestión de políticas públicas específicas (listas de espera para lograr cita médica o el estado de las carreteras); las actuaciones de ministros y líderes políticos (obvia es la influencia que pueda tener en la reputación de la administración pública las implicaciones de líderes políticos en casos de corrupción); la fusión de ministerios y la creación de nuevos; etc.

7. LOS ESTÁNDARES MÁXIMOS DE EXCELENCIA: LA REPUTACIÓN IDEAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿Cuál es el grado de excelencia al que pueden aspirar las organizaciones del sector público? ¿Deben proponerse lograr una reputación de excelencia que les haga diferenciales en su sector, como es el caso de las organizaciones del sector privado?

La propuesta de Luoma-aho¹⁸ es que la Administración Pública no debe aspirar a la excelencia sino a lo que denomina “neutralidad”, propuesta que hace con apoyo en varias asunciones que yo ahora expongo clasificándolas en dos: a) consideraciones coyunturales sobre la actual crisis mundial económica y financiera; y b) consideraciones sobre la singularidad del sector público.

Respecto a las consideraciones coyunturales, esta autora entiende que la actual crisis económica está forzando a las administraciones públicas a hacer más con menos, lo que implica:

- un reajuste de presupuestos, que lleva consigo incremento de recortes y, por tanto, modificaciones en los comportamientos organizacionales: cambios en la cantidad y calidad de la provisión de servicios públicos;
- la necesidad de gestionar las expectativas para ajustarlas a las posibilidades reales: en un contexto de recortes, hay que re-educar al contribuyente en lo que la Administración Pública le puede dar;
- la ausencia (o recortes) de recursos exige pensar la reputación de otra manera, pues mantener una reputación de excelencia requiere un constante cultivo que es de elevado coste.

Respecto a la singularidad del sector público, se podrían poner las consideraciones de esta autora en los siguientes términos:

- Porque el papel de las organizaciones públicas es múltiple (tienen función legisladora, oficial, reguladora, ejecutiva, etc.) sus *stakeholders* también lo son y, como tal, resulta difícil placer a todos a la vez. Las organizaciones públicas difícilmente pueden aspirar a una reputación de excelencia para con todos los *stakeholders*, cuando estos son tan variados, dispersos y diferentes.
- Porque en el sector público no hay competidores, no se aplica aquí el criterio de diferenciación propio del sector privado, por el cual en contextos competitivos las organizaciones tienen que identificar sus singularidades para hacerse diferenciales y preferentes: sólo hay un Ministerio de Educación, una corona, un alcalde,... Para ser reputadas –sería el argumento– las organizaciones públicas ni necesitan ni pueden hacerse diferenciales entre ellas.

18. V. LUOMA-AHO, 2007, *op.cit.*

- Porque está estipulado por ley los productos y servicios que la Administración Pública tiene que ofrecer, el margen de maniobra que hay para hacerse exclusivos es muy limitado.
- Por último, el argumento de esta autora es que un posible escenario para una reputación elevada de una organización pública es aquel en el que una parte –y sólo una parte– otorga valoraciones muy elevadas (que tiran por tanto para arriba de la media); escenario que no es deseable en el sector público, pues podría ser señal de corrupción por cuanto implique beneficio hacia sólo una parte de la sociedad.

Con estas consideraciones Luoma-aho concluye que la reputación ideal de las organizaciones del sector público es la de neutralidad, entendiéndose por ésta, por un lado, unos niveles medios en las escalas de valoración de la estima (ni muy alta ni muy baja). En segundo lugar, un nivel realista (que genere las expectativas de lo que se puede satisfacer): “lo suficientemente alta como para que la gente se fíe y se tome en serio las organizaciones públicas; pero neutral o incluso menor que neutral para adquirir la distancia operativa que es necesaria en tiempos de crisis”¹⁹. La neutralidad, por último, está además relacionada con la no-implicación propia del apartidismo, con la representatividad que caracteriza a la democracia: las organizaciones públicas han de ser imparciales, orientarse a *todos* los públicos. “Las políticas públicas consistentes y la conducta neutral fiable crean una especie de reserva natural que refuerza la reputación de credibilidad”²⁰.

8. LA NEUTRALIDAD COMO ATRIBUTO DE EXCELENCIA LEGITIMADORA DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Llegados a este punto parecería lógico declinar una aspiración reputacional de excelencia en el sector público. Pues bien, mi reflexión apuesta por ésta, explorando la excelencia que cabe en el concepto ‘neutralidad’ ofrecido por Luoma-aho.

Para exponer esta idea retomo el argumento de King y Whetten en su consideración sobre la relación entre legitimidad y reputación. Frente a

19. V. LUOMA-AHO, 2007, *op. cit.*, p. 129.

20. V. LUOMA-AHO, 2007, *op. cit.*, p. 128.

quienes entienden que éstas son realidades diferentes (la legitimidad como algo referido a lo exigido para pertenecer a un sector y la reputación como lo que le hace diferencial, por excelente), estos autores argumentan que reputación y legitimidad son conceptos no sólo complementarios sino que se retroalimentan.

En esencia, su argumento es que legitimidad y reputación no constituyen niveles escalonados, como algunos los han concebido: hay que cumplir con lo que se exige para estar legitimado –sería el primer nivel– y, si se quiere, se pasa a un segundo nivel, que sería el de la reputación de excelencia. Para King y Whetten legitimidad y reputación son dos caras de una misma moneda: para ser excelente hay que estar legitimado y la legitimidad sólo se puede alcanzar a través de la excelencia. Legitimidad y reputación, por tanto, no son ya los extremos de un continuo donde la primera estaría en los niveles mínimos y la segunda en los máximos.

De manera que, en la tensión entre la similaridad de la legitimidad y la positiva distinción de la reputación, se da un proceso de retroalimentación: los estándares de legitimidad funcionan como guía de las actividades que la organización tiene que llevar a cabo para ganar reputación de excelencia; y a su vez, cuando estas actividades dan forma y encarnan los mínimos estándares que se le exige a una organización por pertenecer a la categoría social a la que pertenece, y se establecen unos precedentes que crean nuevos parámetros de excelencia.

Concebir así la excelencia reputacional en la legitimidad implica que los atributos que una organización identifica como aspiracionales para la excelencia –y distinción– deben ser consistentes y coherentes con los mínimos que se le exigen para su legitimidad. Los estándares ideales, por tanto, son una extensión lógica. De manera que, en lugar de aspirar a diferenciarse en términos de quiénes somos o qué hacemos, las organizaciones deberían centrarse en cómo lo hacemos bien en relación a nuestra competencia²¹.

Qué es distinguirse haciéndolo bien en la Administración Pública requiere explorar y trabajar más y mejor el contenido de la neutralidad en cuanto que representación de la democracia y orientación a todos los públicos, algo sobre lo que trataré de aportar alguna idea en la siguiente y última sección de este capítulo.

21. B. KING y D. WHETTEN, 2008, *op. cit.*

CONCLUSIONES: IMPLICACIONES PARA DEFINIR LA ASPIRACIÓN REPUTACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Termino estas reflexiones considerando algunas implicaciones que tiene todo lo dicho para pensar en los atributos a los que se puede y debe aspirar en la construcción de la reputación de la Administración Pública.

En el Cuadro 1 he tratado de recoger algunos de los elementos relevantes de la reputación. La primera columna refiere las aportaciones de autores en lo que respecta a los elementos que deben ser objeto de evaluación para medir la relación entre organizaciones y públicos; la segunda, recoge los atributos o rasgos que diversos autores sugieren como componentes de la reputación; la tercera columna sintetiza las áreas, elementos, variables o dimensiones que hay que mirar para evaluar la reputación; por último, el grado de estima que refleja la reputación, que puede ser positivo, negativo o neutro.

La segunda mitad del cuadro es una traslación al sector público, y que resumo en las siguientes consideraciones:

- La neutralidad es legitimidad, luego la reputación de la Administración Pública, encardinada y enraizada en la legitimidad, no debe ser otra cosa que desarrollos para llegar a la excelencia sobre lo que a una organización pública le hace legítima. Por tanto, perseguir la excelencia en la Administración Pública tiene que ver con el cumplimiento en grado máximo de los atributos relacionados con su legitimidad y su capacidad legitimadora; por eso hablo de legitimidad excelente y de excelencia legitimadora.
- Legitimidad excelente: los elementos en torno a los cuales la Administración Pública tiene que proyectar la excelencia de su legitimidad han de tener su base en la legitimidad de origen (lo que le dio poder para vincular con sus decisiones a todos los ciudadanos) y con la legitimidad de desarrollo (la legalidad en la que cumple con su misión).
- Excelencia legitimadora de origen: entre los atributos reputacionales asociables a la legitimidad de origen están los siguientes: una organización pública está legitimada si es representativa (elegida legítimamente) y se orienta al bien común de forma apartidista.
- Excelencia legitimadora de desarrollo: entre los atributos reputacionales asociables a la legitimidad de desarrollo están los relacionados con la integridad en la manera de desarrollar su actividad (es equita-

tiva, creíble, fiable, confiable, transparente, rinde cuentas, actúa conforme a ley) y competente (eficiente, responsable, útil, provee servicio).

- Excelencia legitimadora de origen y excelencia de desarrollo se entremezclan, de forma que una y otra componen la reputación; por ejemplo, en lo que los ciudadanos juzgan sobre una política pública no sólo influye los resultados que de ella experimentan, sino también el proceso (es legítimo o no; es consensuado o no) por el que se ha adoptado la decisión. En definitiva, la excelencia de la reputación de las organizaciones públicas consiste en el cumplimiento no sólo eficaz sino también legítimo de la misión y función que se le ha encomendado en relación al bien público.
- Cuando una organización pública no cumple con los mínimos estándares de legitimidad, a quien se expulsa (o se debería expulsar) del sector no es a la organización –como sucede en el ámbito privado– sino a quien en ella ha operado ilegal o ilegítimamente. Esto implica que, en la construcción de la reputación, la Administración Pública debe diferenciar y articular bien la reputación personal y la institucional; y la proyección de la gestión pública con la de la persona que lidera. Por eso, en las áreas que hay que observar para evaluar la reputación (tercera columna del Cuadro 1), hay que diferenciar bien el liderazgo, de los servicios públicos, procesos, resultados, reputación interna y RSI.
- Todo esto tienen importantes implicaciones para las evaluaciones que la Administración Pública pone en marcha: no deben ser sólo las encuestas de calidad al uso sobre el grado de satisfacción de los servicios públicos; las evaluaciones deben incluir medidas que permitan registrar la distancia entre lo que realmente se provee (datos tangibles de lo que se ofrece) y lo que la gente de ello percibe.
- En estas valoraciones, la excelencia de la reputación implicaría valores altos en aquellos rasgos o ítems que en un estudio reputacional compongan el valor ‘neutralidad:’ representatividad, apertura, receptividad, orientación al bien común, equidad,... De ahí que el grado de estima, como se indica en el Cuadro 1, ha de ser positivo en estos rasgos.

Otras consideraciones más dispersas y variadas son las siguientes:

- La crisis económica está derivando en unos ciudadanos más sensibles y reacios a los conflictos partidistas, y reclamando que la Administración Pública, en el trabajo de su reputación, preserve la estatalidad propia de lo institucional. Resulta interesante observar cómo en estos contextos de crisis proliferan expresiones tipo “problema de Estado”, que necesita “soluciones de Estado”, con líderes que tengan “visión de Estado” para lograr llegar a “pactos de Estado”. Que un pacto de Estado sea ahora la mejor solución no es objeto de esta reflexión; lo que aquí se quiere indicar es que el partidismo puede operar en contra de la excelencia de la neutralidad legitimadora. Esto vendría a corroborar la necesidad de pensar en organigramas y fórmulas para preservar los mensajes gubernamentales de partidismo que, como se ha puesto de manifiesto en otros estudios, es un reto de la comunicación de gobiernos en diferentes países (K. Sanders y M. J. Canel, 2013).
- En cuanto al carácter competitivo de las organizaciones públicas, si bien es verdad que sólo hay un ministerio de sanidad –y por tanto, no hay rivales como los hay en el sector privado– hay que mencionar también que cada vez más los organismos públicos están entrando en dinámicas competidoras con organizaciones de diferentes niveles de la administración pública (también internacionales), de los que se derivan procesos competitivos referidos a unos estándares de buen hacer.
- Las estrategias reputacionales de diferenciación que retan los estándares existentes pueden ayudar a identificar incoherencias, lo que a su vez ayudará a evitar la ilegitimidad. No hay que ignorar que la diferenciación novedosa podría llevar consigo errores de identidad. Por eso supone un reto trabajar en la reputación de nuevos ministerios o en la de la fusión de ministerios existentes. Esto implicaría también que mantener una reputación de neutralidad excelente en la Administración Pública puede llevar consigo tener que renunciar a acciones de inmediata visibilidad positiva pero de dudosa (duradera) reputación.

REFLEXIONES SOBRE LA REPUTACIÓN IDEAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cuadro 1. Para pensar la reputación de la Administración Pública ²²				
	EVALUACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA RELACIÓN	ATRIBUTOS REPUTACIONALES	ÁREAS ELEMENTOS VARIABLES DIMENSIONES	GRADO DE ESTIMA
	Regular, eficiente, fiable, representativa, equitativa, transparente y benevolente (Sztompka, 1999) <i>Confianza</i> (tres dimensiones: integridad – se actúa en justicia–, fiabilidad – cumplimiento de promesas– y competencia - capacidad para hacer lo que se promete), <i>Control mutuo, Satisfacción</i> (de expectativas), <i>Compromiso, Intercambio, Comunalidad</i> . Grunig y Hon (1999)	Credibilidad, fiabilidad, responsabilidad, confianza (Fombrun, 1996) Credibilidad, fiabilidad, responsabilidad, confianza, rendición de cuentas (Petrick, Scherer, Brodzinski, Quinn, y Ainina, 1999, p. 63) Autoridad, Confianza, Servicio, Estima, Eficiencia (Luoma-aho, 2007)	Producto/servicio, influencia en entorno, información (cómo describe y publica sus actividades), comportamiento (Olins, 1990) Calidad de gestión, productos/servicios, innovación, inversión, solvencia financiera, capacidad para atraer/desarrollar/retener talento, responsabilidad social, intangibilidad (Smith, 1990) Resistencia, calidad, distinción, beneficios, ventas (Elsbach and Glynn, 1996) Oferta comercial, Innovación, Trabajo, Gobierno, Ciudadanía, Liderazgo, Finanzas (Fombrun, 1996) Oferta comercial, Internacionalización, Ética y RSC, Innovación, Reputación interna, Resultados económico-financieros (Villafañe, 2004)	Positivo Negativo Neutro

22. J. E. GRUNIG y L. HON, *Guidelines for measuring relationships in Public Relations*, The Institute for Public Relations, Florida, 1999; W. OLINS, *Corporate identity: Making business strategy visible through design*, Harvard Business School Press, Cambridge, Massachusetts, 1990; P. SZTOMPKA, *Trust: a Sociological Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; J. PETRICK; F. ROBERT; J. SCHERER; D. BRODZINSKI; J. QUINN y A. FALL, “Global leadership skills and reputational capital: Intangible resources for sustainable competitive advantage”, *Academy of management executive*, 1999 (13, 1), pp. 58-69; S. SMITH, “America’s most admired corporations”, *Fortune*, 1999 (1, 1), pp. 30-46; K. D. ELSBACH y M. A. GLYNN, “Believing your own ‘PR’: Embedding identification in strategic reputation”, *Advances in Strategic Management*, 1996, (13), pp. 65-90; Luoma-aho, 2007, *op. cit.*; J. VILLAFañÉ, 2004, *op. cit.*

ESCRIBIR EN LAS ALMAS. ESTUDIOS EN HONOR DE RAFAEL ALVIRA

TRASLACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	LEGITIMIDAD EXCELENTE	EXCELENCIA LEGITIMADORA	ÁREAS	GRADO DE ESTIMA
	<i>LEGITIMIDAD DE ORIGEN</i>	Representatividad, Orientación al bien común, Apartidismo	Servicios públicos/Políticas públicas Liderazgo	Positivo en los atributos relacionados con la neutralidad
	<i>LEGITIMIDAD DE DESARROLLO:</i>	Equidad Credibilidad, Fiabilidad, Confianza Transparencia Rendición de cuentas Conforme a ley	Procesos (de elección, de adopción de medidas, de toma de decisiones): Ejecución/Cumplimiento de programas/Resultados de políticas públicas (Incluye resultados económicos) Reputación interna: cultura corporativa Compromiso con el entorno: implicación y estímulo de la RSI	
	Integridad			
	Competencia	Eficiencia, Con autoridad, Servicio, Responsabilidad, Utilidad		