

# Imaxe e confianza nos funcionarios: valoracións dos cidadáns galegos



**&** *Resumo/Abstract: O funcionario é a cara visible da Administración. Por este motivo, o persoal ao seu servizo pon en xogo, no seu desempeño diario, ademais do seu propio prestixio profesional, o da Administración á que representa. Por iso, o obxectivo deste artigo é delimitar os atributos que definen en maior medida o colectivo de empregados públicos, para analizar a relación que existe entre a imaxe e a confianza nos funcionarios, e, xa que logo, na Administración. A identificación daqueles atributos que se asocian no imaxinario social da cidadanía galega a este colectivo é a base sobre a que iniciar un proceso de reflexión para a mellora das administracións públicas, que permita reforzar a receptividade da cidadanía cara ao público, e, en definitiva, a lexitimidade do sistema administrativo.&*

**&** *Palabras clave: Imaxe dos empregados públicos, confianza nas administracións públicas, percepción dos cidadáns, funcionarios, reforma administrativa.*



## 1. INTRODUCCIÓN

O tradicional esquema de organización da xestión administrativa relegaba o cidadán a un papel de receptor pasivo dos servizos públicos, carente de dereitos específicos e de capacidade de exigencia. A partir dos anos oitenta, a modernización da xestión pública orientase á mellora da eficacia e a eficiencia na prestación dos servizos e a promover a competencia entre entidades gobernativas (López, 2003; Villoria, M. e Del Pino, E., 1997). Este modelo permite un paulatino abandono da consideración da gobernabilidade como o control vertical da sociedade por parte do Estado (Villoria, 2009), e sitúa o cidadán como núcleo en torno ao cal xira a xestión administrativa, preocupándose por medir o éxito das accións do goberno en termos da satisfacción dos propios usuarios (López, 2003). O interese polas demandas diferenciadas, a calidade dos servizos e a fixación dos correspondentes mecanismos de resarcimento en caso de non cumprimento cos niveis de calidade, a instrumentación dos sistemas de queixa e os mecanismos de participación e consulta conforman os compoñentes básicos desta tendencia modernizadora.

Neste modelo de xestión pública non se pretende acabar coa racionalidade do deseño orgánico e procedemental administrativo, senón que, ademais de protexer a lóxica de actuación e os dereitos que imperan na xestión burocrática, se pretende esvaecer a barreira que separa a Administración do contorno social no que está inmersa (Beltrán, 2000), prestando unha maior atención aos cidadáns como clientes/usuarios dos servizos, cuxa satisfacción debe ser un obxectivo clave do éxito administrativo.

Desde esta perspectiva, resulta primordial coñecer qué é o que o cidadán espera da Administración e cales son as súas necesidades. Desta maneira, a Administración podería ser máis eficaz na organización dos servizos para poder satisfacer tanto as necesidades como as expectativas do cidadán.

Partindo dunha perspectiva funcional, a Administración é un complexo mecanismo de engraxes e procesos que cobran forma a partir dunha estrutura de distribución de tarefas entre os distintos ministerios, secretarías, direccións xerais, departamentos, etc. Dentro deste complexo organismo, os funcionarios son os encargados de desenvolver as actividades concretas que ten encomendadas cada unidade organizativa na que están integrados. Por esta razón, a importancia dos funcionarios na realización das súas tarefas é dobre. Por un lado, representan o “brazo executor” da acción do goberno, e, por outro, son a ponte de comunicación entre as institucións públicas e a cidadanía.

Os funcionarios son os que diariamente entran en contacto cos cidadáns, xa sexa na atención ao público, na entrega ou na recepción de bens e servizos. Por iso, a figura do empregado público resulta de grande interese, non só porque é receptor das protestas e queixas dos cidadáns, senón porque tamén pode influír de maneira directa na percepción dos usuarios dos servizos sobre o empregado público e, ademais, da Administración en xeral.

A partir desta premisa, neste artigo explórase a relación que existe entre a imaxe que os cidadáns teñen dos funcionarios en particular e a confianza nas institucións públicas.

A confianza na Administración e nos funcionarios emerxe como ingrediente fundamental na relación cos cidadáns, debido á extrema complexidade do sistema no que interactúan e que fomenta a existencia dunha ampla marxe de incerteza nos resultados esperados. A legitimidade ou confianza nas administracións públicas depende, en último termo, do grao de

eficacia e eficiencia que perciben os cidadáns na prestación dos servizos públicos (Ramió, 2007). Desta maneira, a responsabilidade ou irresponsabilidade das institucións ao realizaren a súa actividade afecta á súa imaxe pública e, en consecuencia, á súa aceptación social. Por iso, unha alta confianza nunha institución irá acompañada da idea de eficacia e eficiencia e da crenza de que esta non actuará de forma arbitraria, podendo resultar prexudicial para o interese individual do cidadán (Montero *et al.*, 2008). Ademais, apoiará tamén unha imaxe máis positiva tanto das entidades públicas como dos seus empregados.

En relación con este aspecto, cómpre advertir que a imaxe dos funcionarios públicos é frecuentemente obxecto de crítica por parte da opinión pública. Iso obriga, como sinala Beltrán (1996), a manter certas reservas na análise das administracións públicas, para evitar caer en falsas xeneralizacións que alimentan os estereotipos sobre as entidades governativas e sobre os funcionarios. A visión positiva ou negativa maniféstase nun maior ou menor nivel de aceptación das tarefas realizadas tanto polas entidades públicas como polos seus empregados, xeneralizando esta percepción a todas as institucións administrativas e a todos os traballadores do sector público. Neste sentido, hai que observar que unha percepción negativa da imaxe non ten por que traducirse necesariamente, de maneira directa, nunha posición reactiva fronte ás institucións públicas, pero non cabe dúbida de que mellorando esta percepción tamén se mellora a opinión dos cidadáns, que en último termo son os receptores dos servizos públicos.

A partir destas consideracións, preséntanse os resultados obtidos da “Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia” realizada pola Escola Galega de Administración Pública (EGAP)<sup>1</sup>, orientados aos seguintes obxectivos:

- Identificación dos atributos que se relacionan co colectivo de empregados públicos: caracterización e condicións de emprego dos funcionarios.
- Análise da confianza dos cidadáns galegos nos funcionarios e da relación que existe entre a imaxe e a confianza nos empregados públicos.
- Estudo da relación entre a confianza nos funcionarios e a confianza na Administración.

En definitiva, a análise da confianza e da imaxe das institucións e dos empregados públicos é relevante non só para mellorar a Administración e o seu funcionamento, senón tamén porque as opinións dos cidadáns reflicten os xuízos acerca da receptividade cara ao público e, en definitiva, da lexitimidade e eficacia do sistema administrativo (Del Pino, 2004).

## **2. A IMAXE DOS EMPREGADOS PÚBLICOS**

Este punto está dedicado á identificación dos atributos relacionados á condición de funcionario público e, polo tanto, dos elementos que conforman a imaxe deste colectivo. Con este obxectivo, en primeiro lugar identificaranse os atributos que a cidadanía galega lles outorga. A seguir, esta visión complétase coa valoración que realizan os traballadores do sector privado das súas propias condicións de traballo en relación coas condicións dos funcionarios públicos. Como resultado de ambas as valoracións, obterase unha definición xeneralizada da imaxe dos funcionarios públicos.

### **2.1. Caracterización dos empregados públicos**

Para identificar os atributos que para un conxunto amplo de cidadáns galegos definen o funcionariado, páttese da caracterización que a cidadanía realiza deste colectivo. Estes trazos

identificativos dos grupos, que son compartidos por un elevado número de persoas, denomínanse estereotipos<sup>2</sup>. As opinións acerca de determinados colectivos non sempre responden a criterios obxectivos, senón que se poden ter formado a partir de ideas orixinadas no pasado que se foron transmitindo ao longo da historia. Por iso, os estereotipos xeran no individuo expectativas que axudan a manter os tópicos sobre os grupos, cumpríndose o denominado “efecto afianzador do tópico” (Munné Matamala, 1989)<sup>3</sup>. Segundo este autor, o peso das crenzas previas acerca dalgún colectivo é maior que o das experiencias reais vividas tras a interacción co grupo estereotipado. Cando na interacción se reproducen esas características identificadas nos tópicos, afiázanse estas crenzas nos individuos, mentres que se tende a atribuír á casualidade o non cumprimento das ideas preconcebidas acerca deste. Esta resistencia ao cambio converte os estereotipos en opinións difíciles de modificar, que se manteñen e repiten ao longo do tempo.

Ao preguntarlles aos enquisados “qué é o primeiro que se lles vén á cabeza ao pensaren nos funcionarios”, a porcentaxe de respostas que lle atribuíron unha característica negativa a este colectivo é máis elevada que o daqueles que expresaron un adxectivo cun carácter positivo. Pola súa banda, ao presentarlles aos entrevistados unha lista pechada de adxectivos (entre os que aparecen atributos cun carácter positivo e outros cun significado negativo) que poderían definir aos funcionarios, e preguntar sobre o seu grao de acordo con esa descrición (moito, bastante, pouco ou nada), destaca entre os atributos cunha caracterización positiva o de “honrados” e “escrupulosos no cumprimento das normas administrativas”. En sentido contrario, entre os que conceden unha apreciación negativa do colectivo de empregados públicos, sobresaen as características referidas a “lentitude”, “discriminación no trato ao cidadán” e “pouca puntualidade”.

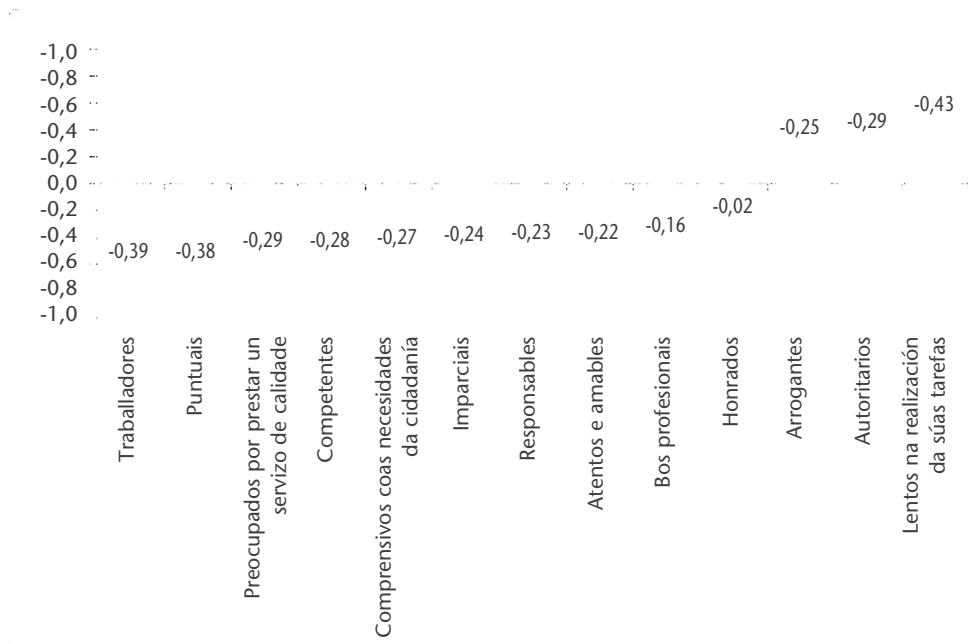
Partindo da idea de que poida existir algunha pauta de clasificación entre os suxeitos a teor da súa valoración do colectivo de empregados públicos, realízase a análise de conglomerados k-medias<sup>4</sup>, a partir do cal se subdivide a mostra en tres grupos, segundo presenten unha tendencia máis positiva na caracterización dos empregados públicos, máis negativa ou neutral (a medio camiño entre valoracións extremas tanto positivas como negativas). Cada un destes grupos representa, aproximadamente, un terzo da mostra, e denominóuselles “incondicionais”, “detractores” e “neutrais”.

Os tres grupos coinciden nas características que se presentan en maior medida nos funcionarios (honrados e escrupulosos no cumprimento das normas administrativas). As maiores discrepancias están na valoración dos funcionarios como comprensivos coas necesidades da cidadanía, preocupados por prestaren uns servizos de calidade e imparciais no trato. Malia apreciarse certa similitude na categorización dos funcionarios, as puntuacións destes dous grupos antagónicos presentan tendencias acentuadas cara a valores máis altos (incondicionais), ou máis baixos (detractores), mostrando, ademais, diferenzas estatisticamente significativas<sup>5</sup> entre os dous segmentos.

A continuación, tomando en consideración as características do emprego, que son as que, principalmente, identifican os funcionarios como grupo, solicítaselles aos entrevistados que valoren se as características que se lles presentaron se sitúan en maior medida entre os traballadores do sector privado (outorgando o valor -1), nos empregados públicos (valor 1) ou en ambos os grupos por igual (valor 0).

Gráfico 1.

Análise comparada dos funcionarios fronte aos traballadores do sector privado.



“Falando en xeral, en comparación cos traballadores das empresas privadas, ¿diría vostede que os funcionarios son máis ou menos...?”

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

No gráfico pódese apreciar que os atributos presentes en maior medida entre os empregados públicos son aqueles que fan referencia a aspectos negativos. Pola súa parte, o atributo de honrado atribúeselles na mesma medida tanto aos empregados do sector privado como do público. De feito, en relación co xa mencionado anteriormente, este aspecto destaca por ser o que en maior medida caracteriza o colectivo de funcionarios. En sentido contrario, os traballadores do sector privado son mellor valorados en canto a puntualidade e laboriosidade.

En definitiva, o funcionariado destaca fronte aos empregados do sector privado nos atributos cun significado negativo. Os atributos cun carácter positivo –excepto a honradez– asócianse en maior medida ao colectivo de empregados do sector privado: traballadores; puntuais; preocupados por prestar un servizo de calidade; competentes; comprensivos coas necesidades dos cidadáns; imparciais; responsables; atentos e bos profesionais.

## 2.2. Condicións de emprego e prestixio social: sector público e privado

Na enquisa tamén se valoran as condicións do emprego e do prestixio dos traballadores da empresa en contraposición aos da Administración. Para iso, en primeiro lugar analízase se os entrevistados consideran que o prestixio social e a autonomía no emprego se dan en maior medida no sector público ou no privado, e en cal deles é maior o salario. Na táboa que se presenta a continuación móstrase a porcentaxe de respostas para cada un dos atributos considerados.

**Táboa 1. Condicións de emprego e prestixio social: sector público e privado**

	MENOS (% fila)	IGUAL (% fila)	MÁIS (% fila)	MEDIA*
<b>Prestixio social</b>	22,2%	30,3%	47,5%	0,28
<b>Salario</b>	14,9%	24,6%	60,5%	0,53
<b>Control sobre o seu traballo</b>	73,2%	18,3%	8,6%	-0,74

\*A media calcúlase tomando o valor 1 para aquelas características que se presentan en maior medida entre os traballadores do sector público, o valor 0 para os que consideran que se presenta da mesma maneira en ambos os grupos e o valor -1 para os atributos que consideran presentes en maior medida entre os traballadores do sector privado.

“E falando en xeral, comparados cos empregados das empresas privadas, cre vostede que teñen máis, menos ou igual...?”

**Fonte:** Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Entre os tres elementos considerados, pódese apreciar unha forte diverxencia. Por un lado, a apreciación xeneralizada é que o salario (61%) e o prestixio social (48%) dos funcionarios son maiores que os dos traballadores do sector privado. Polo outro, en relación co control sobre o seu traballo, os resultados manifestan (73%) que o traballador da empresa privada dispón de maior autonomía sobre o seu traballo que o empregado público. Estes resultados permiten concluír que na sociedade galega hai unha opinión xeneralizada de que os funcionarios teñen uns ingresos superiores aos dos traballadores do sector privado, así como un maior prestixio social<sup>6</sup>, á vez que unha menor autonomía sobre o seu traballo.

Para completar esta imaxe e caracterización dos funcionarios, analízase a valoración que fan os traballadores do sector privado (n = 1256) da súa propia situación fronte á que consideran que teñen os empregados públicos atendendo ás condicións obxectivas de traballo, autorrealización e expectativas e autonomía no emprego.

Partindo das condicións obxectivas do traballo (horario e vacacións, seguridade no emprego, ingresos e comodidade das condicións de traballo), apréciase un elevado nivel de acordo ao manifestar que a situación dos empregados públicos é mellor que a que teñen na empresa privada.

En canto á autorrealización e expectativas (prestixio social, posibilidade de mellora profesional e posibilidades de realización persoal), obsérvase que, aínda que a situación parece manifestarse máis positiva para os traballadores do sector público, non se alcanza o mesmo nivel de acordo que en relación coas condicións obxectivas do emprego.

Finalmente, tendo en conta os atributos de autonomía no emprego (capacidade de tomar decisións, carga de traballo e responsabilidade), preséntanse en igual medida en ambos os sectores. Esta información resulta, en certa maneira, contradictoria cos datos mostrados anteriormente, isto é, que o 73% do total de entrevistados consideraban que o traballador da empresa tiña unha maior autonomía no traballo. Polo tanto, pódese concluír que malia que unha gran parte da cidadanía galega cre que os funcionarios teñen unha autonomía inferior á dos traballadores do sector privado, o certo é que, ao valorar comparativamente a súa situación os traballadores da empresa coa dos funcionarios, aqueles consideran que é similar á dos funcionarios. Cabe inferir, polo tanto, que a capacidade de toma de decisións en ambos os sectores é bastante limitada.

Así mesmo, chama a atención que ningún dos atributos analizados destaque por ser considerado máis favorable no sector privado que no público.

A seguir, analízase que atributo dos considerados anteriormente (condicións obxectivas de traballo; autorrealización e expectativas, e autonomía no emprego) é o máis importante na valoración dun emprego. Na táboa que aparece a continuación, preséntanse os resultados obtidos segundo o tipo de traballador (fixo, temporal, empresario ou autónomo). A última columna mostra a porcentaxe total para cada un dos atributos.

**Táboa 2. O atributo máis importante das condicións de traballo**

	FIXO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)	TOTAL (%)
<b>Seguridade no emprego</b>	40,3%	42,7%	43,5%	38,9%	41,0%
<b>Comodidade das condicións de traballo</b>	17,7%	20,5%	14,9%	19,9%	18,4%
<b>Ingresos</b>	16,5%	12,8%	15,4%	12,9%	15,0%
<b>Horario, vacacións</b>	13,4%	11,5%	8,0%	14,3%	12,6%
<b>Posibilidades de realización persoal</b>	4,7%	7,2%	10,7%+	4,3%	5,8%
<b>Posibilidades de mellora profesional</b>	3,5%	4,6%	2,4%	1,5%	3,4%
<b>Responsabilidade</b>	1,2%	0,3%	2,0%	3,8%+	1,4%
<b>Capacidade de tomar decisións</b>	1,2%	--	2,8%	4,2%	1,5%
<b>Prestixio social</b>	0,8%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%
<b>Carga de traballo</b>	0,7%+	--	--	--	0,4%

As porcentaxes do corpo central da táboa están calculados sobre o total de traballadores do sector privado: fixos, temporais, empresarios e autónomos. Móstrase o resultado da análise dos residuos tipificados corrixidos, indicando cun signo positivo (+) ou negativo (-) as diferenzas na consideración de cada atributo, ao n. c. 95%.

“De todos esos aspectos, ¿cal é o máis importante para vostede?”

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.



Os catro aspectos máis importantes son os relacionados coas condicións do traballo: seguridade no emprego, comodidade das condicións de traballo, ingresos e horario e vacacións, que son precisamente os que os traballadores do sector privado consideran maioritariamente máis favorables para o conxunto de funcionarios. No extremo oposto atópanse aqueles aspectos relacionados coa autonomía no traballo: carga de traballo, capacidade de tomar decisións e responsabilidade, que destacaron por considerarse máis favorables para os traballadores das empresas privadas que para os empregados públicos. Non obstante, aqueles atributos nos que os ocupados actuais da empresa privada se sitúan nunha posición relevante fronte aos funcionarios son, pola súa vez, os que menos importancia presentan na priorización das condicións de traballo.

Unha vez analizados os resultados da comparación da situación no traballo dos activos da empresa privada en relación coa dos funcionarios, e sabendo que resultan máis relevantes precisamente aquelas dimensións nas que se considera que os funcionarios dispoñen dunha situación máis vantaxosa (seguridade, horario, vacacións e comodidade das condicións de traballo), non é de estrañar que, ao preguntarlles se estarían dispostos a cambiar o seu traballo actual por un similar na Administración pública, a maioría dos traballadores responda afirmativamente. O único grupo que non mostra unha tendencia clara en canto a se estarían dispostos a cambiar o seu traballo actual por un similar na Administración son os empresarios.

A continuación, ponse en relación a importancia que se lle concedeu a cada un dos atributos e a súa localización no sector público ou privado, atendendo á situación laboral do enquisado, isto é, a se é un traballador fixo, temporal, autónomo ou empresario<sup>7</sup>.

**Táboa 3. Relación entre importancia e valoración dos aspectos do ámbito laboral**

		FIXO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)	
AUTONOMÍA NO TRABALLO	CONDICIÓN DE TRABAJO	Comodidade das condicións de traballo	•• █	•• ███	•• █	•• ███
	Horario, vacacións	•• █	•• █	••	•• █	
	Seguridade no emprego	•• ███	•• ███	•• ███	•• ███	
	Ingresos	• █	•• █	• █	•• █	
	Prestixio social	•	•	•	•	
	AUTORREALIZACIÓN E EXPECTATIVAS	Posibilidades de mellora profesional	•	•	• █	••
		Posibilidades de realización persoal	•	•	*	•
		Responsabilidade			•	•
		Carga de traballo	•	•	•	•
	Capacidade de tomar decisións		•	*	*	
<p>LEENDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•• Máis do 74% dos traballadores do sector privado coinciden en que son máis favorables para os funcionarios.</li> <li>• Entre o 40% e o 74% dos traballadores do sector privado coinciden en que son máis favorables para os funcionarios.</li> <li>* Entre o 40% e o 74% dos traballadores do sector privado coinciden en que son máis favorables no seu traballo.</li> <li>███ Máis do 20% de traballadores do sector privado consideran o atributo como o máis importante.</li> <li>█ Entre o 10% e o 19% dos traballadores do sector privado consideran o atributo como o máis importante.</li> </ul>						

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Todos os traballadores na empresa privada coinciden en que a seguridade é o aspecto máis importante na valoración dun traballo, á vez que consideran esta situación máis vantaxosa para os funcionarios. Así mesmo, unha gran parte dos ocupados actuais da empresa privada opina que a comodidade das condicións de traballo é máis favorable nos empregos da Administración. Os asalariados temporais e os autónomos concédennlle maior importancia a este aspecto que os asalariados fixos e os empresarios.

Os ingresos sitúanse como o terceiro elemento influente na valoración dun emprego, sen distinción segundo categorías (fixos, temporais, autónomos ou empresarios). En canto á comparación coa situación dos empregados públicos, pódense atopar diferenzas, aínda coincidindo todos eles en que os funcionarios gozan dunha situación máis vantaxosa: hai unha

maior proporción de asalariados fixos e empresarios que de traballadores temporais e autónomos que considera a súa situación máis favorable fronte á dos empregados públicos.

Os empresarios forman o único grupo que non lle outorga tanta importancia ao horario e ás vacacións no emprego, aínda que coinciden co resto de traballadores do sector privado (fixos, temporais e autónomos) en que os empregados da Administración teñen unha situación máis vantaxosa.

En canto ás posibilidades de mellora profesional, hai unha maior proporción de autónomos que consideran a súa situación máis desfavorable. O grupo de empresarios é, en relación co resto de categorías profesionais, o que máis importancia lle outorga a este aspecto. Unha vez máis, os empresarios desmárcanse do resto de categorías ao consideraren que as súas posibilidades de realización persoal son máis favorables que as que teñen os funcionarios.

Por último, en canto á capacidade de tomar decisións, ponse de manifesto unha contraposición entre os traballadores por conta propia (empresarios e autónomos) e os asalariados (fixos e temporais). Os empresarios e autónomos considéranse con máis autonomía para tomaren decisións que os funcionarios.

### 3. RELACIÓN ENTRE A CONFIANZA E A IMAXE DOS FUNCIONARIOS

Neste punto abórdase a análise da confianza nos empregados públicos por parte da cidadanía galega, a partir da valoración que lle outorgan a distintos grupos ou colectivos profesionais (algúns deles formados por funcionarios). Posteriormente, explorarase a relación existente entre a imaxe e a confianza deste colectivo.

No seguinte gráfico móstranse os resultados acerca do grao de confianza nos seguintes colectivos profesionais: bombeiros, médicos, profesores, policía, funcionarios, xuíces, xornalistas e políticos (0 significa menor grao de confianza e 10 o nivel máximo).

Gráfico 2. Confianza nos funcionarios



“De 0 a 10, ¿en que medida confía vostede nos seguintes grupos ou colectivos profesionais?”

**Fonte:** Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Os grupos profesionais que obteñen a valoración máis alta en canto ao nivel de confianza que depositan os cidadáns neles son aqueles relacionados coa seguridade, a saúde e a educación (bombeiros, médicos, profesores e policía), actividades que teñen un valor percibido como intrinsecamente positivo.

A valoración da confianza depositada nos funcionarios non é nin excesivamente positiva nin negativa, cunha valoración media de 5,6. Esta puntuación é bastante inferior á concedida a outras categorías profesionais integradas tamén por funcionarios. Así, malia que os bombeiros e policía tamén son empregados públicos, os cidadáns non os relacionan coa imaxe do funcionario de “portelo” ou de atención ao público, que é a que aparece cando se fala de maneira xeral deste colectivo. Neste sentido, como sinala Beltrán (1996), “calquera referencia global á Administración pública [e aos seus empregados] débese tomar con extraordinarias reservas, pois o normal é que incorra en falsas xeneralizacións”. A interacción coas entidades administrativas inducirá a unha percepción negativa se considera que para a resolución de problemas sinxelos é necesaria a realización de procedementos complicados, mentres que, se percibe que se desenvolve dunha maneira sinxela, a súa receptividade será máis elevada (OCDE, 1991: 105). Esta valoración subxectiva da sinxeleza na realización de trámites e xestións evidénciase nun maior ou menor nivel da confianza manifestada tanto na organización como nos empregados públicos que o atenderon, xeneralizando esta percepción a todas as institucións administrativas e a todos os empregados públicos.

Partindo da análise de compoñentes principais<sup>9</sup> entre os colectivos profesionais considerados, pódese determinar que grupos están máis estreitamente relacionados entre si. O resultado desvela a existencia de dúas dimensións na valoración da confianza nestes grupos. A estreita relación entre as categorías de bombeiros, médicos, profesores e policía poderíase explicar polo feito de que desempeñan tarefas que se identifican como positivas (seguridade, saúde e educación), e que teñen, ademais, un alto grao de interacción co cidadán. A outra dimensión refírese a aqueles grupos cuxo labor queda máis afastado do ámbito cidadán (políticos, xornalistas e xuíces).

**Táboa 4. Análise comparada da confianza en distintos colectivos profesionais**

	Compoñente	
	1	2
<b>Bombeiros</b>	,816	-,022
<b>Médicos</b>	,714	,272
<b>Profesores</b>	,672	,227
<b>Policías</b>	,595	,415
<b>Políticos</b>	,095	,819
<b>Xornalistas</b>	,126	,758
<b>Xuíces</b>	,400	,678
<b>Funcionarios</b>	,524	,547

Na táboa móstranse as cargas factoriais da matriz de compoñentes rotados a partir do método de extracción de compoñentes principais. O método de rotación que se utilizou é Varimax. A varianza total explicada por este modelo alcanza o 59,3%. O valor do índice KMO é de 0,873.

**Fonte:** Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Os funcionarios presentan cargas factoriais moi similares nas dúas dimensións. Este resultado indica unha certa ambigüidade na consideración deste grupo. Por un lado, o labor dos funcionarios, en xeral, é percibido como bo, facendo posible a execución dos servizos públicos e atender os cidadáns, identificándose polo tanto co colectivo de bombeiros, médicos, policía e profesores. Pero, por outro lado, tamén se lles considera afastados dos problemas cotiáns dos cidadáns e atribúenselles outras características negativas, como vimos na análise da imaxe.

A continuación cabe preguntarse se a imaxe que os cidadáns teñen dos empregados públicos está relacionada coa confianza depositada neles.

Desde distintos ámbitos de estudo, analizouse a influencia que ten a imaxe, xa sexa de persoas ou de organizacións, na xeración de confianza nos individuos, e pódese dicir que existe unha relación positiva entre estes dous indicadores. A partir desta hipótese, pódese pensar que hai unha relación positiva entre a percepción da imaxe do grupo de empregados públicos e a confianza que os cidadáns depositan nel. Para poder cuantificar esta relación, realízase unha análise de correlacións<sup>10</sup> entre estas dúas variables, obtendo un valor de 0,615. Este resultado indica, como se anticipaba anteriormente, unha correlación positiva entre estas dúas variables, de tal maneira que se pode dicir que canto mellor é a imaxe dos funcionarios maior é a confianza depositada neste colectivo.

Ao analizar individualizadamente cada un dos tres grupos identificados na mostra (incondicionais, detractores e neutrais), detéctase que aqueles que valoran máis positivamente os funcionarios (incondicionais) tamén mostran un maior nivel de confianza neste colectivo. Pola súa parte, os detractores mostran unha actitude máis reticente na puntuación da confianza nos traballadores das entidades públicas.

A análise de correlacións puxo de manifesto a existencia dunha relación positiva entre a imaxe do colectivo de funcionarios e o nivel de confianza manifestado nel. Este resultado queda afianzado ao analizar, ademais, as valoracións da confianza dos tres segmentos identificados a partir da imaxe dos funcionarios –incondicionais, detractores e neutrais– de tal maneira que o primeiro grupo manifesta o maior nivel de confianza nos funcionarios, mentres que os detractores conceden a puntuación máis baixa.

#### **4. CONFIANZA NA ADMINISTRACIÓN E IMAXE DOS FUNCIONARIOS**

Nesta epígrafe análzase o nivel de confianza que os cidadáns galegos manifestan ter nas administracións públicas. Para iso, pídeselle ao entrevistado que valore nunha escala do 0 a 10 o seu grao de confianza nas institucións públicas.

O valor medio obtido é de 5,9. Máis concretamente, os resultados revelan unha porcentaxe superior de entrevistados que concede unha puntuación superior a 6 en relación con aqueles que outorgan unha puntuación inferior a 5. Este valor da confianza na Administración (5,9) é, ademais, lixeiramente superior á manifestada nos funcionarios, que, como se lembra, era de 5,6. Estes datos parecen mostrar que a cidadanía galega manifesta un nivel de confianza máis elevado nas institucións públicas que nos funcionarios.

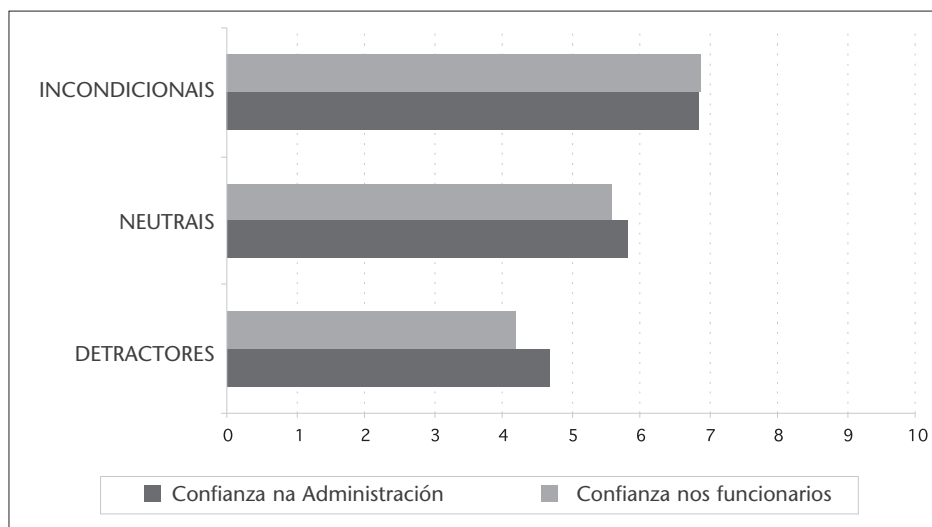
Estes resultados permiten preguntarse se existe algún tipo de relación entre a valoración da confianza na Administración e nos funcionarios, para o que se realiza a análise de correlacións<sup>11</sup> entre estas dúas variables. O índice de correlación resultante é de 0,723. O signo positivo indica unha relación positiva entre ambas as variables: a puntuación alta na confianza na Administración relaciónase cunha valoración elevada da confianza nos funcionarios. O valor absoluto, próximo a 1, revela unha forte asociación entre a confianza na Administración e nos funcionarios.

Como se introducía neste artigo, os funcionarios son a cara visible da Administración, a través dos cales os cidadáns entran en contacto con ela, xa sexa para solicitar información, realizar trámites, etc. Polo tanto, cabe pensar que, se a imaxe dos funcionarios non é boa, a confianza na Administración non será moi elevada.

A partir da análise de correlacións, pónense en relación estas dúas variables: imaxe dos funcionarios e confianza na Administración. O coeficiente de correlación resultante é de 0,547. Neste caso, como se podía pensar, as dúas variables presentan tamén unha relación positiva, aínda que cun índice de correlación que se pode considerar moderado entre a imaxe dos funcionarios e a confianza na Administración.

Para mostrar graficamente a relación entre imaxe e valoración da confianza na Administración e os funcionarios, preséntanse a continuación as valoracións medias da confianza, tanto nos empregados como nas entidades públicas, a partir da segmentación da mostra, atendendo á actitude dos funcionarios (detractores, neutrais e incondicionais). Como se lembrará, esta segmentación realizouse en función da imaxe dos empregados públicos.

**Gráfico 3. Confianza na Administración e nos funcionarios a partir da imaxe cara aos funcionarios**



**Fonte:** Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Como xa se observou noutras ocasións, o gráfico mostra, sen lugar a dúbidas, que aqueles que valoran máis positivamente a imaxe dos funcionarios (incondicionais) tamén presentan un maior nivel de credibilidade na Administración (6,9). Os “detractores”, polo seu lado, móstranse máis reticentes na puntuación da confianza nas entidades públicas, concedendo unha cualificación que queda por debaixo do 5 (4,7).

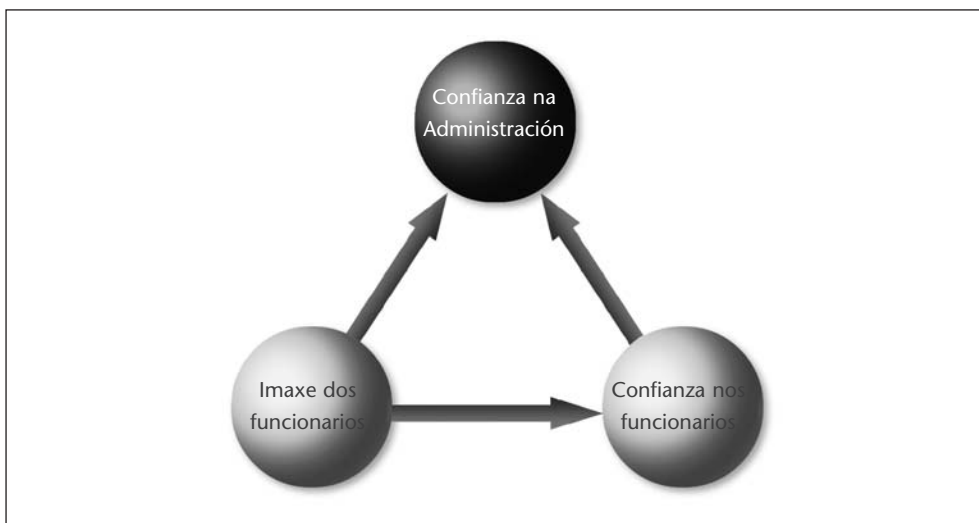
Ao mostrar de maneira comparada no gráfico a confianza na Administración e nos funcionarios para os tres grupos considerados, pódese apreciar que os “incondicionais” lle conceden a mesma valoración tanto á entidade como ao persoal que traballa ao seu servizo (6,9).

Maiores diferenzas mostran os “detractores”, os cales valoran bastante máis positivamente as administracións públicas (4,7) que o persoal que traballa nelas (4,2), aínda que en ningún dos dous casos conceden unha puntuación superior ao 5.

## 5. CONCLUSIÓNS

O obxectivo deste artigo era delimitar os atributos que definen en maior medida o colectivo de empregados públicos, para identificar a relación que pode existir entre a imaxe e a confianza nos funcionarios, e, xa que logo, na Administración.

Gráfico 4. Relación entre as categorías analizadas



Fonte: Elaboración propia

A continuación, resúmense as principais conclusións referidas á relación existente entre as categorías analizadas: imaxe, actitudes e confianza, diferenciando nesta última entre a confianza dos cidadáns nos empregados públicos e a confianza na Administración.

### IMAXE

En relación coa imaxe, dúas son as principais conclusións. En primeiro lugar, en canto á caracterización dos funcionarios, destaca que, de maneira espontánea, máis da metade dos entrevistados relaciona os funcionarios cun atributo que presenta connotacións negativas. Esta caracterización matízase ao pedirllas aos entrevistados que lle atribúan unha calidade aos funcionarios a partir dunha lista cerrada de adxectivos, entre os que se atopan tanto cualificativos que outorgan unha calidade positiva como negativa. Destacan na valoración máis positiva os adxectivos de honrados, escrupulosos co cumprimento das normas, bos profesionais, competentes e responsables. Entre os cualificativos incluídos na valoración cun significado negativo, destaca a lentitude.

En segundo lugar, en relación coas condicións de traballo e prestixio social, analizándoas desde unha perspectiva comparada cos traballadores do sector privado, destaca a apreciación xeneralizada de que o salario (61%) e o prestixio social (48%) son máis elevados para os funcionarios; non obstante, cando se trata de valorar o control dos empregados do sector privado sobre o seu traballo, invértese a tendencia, de maneira que un 73% dos entrevistados lles atribúe esta calidade, en maior medida, aos traballadores da empresa. Non obstante, en relación coa responsabilidade no emprego (capacidade de tomar decisións, carga de traballo e responsabilidade), a maior parte dos traballadores do sector privado atribúenlle de maneira equitativa esta calidade tanto ao sector público como ao privado.

En xeral, a sociedade galega valora máis positivamente as condicións de traballo do sector público, o que resulta coherente co feito de que á hora de valorar un emprego se destacan aqueles aspectos que se corresponden coas “condicións obxectivas de traballo”, isto é: seguridade no emprego, comodidade, horario e vacacións e ingresos. En contraposición, aqueles aspectos en que os empregados da empresa privada se sitúan nunha posición relevante fronte aos funcionarios son, pola súa vez, aos que menos importancia se lles concede na valoración dun emprego. Por iso, resulta lóxico que, ao preguntarlles se estarían dispostos a cambiar o seu traballo actual por un similar na Administración, a maioría dos traballadores responda afirmativamente, excepto no grupo de empresarios, pois aínda que aproximadamente o 50% si que estaría disposto a cambiar por un traballo de funcionario o outro 50% non o faría.

Todos os empregados da empresa privada coinciden en que a seguridade no posto de traballo é o aspecto máis importante. Por orde de importancia, séguenlle a comodidade, os ingresos e o horario e as vacacións, aínda que hai un grupo que lle outorga menos importancia ao horario e ás vacacións: os empresarios.

## ACTITUDES

Atendendo á descrición dos empregados públicos, realizouse unha clasificación dos entrevistados en tres categorías: os “incondicionais”, formado por aqueles que sistematicamente mostran valoracións positivas dos funcionarios; os “detractores”, que se posicionan nunha valoración negativa dos empregados públicos; e os “neutrais”, que se caracterizan por non mostrar unha postura clara na cualificación destes traballadores, posicionándose entre as puntuacións concedidas polos incondicionais e os detractores.

Atendendo á confianza nos empregados públicos e nas institucións, os datos mostran que aqueles entrevistados cunha imaxe máis negativa dos empregados públicos tamén presentan niveis inferiores de confianza tanto nos empregados como nas institucións públicas. No extremo oposto, como cabería esperar, atópanse os “incondicionais”, que, mostrando a imaxe máis positiva dos funcionarios, outorgan as puntuacións máis elevadas de confianza nos empregados e institucións administrativas. Esta información apunta cara a unha posible relación entre a imaxe e a confianza nos empregados públicos.

En último lugar, análzase a relación entre a valoración da imaxe que os cidadáns galegos manifestaron ter nos funcionarios e a confianza que depositan nas institucións públicas. Neste sentido, aqueles que valoran máis positivamente os funcionarios (incondicionais) tamén mostran un maior nivel de credibilidade na Administración (6,9). Os “detractores”, polo seu lado, móstranse máis reticentes na puntuación da confianza nas entidades públicas, concedendo unha cualificación que queda por debaixo do 5 (4,7).



## CONFIANZA

Outro tema de grande importancia abordado no artigo é a confianza que os cidadáns galegos manifestan ter tanto nos empregados públicos como na Administración. A importancia da análise da confianza nas institucións públicas e nos seus empregados resulta de interese debido á súa relación directa coa idea de lexitimidade do público na vida social.

### *a) Empregados públicos*

A confianza que os entrevistados teñen nos funcionarios, aínda que non é moi elevada, pódese cualificar como aceptable, cunha puntuación media de 5,6, nunha escala de 0 a 10.

Ao analizar en perspectiva comparada a confianza dos cidadáns galegos en distintos grupos de profesionais, destacan en sentido positivo os grupos de bombeiros, médicos, profesores e policía, profesións que *a priori* poden ser consideradas como intrinsecamente positivas e beneficiosas para o cidadán. Por outra parte, na posición oposta encontramos os xuíces, políticos e xornalistas. A confianza nos “funcionarios” situaríase a medio camiño da alcanzada por senllos grupos. Este resultado indica unha certa ambigüidade, pois aínda que o labor dos funcionarios é necesario para a execución dos servizos públicos e pódese relacionar, polo tanto, o seu labor cunha actividade positiva e próxima aos cidadáns, por outra parte tamén se lles considera afastados dos problemas cotiáns da cidadanía.

Por último, xorde a pregunta de se a imaxe que os cidadáns teñen dos empregados públicos garda relación coa confianza depositada neles. Os resultados da análise de correlacións ( $r = 0,615$ ) permiten concluír que a imaxe e a confianza no colectivo de funcionarios están relacionadas positivamente.

### *b) Administración pública*

A valoración media da confianza dos cidadáns galegos nas administracións públicas é de 5,9 sobre 10. Comparando en termos xerais este resultado coa media de valoración da confianza no grupo de funcionarios (5,6), conclúese que os galegos lle conceden maior credibilidade á institución que ao seu persoal. Outro resultado extraído da análise presentada é a existencia dunha correspondencia entre a valoración da confianza na Administración e nos funcionarios ( $r = 0,723$ ), de tal maneira que, canto maior sexa a confianza nas administracións, maior será a confianza nos funcionarios. En definitiva, aínda que en termos xerais a confianza que os galegos depositan nas institucións públicas é maior que nos funcionarios, as dúas valoracións están relacionadas, confirmando a hipótese exposta ao inicio do estudo de que os funcionarios son a cara visible da Administración, o cal permite establecer un paralelismo entre a institución e o seu persoal. En termos xerais, tras a análise da confianza nas institucións públicas, apréciase unha valoración positiva que lexitima o lugar do público na sociedade galega.

En definitiva, partindo da idea de que o funcionario constitúe o rostro visible da Administración pública fronte á cidadanía e que na realización das súas competencias diarias, ademais de pór en risco o seu propio prestixio profesional, pon tamén o da Administración á que representa, pódese inferir que unha mellor imaxe dos empregados públicos reverterá nunha maior confianza neste colectivo e, xa que logo, na Administración. A identificación daqueles atributos que se asocian no imaxinario social ao colectivo de funcionarios constitúe a base sobre a que iniciar un proceso de reflexión para a mellora das administracións que permita reforzar a receptividade da cidadanía cara ao público e, en definitiva, a lexitimidade do sistema.

## Notas

---

- 1 O traballo de campo levouse a cabo no primeiro semestre do ano 2008. O número de participantes neste estudo foi de 3.470 residentes en Galicia, cun erro de mostra de  $\pm 1,70$  ao nivel de confianza do 95,5%.
- 2 O concepto de estereotipo presenta diferentes acepcións, entre as que destacan as seguintes características: refírense aos trazos que identifican un grupo concreto dentro da sociedade; non responden a feitos obxectivos (motivacións, actitudes, valores, expectativas); existe un certo consenso social acerca deles e son resistentes ao cambio.
- 3 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 123).
- 4 Técnica multivariante para a agrupación de casos en función da similitude entre eles.
- 5 Proba T de diferenza de medias cun nivel de confianza do 95%.
- 6 A idea de que os funcionarios teñen maior prestixio social que os traballadores da empresa privada xa a puña de manifesto a autora Renate Mayntz (1985) ao explicar que naquelas sociedades en que a Administración pública está institucionalmente diferenciada como un subsistema funcional especial, cun sistema de ingreso específico e cunha regulación sectorial concreta, a sociedade tende a distinguir a estes cidadáns cun status especial, diferenciándoos do resto de traballadores e, neste caso, segundo os resultados obtidos, cun status superior.
- 7 Para distinguir esta categoría da de autónomo, enténdese que os empresarios contan con persoal que traballa ao seu cargo.
- 8 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 136).
- 9 Técnica de análise estatística multivariante de síntese de categorías de análise.
- 10 Correlación de Pearson (r): índice que indica a forza e a dirección da relación entre dúas variables.
- 11 Coeficiente de correlación de Pearson. Proba de significación bilateral, n.c. 95%.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abreu Sojo, I. 2001. "El estudio de la imagen pública: ¿la clave del éxito? Notas sobre la evolución de la investigación de campo". *Revista Latina de Comunicación Social*, 39 (4). <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81939402>, 13-02-2010.
- Bean, C. 2003. "Citizen confidence in Social and Political Institutions in a Changing World". Paper presentado en Social change in the 21<sup>st</sup> Century Conference. Centre for social Change Research. Queensland University of Technology.
- Beltrán, M. 1996. Las Administraciones públicas, en J. Tusel, E.; Lamo de Espinosa e R. Pardo. *Entre dos siglos: Reflexiones sobre la Democracia española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beltrán, M. 2000. *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bermúdez, J. 2005. "El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria". *Revista de Derecho (Valdivia)*, 18 (2): 83-105. [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502005000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502005000200004&script=sci_arttext), 13-02-2010.
- Brugué, Q. e J. Gallego. 2001. "¿Una Administración pública democrática?", en Font, J. (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Caínzos, M.; Voces, C.; Rubal, M. e M. Ferrín. 2007. *Confianza social y confianza política en España ¿cambio generacional o efecto del ciclo vital?* Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Colleman, S. 2009. "Human Capital: Tools and strategies for the public sector". *Public Administration Review*, 87 (3): 699-716.
- Costa, J. 1992. *La imagen pública, una ingeniería social*. Madrid: Fundesco.
- Del Pino, E. 2004. *Los ciudadanos y el Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Echebarria, K. 2000. Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038545.pdf>. 13-02-2010.
- Escuela de Administración Regional. 2009. *La legitimidad de la Administración Pública: legitimidad institucional y legitimidad por rendimiento. La Administración democrática y la participación de los ciudadanos*.
- Giaccone, M. e G. Bucalossi. 2008. Annual review of working conditions in the EU 2007–2008. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/53/en/1/ef0853en.pdf>. 13-02-2010.
- Herreros, F. 2005. *Capital social y gobierno democrático*. Madrid: Fundación Alternativas.
- López, A. 2003. *La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mayntz, R. 1985. *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mead, G. H. 1934. *Mind, Self and Society*. From the standpoint of asocial behaviorist. Chicago: University of Chicago Press.
- Montero, J. R. Zmerli, S. e K. Newton. 2008. "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 122:11-54.
- OCDE. 1991. *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- O'Donnell, G. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad*, 128: 62-87. [http://www.nuso.org/upload/articulos/2290\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf) 25-02-2010.
- Prats i Catalá, J. 2005. "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo". Documentos de Trabajo. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Las%20transformaciones%20de%20las%20administraciones%20p%C3%ABlicas.pdf> 25-02-2010.
- Ramió, C. 2007. "La percepción de los españoles de la Administración Pública". Congreso Internacional sobre gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/2252.pdf> 23-02-2010.
- Ruiz, J.; Del Pino, E. e E. Cuéllar. 2009. *Guía para la evaluación de los servicios públicos*. Madrid: Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.
- Van de Walle, S. et al. 2008. "Confianza en el sector público: ¿hay alguna evidencia de un declive a largo plazo?". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 74 (1): 51-69.
- Villoria, M. e E. del Pino. 1997. *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, M. 2009. "Cultura y ética del servicio público: el derecho/deber a una buena Administración". *Revista Administración & Ciudadanía*, 3 (3): 95-116.
- Walker, R. M. e G. A. Boyne. 2009. "Introduction: determinants of performance in public organizations". *Public Administration Review*. 87 (3): 433-439.