

Imagen y confianza en los funcionarios: valoraciones de los ciudadanos gallegos



& *Resumen/Abstract: El funcionario es la cara visible de la Administración. Por este motivo, el personal a su servicio pone en juego, en su desempeño diario, además de su propio prestigio profesional, el de la Administración a la que representa. Por ello, el objetivo de este artículo es delimitar los atributos que definen en mayor medida al colectivo de empleados públicos, para analizar la relación que existe entre la imagen y la confianza en los funcionarios, y, por ende, en la Administración. La identificación de aquellos atributos que se asocian en el imaginario social de la ciudadanía gallega a este colectivo es la base sobre la que iniciar un proceso de reflexión para la mejora de las Administraciones públicas que permita reforzar la receptividad de la ciudadanía hacia lo público, y en definitiva, la legitimidad del sistema administrativo.&*

& *Palabras clave: Imagen de los empleados públicos, confianza en las Administraciones públicas, percepción de los ciudadanos, funcionarios, reforma administrativa.*

1. INTRODUCCIÓN

El tradicional esquema de organización de la gestión administrativa relegaba al ciudadano a un papel de receptor pasivo de los servicios públicos, carente de derechos específicos y de capacidad de exigencia. A partir de los años ochenta, la modernización de la gestión pública se orienta a la mejora de la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios y a promover la competencia entre entidades gubernativas (López, 2003; Villoria, M. y E. del Pino, 1997). Este modelo permite un paulatino abandono de la consideración de la gobernabilidad como el control vertical de la sociedad por parte del Estado (Villoria, 2009) y sitúa al ciudadano como núcleo en torno al cual gira la gestión administrativa, preocupándose por medir el éxito de las acciones del gobierno en términos de la satisfacción de los propios usuarios (López, 2003). El interés por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de no cumplimiento con los niveles de calidad, la instrumentación de los sistemas de queja y los mecanismos de participación y consulta conforman los componentes básicos de esta tendencia modernizadora.

En este modelo de gestión pública no se pretende acabar con la racionalidad del diseño orgánico y procedimental administrativo, sino que, además de proteger la lógica de actuación y los derechos que imperan en la gestión burocrática, se pretende difuminar la barrera que separa a la Administración del entorno social en el que está inmerso (Beltrán, 2000), prestando una mayor atención a los ciudadanos como clientes/usuarios de los servicios, cuya satisfacción debe ser un objetivo clave del éxito administrativo.

Desde esta perspectiva, resulta primordial conocer qué es lo que el ciudadano espera de la Administración y cuáles son sus necesidades. De esta manera, la Administración podría ser más eficaz en la organización de los servicios para poder satisfacer tanto las necesidades como las expectativas del ciudadano.

Partiendo de una perspectiva funcional, la Administración es un complejo mecanismo de engranajes y procesos que cobran forma a partir de una estructura de distribución de tareas entre los distintos ministerios, secretarías, direcciones generales, departamentos, etc. Dentro de este complejo organismo, los funcionarios son los encargados de desarrollar las actividades concretas que tiene encomendadas cada unidad organizativa en la que están integrados. Por esta razón, la importancia de los funcionarios en la realización de sus tareas es doble. Por un lado, representan el "brazo ejecutor" de la acción del gobierno y, por otro, son el puente de comunicación entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Los funcionarios son quienes diariamente entran en contacto con los ciudadanos, ya sea en la atención al público, en la entrega o en la recepción de bienes y servicios. Por ello, la figura del empleado público resulta de gran interés, no sólo porque es receptor de las protestas y quejas de los ciudadanos, sino porque también puede influir de manera directa en la percepción de los usuarios de los servicios sobre el empleado público, y por añadidura, de la Administración en general.

A partir de esta premisa, en este artículo se explora la relación que existe entre la imagen que los ciudadanos tienen de los funcionarios en particular y la confianza en las instituciones públicas.

La confianza en la Administración y en los funcionarios emerge como ingrediente fundamental en la relación con los ciudadanos, debido a la extrema complejidad del sistema en el que interactúan y que fomenta la existencia de un amplio margen de incertidumbre en los resultados esperados. La legitimidad o confianza en las Administraciones públicas depende, en

último término, del grado de eficacia y eficiencia que perciben los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos (Ramíó, 2007). De esta manera, la responsabilidad o irresponsabilidad de las instituciones al realizar su actividad afecta a su imagen pública y, en consecuencia, a su aceptación social. Por ello, una alta confianza en una institución irá acompañada de la idea de eficacia y eficiencia y de la creencia de que ésta no actuará de forma arbitraria, pudiendo resultar perjudicial para el interés individual del ciudadano (Montero *et al.*, 2008). Además, apoyará también una imagen más positiva tanto de las entidades públicas como de sus empleados.

En relación a este aspecto, hay que advertir que la imagen de los funcionarios públicos es frecuentemente objeto de crítica por parte de la opinión pública. Ello obliga, como señala Beltrán (1996), a mantener ciertas reservas en el análisis de las Administraciones públicas, para evitar caer en falsas generalizaciones que alimentan los estereotipos sobre las entidades gubernativas y sobre los funcionarios. La visión positiva o negativa se manifiesta en un mayor o menor nivel de aceptación de las tareas realizadas tanto por las entidades públicas como por sus empleados, generalizando esta percepción a todas las instituciones administrativas y a todos los trabajadores del sector público. En este sentido, hay que observar que una percepción negativa de la imagen no tiene por qué traducirse necesariamente, de manera directa, en una posición reactiva frente a las instituciones públicas, pero no cabe duda de que mejorando esta percepción, también se mejora la opinión de los ciudadanos, que en último término, son los receptores de los servicios públicos.

A partir de estas consideraciones, se presentan los resultados obtenidos de la “Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia”, realizada por la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP)¹, orientados a los siguientes objetivos:

- Identificación de los atributos que se relacionan con el colectivo de empleados públicos: caracterización y condiciones de empleo de los funcionarios.
- Análisis de la confianza de los ciudadanos gallegos en los funcionarios y de la relación que existe entre la imagen y la confianza en los empleados públicos.
- Estudio de la relación entre la confianza en los funcionarios y la confianza en la Administración.

En definitiva, el análisis de la confianza y de la imagen de las instituciones y de los empleados públicos es relevante, no solo para mejorar la Administración y su funcionamiento, sino también porque las opiniones de los ciudadanos reflejan los juicios acerca de la receptividad hacia lo público, y en definitiva, de la legitimidad y eficacia del sistema administrativo (Del Pino, 2004).

2. LA IMAGEN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El presente apartado está dedicado a la identificación de los atributos relacionados a la condición de funcionario público, y por tanto, de los elementos que conforman la imagen de este colectivo. Con este objetivo, en primer lugar se identificarán los atributos que la ciudadanía gallega les otorga. A continuación, esta visión se completa con la valoración que realizan los trabajadores del sector privado de sus propias condiciones de trabajo en relación a las condiciones de los funcionarios públicos. Como resultado de ambas valoraciones se obtendrá una definición generalizada de la imagen de los funcionarios públicos.

2.1. Caracterización de los empleados públicos

Para identificar los atributos que para un conjunto amplio de ciudadanos gallegos definen a los funcionarios, se parte de la caracterización que la ciudadanía realiza de este colectivo.

Estos rasgos identificativos de los grupos, que son compartidos por un elevado número de personas, se denominan estereotipos². Las opiniones acerca de determinados colectivos no siempre responden a criterios objetivos, sino que pueden haberse formado a partir de ideas originadas en el pasado que se han ido transmitiendo a lo largo de la historia. Por ello, los estereotipos generan en el individuo expectativas que ayudan a mantener los tópicos sobre los grupos, cumpliéndose el denominado “efecto afianzador del tópico” (Munné Matamala, 1989)³. Según este autor, el peso de las creencias previas acerca de algún colectivo es mayor que el de las experiencias reales vividas tras la interacción con el grupo estereotipado. Cuando en la interacción se reproducen esas características identificadas en los tópicos, se afianzan estas creencias en los individuos; mientras que se tiende a atribuir a la casualidad el no cumplimiento de las ideas preconcebidas acerca del mismo. Esta resistencia al cambio convierte a los estereotipos en opiniones difíciles de modificar, que se mantienen y repiten a lo largo del tiempo.

Al preguntar a los encuestados “qué es lo primero que se les viene a la cabeza al pensar en los funcionarios”, el porcentaje de respuestas que atribuyeron una característica negativa a este colectivo es más elevado que el de aquellos que expresaron un adjetivo con un carácter positivo. Por su parte, al presentar a los entrevistados una lista cerrada de adjetivos (entre los que aparecen atributos con un carácter positivo y otros con un significado negativo) que podrían definir a los funcionarios y preguntar sobre su grado de acuerdo con esa descripción (mucho, bastante, poco o nada), destaca entre los atributos con una caracterización positiva el de “honrados” y “escrupulosos en el cumplimiento de las normas administrativas”. En sentido contrario, entre los que conceden una apreciación negativa del colectivo de empleados públicos sobresalen las características referidas a “lentitud”, “discriminación en el trato al ciudadano” y “poca puntualidad”.

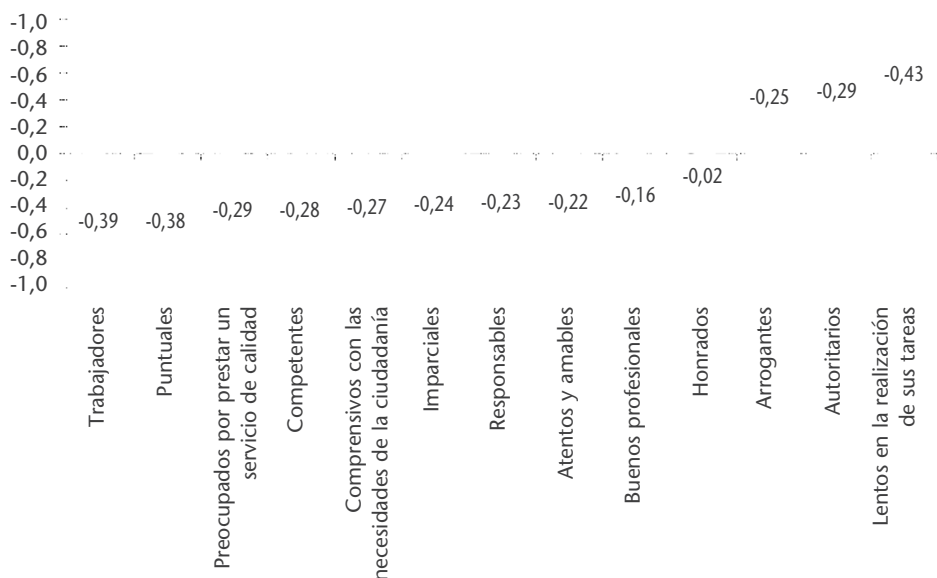
Partiendo de la idea de que pueda existir alguna pauta de clasificación entre los sujetos a tenor de su valoración del colectivo de empleados públicos, se realiza el análisis de conglomerados k-medias⁴, a partir del cual se subdivide la muestra en 3 grupos, según presenten una tendencia más positiva en la caracterización de los empleados públicos, más negativa o neutral (a medio camino entre valoraciones extremas tanto positivas como negativas). Cada uno de estos grupos representa, aproximadamente, a un tercio de la muestra, y se les ha denominado “incondicionales”, “detractores” y “neutrales”.

Los tres grupos coinciden en las características que se presentan en mayor medida en los funcionarios (honrados y escrupulosos en el cumplimiento de las normas administrativas). Las mayores discrepancias están en la valoración de los funcionarios como comprensivos con las necesidades de los ciudadanos, preocupados por prestar unos servicios de calidad e imparciales en el trato. Aunque se aprecia cierta similitud en la categorización de los funcionarios, las puntuaciones de estos dos grupos antagónicos presentan tendencias acentuadas hacia valores más altos (incondicionales), o más bajos (detractores), mostrando, además, diferencias estadísticamente significativas⁵ entre ambos segmentos.

A continuación, tomando en consideración las características del empleo, que son las que, principalmente, identifican a los funcionarios como grupo, se solicita a los entrevistados que valoren si las características que se les presentaron se ubican en mayor medida entre los trabajadores del sector privado (otorgando el valor -1); en los empleados públicos (valor 1) o en ambos grupos por igual (valor 0).

Gráfico 1.

Análisis comparado de los funcionarios frente a los trabajadores del sector privado



“Hablando en general, en comparación con los trabajadores de las empresas privadas, ¿diría Ud. que los funcionarios son más o menos...?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

En el gráfico se puede apreciar que los atributos presentes en mayor medida entre los empleados públicos son aquellos que hacen referencia a aspectos negativos. Por su parte, el atributo de honrado se atribuye en la misma medida tanto a los empleados del sector privado como del público. De hecho, en relación a lo ya mencionado anteriormente, este aspecto destaca por ser el que en mayor medida caracteriza al colectivo de funcionarios. En sentido contrario, los trabajadores del sector privado son mejor valorados en cuanto a puntualidad y laboriosidad.

En definitiva, los funcionarios destacan frente a los empleados del sector privado en los atributos con un significado negativo. Los atributos con un carácter positivo –excepto la honradez– se asocian en mayor medida al colectivo de empleados del sector privado: trabajadores; puntuales; preocupados por prestar un servicio de calidad; competentes; comprensivos con las necesidades de los ciudadanos; imparciales; responsables; atentos y buenos profesionales.

2.2. Condiciones de empleo y prestigio social: sector público y privado

En la encuesta también se valoran las condiciones del empleo y del prestigio de los trabajadores de la empresa en contraposición a los de la Administración. Para ello, en primer lugar se analiza si los entrevistados consideran que el prestigio social y la autonomía en el empleo se dan en mayor medida en el sector público o en el privado, y en cuál de ellos es mayor el salario. En la tabla que se presenta a continuación, se muestra el porcentaje de respuestas para cada uno de los atributos considerados.

Tabla 1. Condiciones de empleo y prestigio social: sector público y privado

	MENOS (% fila)	IGUAL (% fila)	MÁS (% fila)	MEDIA*
Prestigio social	22,2%	30,3%	47,5%	0,28
Salario	14,9%	24,6%	60,5%	0,53
Control sobre su trabajo	73,2%	18,3%	8,6%	-0,74

*La media se calcula tomando el valor 1 para aquellas características que se presentan en mayor medida entre los trabajadores del sector público, el valor 0 para los que consideran que se presenta de la misma manera en ambos grupos y el valor -1 para los atributos que consideran presentes en mayor medida entre los trabajadores del sector privado.

“Y hablando en general, comparado con los empleados de las empresas privadas, cree Ud. que tienen más, menos o igual...?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Entre los tres elementos considerados se puede apreciar una fuerte divergencia. Por un lado, la apreciación generalizada es que el salario (61%) y el prestigio social (48%) de los funcionarios son mayores que los de los trabajadores del sector privado. Por otro, en relación al control sobre su trabajo, los resultados manifiestan (73%) que el trabajador de la empresa privada dispone de mayor autonomía sobre su trabajo que el empleado público. Estos resultados permiten concluir que en la sociedad gallega hay una opinión generalizada de que los funcionarios tienen unos ingresos superiores a los de los trabajadores del sector privado, así como un mayor prestigio social⁶, a la vez que una menor autonomía sobre su trabajo.

Para completar esta imagen y caracterización de los funcionarios, se analiza la valoración que hacen los trabajadores del sector privado (n=1256) de su propia situación frente a la que consideran que tienen los empleados públicos atendiendo a las condiciones objetivas de trabajo, autorrealización y expectativas y autonomía en el empleo.

Partiendo de las condiciones objetivas del trabajo (horario y vacaciones, seguridad en el empleo, ingresos y comodidad de las condiciones de trabajo) se aprecia un elevado nivel de acuerdo al manifestar que la situación de los empleados públicos es mejor que la que tienen en la empresa privada.

En cuanto a la autorrealización y expectativas (prestigio social, posibilidad de mejora profesional y posibilidades de realización personal) se observa que, aunque la situación parece manifestarse más positiva para los trabajadores del sector público, no se alcanza el mismo nivel de acuerdo que en relación a las condiciones objetivas del empleo.

Finalmente, teniendo en cuenta los atributos de autonomía en el empleo (capacidad de tomar decisiones, carga de trabajo y responsabilidad), se presentan en igual medida en ambos sectores. Esta información resulta, en cierta manera, contradictoria con los datos mostrados anteriormente, esto es, que el 73% del total de entrevistados consideraban que el trabajador de la empresa tenía una mayor autonomía en el trabajo. Por tanto, puede concluirse que a pesar de que una gran parte de la ciudadanía gallega cree que los funcionarios tienen una autonomía inferior a la de los trabajadores del sector privado, lo cierto es que al valorar comparativamente su situación los trabajadores de la empresa con la de los funcionarios, aquellos consideran que es similar a la de los funcionarios. Cabe inferir, entonces, que la capacidad de toma de decisiones en ambos sectores es bastante limitada.

Asimismo, llama la atención que ninguno de los atributos analizados destaque por ser considerado más favorable en el sector privado que en el público.

A continuación se analiza qué atributo de los considerados anteriormente (condiciones objetivas de trabajo; autorrealización y expectativas y autonomía en el empleo) es el más importante en la valoración de un empleo. En la tabla que aparece a continuación, se presentan los resultados obtenidos según el tipo de trabajador (fijo, temporal, empresario o autónomo). La última columna muestra el porcentaje total para cada uno de los atributos.

Tabla 2. El atributo más importante de las condiciones de trabajo

	FIJO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)	TOTAL (%)
Seguridad en el empleo	40,3%	42,7%	43,5%	38,9%	41,0%
Comodidad de las condiciones de trabajo	17,7%	20,5%	14,9%	19,9%	18,4%
Ingresos	16,5%	12,8%	15,4%	12,9%	15,0%
Horario, vacaciones	13,4%	11,5%	8,0%	14,3%	12,6%
Posibilidades de realización personal	4,7%	7,2%	10,7%+	4,3%	5,8%
Posibilidades de mejora profesional	3,5%	4,6%	2,4%	1,5%	3,4%
Responsabilidad	1,2%	0,3%	2,0%	3,8%+	1,4%
Capacidad de tomar decisiones	1,2%	--	2,8%	4,2%	1,5%
Prestigio social	0,8%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%
Carga de trabajo	0,7%+	--	--	--	0,4%

Los porcentajes del cuerpo central de la tabla están calculados sobre el total de trabajadores del sector privado: fijos, temporales, empresarios y autónomos. Se muestra el resultado del análisis de los residuos tipificados corregidos, indicando con un signo positivo (+) o negativo (-) las diferencias en la consideración de cada atributo, al n. c. 95%.

“De todos esos aspectos, ¿cuál es el más importante para Ud.?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Los cuatro aspectos más importantes son los relacionados con las condiciones del trabajo: seguridad en el empleo, comodidad de las condiciones de trabajo, ingresos y horario y vacaciones, que son precisamente los que los trabajadores del sector privado consideran mayoritariamente más favorables para el conjunto de funcionarios. En el extremo opuesto se encuentran aquellos aspectos relacionados con la autonomía en el trabajo: carga de trabajo, capacidad de tomar decisiones y responsabilidad, que destacaron por considerarse más favorables para los trabajadores de las empresas privadas que para los empleados públicos. No obstante, aquellos atributos en los que los ocupados actuales de la empresa privada se sitúan en una posición relevante frente a los funcionarios son, a su vez, los que menos importancia presentan en la priorización de las condiciones de trabajo.

Una vez analizados los resultados de la comparación de la situación en el trabajo de los activos de la empresa privada en relación a la de los funcionarios, y sabiendo que resultan más relevantes precisamente aquellas dimensiones en las que se considera que los funcionarios disponen de una situación más ventajosa (seguridad, horario, vacaciones y comodidad de las condiciones de trabajo), no es de extrañar que al preguntarles si estarían dispuestos a cambiar su trabajo actual por uno similar en la Administración pública, la mayoría de los trabajadores responda afirmativamente. El único grupo que no muestra una tendencia clara en cuanto a si estarían dispuestos a cambiar su trabajo actual por uno similar en la Administración son los empresarios.

A continuación, se pone en relación la importancia que se ha concedido a cada uno de los atributos y su ubicación en el sector público o privado, atendiendo a la situación laboral del encuestado, esto es, a si es un trabajador fijo, temporal, autónomo o empresario⁷.

Tabla 3. Relación entre importancia y valoración de los aspectos del ámbito laboral

		FIJO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)	
AUTONOMÍA EN EL TRABAJO	AUTORREALIZACIÓN Y EXPECTATIVAS	CONDICIONES DE TRABAJO				
		Comodidad de las condiciones de trabajo	••	••	••	••
		Horario, vacaciones	••	••	••	••
		Seguridad en el empleo	••	••	••	••
		Ingresos	•	••	•	••
		Prestigio social	•	•	•	•
		Posibilidades de mejora profesional	•	•	•	••
		Posibilidades de realización personal	•	•	*	•
		Responsabilidad			•	•
		Carga de trabajo	•	•	•	•
Capacidad de tomar decisiones		•	*	*		
LEYENDA: •• Más del 74% de los trabajadores del sector privado coincide en que son más favorables para los funcionarios. • Entre el 40% y el 74% de los trabajadores del sector privado coincide en que son más favorables para los funcionarios. * Entre el 40% y el 74% de los trabajadores del sector privado coincide en que son más favorables en su trabajo. Más del 20% de trabajadores del sector privado considera el atributo como el más importante. Entre 10% y 19% de los trabajadores del sector privado considera el atributo como el más importante.						

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Todos los trabajadores en la empresa privada coinciden en que la seguridad es el aspecto más importante en la valoración de un trabajo, a la vez que consideran esta situación más ventajosa para los funcionarios. Asimismo, una gran parte de los ocupados actuales de la empresa privada opina que la comodidad de las condiciones de trabajo es más favorable en los empleos de la Administración. Los asalariados temporales y los autónomos conceden mayor importancia a este aspecto que los asalariados fijos y los empresarios.

Los ingresos se posicionan como el tercer elemento influyente en la valoración de un empleo, sin distinción según categorías (fijos, temporales, autónomos o empresarios). En cuanto a la comparación con la situación de los empleados públicos, se pueden encontrar diferencias, aún coincidiendo todos ellos en que los funcionarios disfrutaban de una situación más ventajosa: hay

una mayor proporción de asalariados fijos y empresarios que de trabajadores temporales y autónomos que considera su situación más favorable frente a la de los empleados públicos.

Los empresarios forman el único grupo que no otorgan tanta importancia al horario y las vacaciones en el empleo, aunque coinciden con el resto de trabajadores del sector privado (fijos, temporales y autónomos) en que los empleados de la Administración disfrutan de una situación más ventajosa.

En cuanto a las posibilidades de mejora profesional, hay una mayor proporción de autónomos que considera su situación más desfavorable. El grupo de empresarios es, en relación al resto de categorías profesionales, el que más importancia otorga a este aspecto. Una vez más, los empresarios se desmarcan del resto de categorías al considerar que sus posibilidades de realización personal son más favorables que las que tienen los funcionarios.

Por último, en cuanto a la capacidad de tomar decisiones se pone de manifiesto una contraposición entre los trabajadores por cuenta propia (empresarios y autónomos) y los asalariados (fijos y temporales). Los empresarios y autónomos se consideran con más autonomía para tomar decisiones que los funcionarios.

3. RELACIÓN ENTRE LA CONFIANZA Y LA IMAGEN DE LOS FUNCIONARIOS

En este apartado se aborda el análisis de la confianza en los empleados públicos por parte de la ciudadanía gallega, a partir de la valoración que otorgan a distintos grupos o colectivos profesionales (algunos de ellos formados por funcionarios). Posteriormente se explorará la relación existente entre la imagen y la confianza de este colectivo.

En el siguiente gráfico, se muestran los resultados acerca del grado de confianza en los siguientes colectivos profesionales: bomberos, médicos, profesores, policías, funcionarios, jueces, periodistas y políticos (0 significa menor grado de confianza y el 10 el nivel máximo).

Gráfico 2. Confianza en los funcionarios



“De 0 a 10 ¿en qué medida confía Ud. en los siguientes grupos o colectivos profesionales?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Los grupos profesionales que obtienen la valoración más alta en cuanto al nivel de confianza que depositan los ciudadanos en ellos son aquellos relacionados con la seguridad, la salud y la educación (bomberos, médicos, profesores y policías), actividades que tienen un valor percibido como intrínsecamente positivo.

La valoración de la confianza depositada en los funcionarios no es ni excesivamente positiva ni negativa, con una valoración media de 5,6. Esta puntuación es bastante inferior a la concedida a otras categorías profesionales integradas también por funcionarios. Así, aunque los bomberos y policías también son empleados públicos, los ciudadanos no los relacionan con la imagen del funcionario de “ventanilla” o de atención al público, que es la que aparece cuando se habla de manera general de este colectivo. En este sentido, como señala Beltrán (1996), “cualquier referencia global a la administración pública [y a sus empleados] ha de tomarse con extraordinarias reservas, pues lo normal es que incurra en falsas generalizaciones”⁸. La interacción con las entidades administrativas inducirá a una percepción negativa si considera que para la resolución de problemas sencillos es necesaria la realización de procedimientos complicados, mientras que si percibe que se desarrolla de una manera sencilla, su receptividad será más elevada (OCDE, 1991: 105). Esta valoración subjetiva de la sencillez en la realización de trámites y gestiones se evidencia en un mayor o menor nivel de la confianza manifestada tanto en la organización como en los empleados públicos que le atendieron, generalizando esta percepción a todas las instituciones administrativas y a todos los empleados públicos.

Partiendo del análisis de componentes principales⁹ entre los colectivos profesionales considerados, se puede determinar qué grupos están más estrechamente relacionados entre sí. El resultado desvela la existencia de dos dimensiones en la valoración de la confianza en estos grupos. La estrecha relación entre las categorías de bomberos, médicos, profesores y policías podría explicarse por el hecho de que desempeñan tareas que se identifican como positivas (seguridad, salud y educación), y que tienen, además, un alto grado de interacción con el ciudadano. La otra dimensión, se refiere a aquellos grupos cuya labor queda más alejada del ámbito ciudadano (políticos, periodistas y jueces).

Tabla 4. Análisis comparado de la confianza en distintos colectivos profesionales

	Componente	
	1	2
Bomberos	,816	-,022
Médicos	,714	,272
Profesores	,672	,227
Policías	,595	,415
Políticos	,095	,819
Periodistas	,126	,758
Jueces	,400	,678
Funcionarios	,524	,547

En la tabla se muestran las cargas factoriales de la matriz de componentes rotados a partir del método de extracción de componentes principales. El método de rotación que se ha utilizado es Varimax. La varianza total explicada por este modelo alcanza el 59,3%. El valor del índice KMO es de 0,873.

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Los funcionarios presentan cargas factoriales muy similares en las dos dimensiones. Este resultado indica una cierta ambigüedad en la consideración de este grupo. Por un lado, la labor de los funcionarios, en general, es percibida como buena, haciendo posible la ejecución de los servicios públicos y atender a los ciudadanos, identificándose por tanto con el colectivo de bomberos, médicos, policías y profesores. Pero, por otro lado, también se les considera alejados de los problemas cotidianos de los ciudadanos y se les atribuyen otras características negativas, como vimos en el análisis de la imagen.

A continuación cabe preguntarse si la imagen que los ciudadanos tienen de los empleados públicos está relacionada con la confianza depositada en ellos.

Desde distintos ámbitos de estudio, se ha analizado la influencia que tiene la imagen, ya sea de personas o de organizaciones, en la generación de confianza en los individuos y se puede decir que existe una relación positiva entre estos dos indicadores. A partir de esta hipótesis se puede pensar que existe una relación positiva entre la percepción de la imagen del grupo de empleados públicos y la confianza que los ciudadanos depositan en él. Para poder cuantificar esta relación se realiza un análisis de correlaciones¹⁰ entre estas dos variables, obteniendo un valor de 0,615. Este resultado indica, como se anticipaba anteriormente, una correlación positiva entre estas dos variables, de tal manera que se puede decir que cuanto mejor es la imagen de los funcionarios mayor es la confianza depositada en este colectivo.

Al analizar individualizadamente a cada uno de los tres grupos identificados en la muestra (incondicionales, detractores y neutrales), se detecta que aquellos que valoran más positivamente a los funcionarios (incondicionales) también muestran un mayor nivel de confianza en este colectivo. Por su parte, los detractores muestran una actitud más reticente en la puntuación de la confianza en los trabajadores de las entidades públicas.

El análisis de correlaciones ha puesto de manifiesto la existencia de una relación positiva entre la imagen del colectivo de funcionarios y el nivel de confianza manifestado en el mismo. Dicho resultado queda afianzado al analizar, además, las valoraciones de la confianza de los tres segmentos identificados a partir de la imagen de los funcionarios –incondicionales, detractores y neutrales– de tal manera que el primer grupo manifiesta el mayor nivel de confianza en los funcionarios, mientras que los detractores conceden la puntuación más baja.

4. CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN E IMAGEN DE LOS FUNCIONARIOS

En este epígrafe se analiza el nivel de confianza que los ciudadanos gallegos manifiestan tener en las Administraciones públicas. Para ello se pide al entrevistado que valore en una escala del 0 al 10 su grado de confianza en las instituciones públicas.

El valor medio obtenido es de 5,9. Más concretamente, los resultados revelan un porcentaje superior de entrevistados que concede una puntuación superior a 6 en relación a aquellos que otorgan una puntuación inferior a 5. Este valor de la confianza en la Administración (5,9) es, además, ligeramente superior a la manifestada en los funcionarios que, como se recuerda, era de 5,6. Estos datos parecen mostrar que la ciudadanía gallega manifiesta un nivel de confianza más elevado en las instituciones públicas que en los funcionarios.

Estos resultados permiten preguntarse si existe algún tipo de relación entre la valoración de la confianza en la Administración y en los funcionarios, para lo que se realiza el análisis de correlaciones¹¹ entre estas dos variables. El índice de correlación resultante es de 0,723. El signo positivo indica una relación positiva entre ambas variables: la puntuación alta en la con-

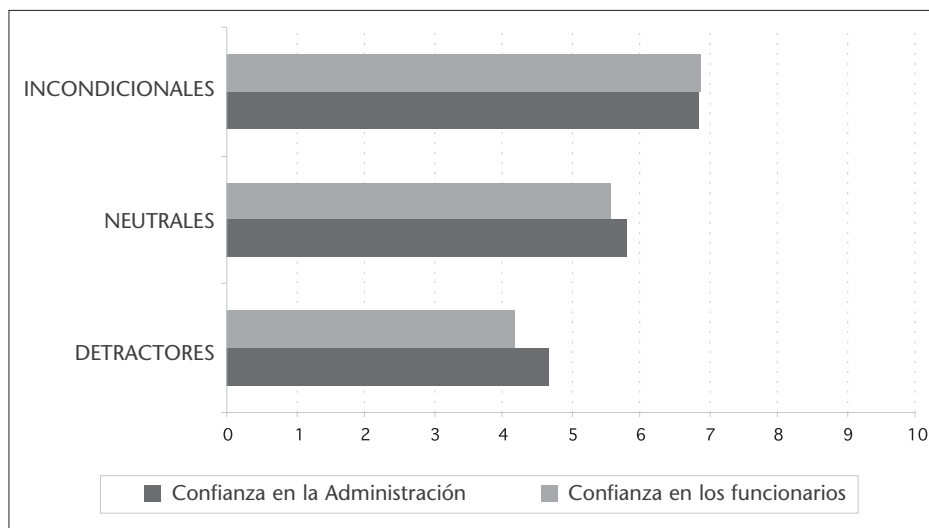
fianza en la Administración se relaciona con una valoración elevada de la confianza en los funcionarios. El valor absoluto, próximo a 1, revela una fuerte asociación entre la confianza en la Administración y en los funcionarios.

Como se introducía en este artículo, los funcionarios son la cara visible de la Administración, a través de quienes los ciudadanos entran en contacto con ella, ya sea para solicitar información, realizar trámites, etc. Por lo tanto, cabe pensar que si la imagen de los funcionarios no es buena, la confianza en la Administración no será muy elevada.

A partir del análisis de correlaciones se ponen en relación estas dos variables: imagen de los funcionarios y confianza en la Administración. El coeficiente de correlación resultante es de 0,547. En este caso, como se podía pensar, las dos variables presentan también una relación positiva, aunque con un índice de correlación que puede considerarse moderado entre la imagen de los funcionarios y la confianza en la Administración.

Para mostrar gráficamente la relación entre imagen y valoración de la confianza en la Administración y los funcionarios, se presentan a continuación las valoraciones medias de la confianza, tanto en los empleados como en las entidades públicas, a partir de la segmentación de la muestra, atendiendo a la actitud de los funcionarios (detractores, neutrales e incondicionales). Como se recordará, esta segmentación se realizó en función de la imagen de los empleados públicos.

Gráfico 3. Confianza en la Administración y en los funcionarios a partir de la imagen hacia los funcionarios



Fuente: datos de la “Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia”. Elaboración propia.

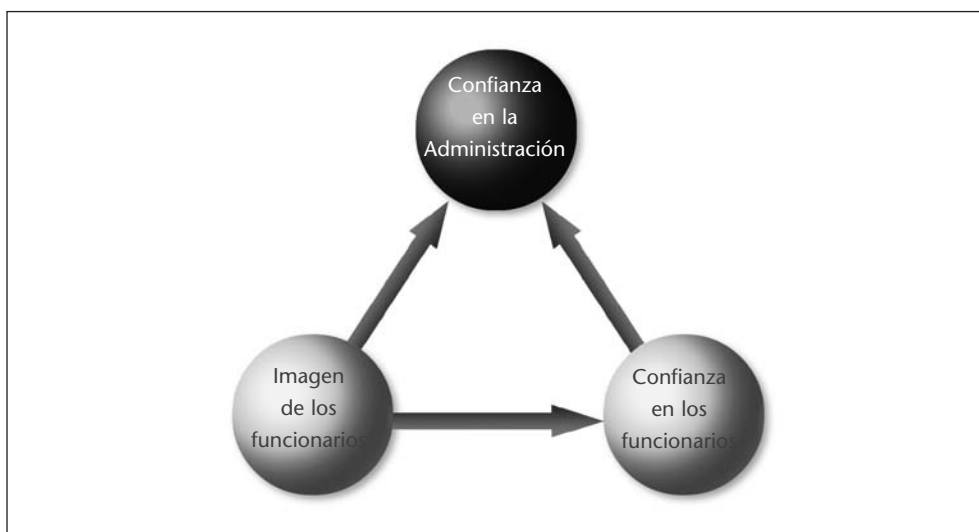
Como ya se observó en otras ocasiones, el gráfico muestra, sin lugar a dudas, que aquellos que valoran más positivamente la imagen de los funcionarios (incondicionales) también presentan un mayor nivel de credibilidad en la Administración (6,9). Los “detractores”, por su lado, se muestran más reticentes en la puntuación de la confianza en las entidades públicas, concediendo una calificación que queda por debajo del 5 (4,7).

Al mostrar de manera comparada en el gráfico la confianza en la Administración y en los funcionarios para los tres grupos considerados, se puede apreciar que los “incondicionales” conceden la misma valoración tanto a la entidad como el personal que trabaja a su servicio (6,9). Mayores diferencias muestran los “detractores”, quienes valoran bastante más positivamente a las Administraciones públicas (4,7) que al personal que trabaja en ellas (4,2), aunque en ninguno de los dos casos concede una puntuación superior al 5.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo era delimitar los atributos que definen en mayor medida al colectivo de empleados públicos, para identificar la relación que puede existir entre la imagen y la confianza en los funcionarios, y, por ende, en la Administración.

Gráfico 4. Relación entre las categorías analizadas



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se resumen las principales conclusiones referidas a la relación existente entre las categorías analizadas: imagen, actitudes y confianza, diferenciando en esta última entre la confianza de los ciudadanos en los empleados públicos y la confianza en la Administración.

IMAGEN

En relación a la imagen, dos son las principales conclusiones. En primer lugar, en cuanto a la caracterización de los funcionarios, destaca que, de manera espontánea, más de la mitad de los entrevistados relaciona a los funcionarios con un atributo que presenta connotaciones negativas. Esta caracterización se matiza al pedir a los entrevistados que atribuyan una cualidad a los funcionarios a partir de una lista cerrada de adjetivos, entre los que se encuentran tanto calificativos que otorgan una cualidad positiva como negativa. Destacan en la valora-

ción más positiva los adjetivos de honrados, escrupulosos con el cumplimiento de las normas, buenos profesionales, competentes y responsables. Entre los calificativos incluidos en la valoración con un significado negativo destaca la lentitud.

En segundo lugar, en relación a las condiciones de trabajo y prestigio social, analizándolas desde una perspectiva comparada con los trabajadores del sector privado, destaca la apreciación generalizada de que el salario (61%) y el prestigio social (48%) son más elevados para los funcionarios; no obstante, cuando se trata de valorar el control de los empleados del sector privado sobre su trabajo, se invierte la tendencia, de manera que un 73% de los entrevistados atribuye esta cualidad, en mayor medida, a los trabajadores de la empresa. Sin embargo, en relación a la responsabilidad en el empleo (capacidad de tomar decisiones, carga de trabajo y responsabilidad), la mayor parte de los trabajadores del sector privado atribuyen de manera equitativa esta cualidad tanto al sector público como al privado.

En general, la sociedad gallega valora más positivamente las condiciones de trabajo del sector público, lo que resulta coherente con el hecho de que a la hora de valorar un empleo se destaquen aquellos aspectos que se corresponden con las “condiciones objetivas de trabajo”, esto es: seguridad en el empleo, comodidad, horario y vacaciones e ingresos. En contraposición, aquellos aspectos en que los empleados de la empresa privada se sitúan en una posición relevante frente a los funcionarios son, a su vez, a los que menos importancia se concede en la valoración de un empleo. Por ello, resulta lógico que, al preguntarles si estarían dispuestos a cambiar su trabajo actual por uno similar en la Administración, la mayoría de los trabajadores responda afirmativamente, excepto en el grupo de empresarios, ya que, si bien aproximadamente el 50% sí que estaría dispuesto a cambiar por un trabajo de funcionario, el otro 50% no lo haría.

Todos los empleados de la empresa privada coinciden en que la seguridad en el puesto de trabajo es el aspecto más importante. Por orden de importancia le suceden la comodidad, los ingresos y el horario y las vacaciones, si bien, hay un grupo que otorga menos importancia al horario y las vacaciones: los empresarios.

ACTITUDES

Atendiendo a la descripción de los empleados públicos, se ha realizado una clasificación de los entrevistados en tres categorías: los “incondicionales”, formado por aquellos que sistemáticamente muestran valoraciones positivas de los funcionarios; los “detractores”, que se posicionan en una valoración negativa de los empleados públicos; y los “neutrales”, que se caracterizan por no mostrar una postura clara en la calificación de estos trabajadores, posicionándose entre las puntuaciones concedidas por los incondicionales y los detractores.

Atendiendo a la confianza en los empleados públicos y en las instituciones, los datos muestran que aquellos entrevistados con una imagen más negativa de los empleados públicos también presentan niveles inferiores de confianza tanto en los empleados como en las instituciones públicas. En el extremo opuesto, como cabría esperar, se encuentran los “incondicionales”, que, mostrando la imagen más positiva de los funcionarios, otorgan las puntuaciones más elevadas de confianza en los empleados e instituciones administrativas. Esta información apunta hacia una posible relación entre la imagen y la confianza en los empleados públicos.

En último lugar, se analiza la relación entre la valoración de la imagen que los ciudadanos gallegos manifestaron tener en los funcionarios y la confianza que depositan en las instituciones públicas. En este sentido, aquellos que valoran más positivamente a los funcionarios

(incondicionales) también muestran un mayor nivel de credibilidad en la Administración (6,9). Los “detractores”, por su lado, se muestran más reticentes en la puntuación de la confianza en las entidades públicas, concediendo una calificación que queda por debajo del 5 (4,7).

CONFIANZA

Otro tema de gran importancia abordado en el artículo es la confianza que los ciudadanos gallegos manifiestan tener tanto en los empleados públicos, como en la Administración. La importancia del análisis de la confianza en las instituciones públicas y sus empleados resulta de interés debido a su relación directa con la idea de legitimidad de lo público en la vida social.

a) Empleados públicos

La confianza que los entrevistados tienen en los funcionarios, aunque no es muy elevada, se puede calificar como aceptable, con una puntuación media de 5,6, en una escala de 0 a 10.

Al analizar en perspectiva comparada la confianza de los ciudadanos gallegos en distintos grupos de profesionales, destacan en sentido positivo el grupo de bomberos, médicos, profesores y policías, profesiones que *a priori* pueden ser consideradas como intrínsecamente positivas y beneficiosas para el ciudadano. Por otra parte, en la posición opuesta encontramos a los jueces, políticos y periodistas. La confianza en los “funcionarios” se situaría a medio camino de la alcanzada por sendos grupos. Este resultado indica una cierta ambigüedad, ya que, si bien la labor de los funcionarios es necesaria para la ejecución de los servicios públicos y se puede relacionar, por tanto, su labor con una actividad positiva y próxima a los ciudadanos; por otra parte, también se les considera alejados de los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Por último, surge la pregunta de si la imagen que los ciudadanos tienen de los empleados públicos guarda relación con la confianza depositada en ellos. Los resultados del análisis de correlaciones ($r = 0,615$) permiten concluir que la imagen y la confianza en el colectivo de funcionarios están relacionadas positivamente.

b) Administración pública

La valoración media de la confianza de los ciudadanos gallegos en las Administraciones públicas es de 5,9 sobre 10. Si se compara en términos generales este resultado con la media de valoración de la confianza en el grupo de funcionarios (5,6), se concluye que los gallegos conceden mayor credibilidad a la institución que a su personal. Otro resultado extraído del análisis presentado es la existencia de una correspondencia entre la valoración de la confianza en la Administración y en los funcionarios ($r = 0,723$), de tal manera que cuanto mayor sea la confianza en las Administraciones, mayor será la confianza en los funcionarios. En definitiva, aunque en términos generales la confianza que los gallegos depositan en las instituciones públicas es mayor que en los funcionarios, las dos valoraciones están relacionadas, confirmando la hipótesis expuesta al inicio del estudio de que los funcionarios son la cara visible de la Administración, lo cual permite establecer un paralelismo entre la institución y su personal. En términos generales, tras el análisis de la confianza en las instituciones públicas, se aprecia una valoración positiva que legitima el lugar de lo público en la sociedad gallega.

En definitiva, partiendo de la idea de que el funcionario constituye el rostro visible de la Administración pública frente a la ciudadanía y que en la realización de sus competencias diarias, además de poner en riesgo su propio prestigio profesional, pone también el de la Administración a la que representa; se puede inferir que una mejor imagen de los empleados

públicos revertirá en una mayor confianza en este colectivo y por ende en la Administración. La identificación de aquellos atributos que se asocian en el imaginario social al colectivo de funcionarios constituye la base sobre la que iniciar un proceso de reflexión para la mejora de las Administraciones, que permita reforzar la receptividad de la ciudadanía hacia lo público y, en definitiva, la legitimidad del sistema.

Notas

- 1 El trabajo de campo se llevó a cabo en el primer semestre del año 2008. El número de participantes en este estudio fue de 3.470 residentes en Galicia, con un error muestral de $\pm 1,70$ al nivel de confianza del 95,5%.
- 2 El concepto de estereotipo presenta diferentes acepciones, entre las que destacan las siguientes características: se refieren a los rasgos que identifican a un grupo concreto dentro de la sociedad; no responden a hechos objetivos (motivaciones, actitudes, valores, expectativas); existe un cierto consenso social acerca de ellos y son resistentes al cambio.
- 3 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 123).
- 4 Técnica multivariante para la agrupación de casos en función de la similitud entre ellos.
- 5 Prueba T de diferencia de medias con un nivel de confianza del 95%.
- 6 La idea de que los funcionarios tienen mayor prestigio social que los trabajadores de la empresa privada ya la ponía de manifiesto la autora Renate Mayntz (1985) al explicar que en aquellas sociedades en las que la Administración Pública está institucionalmente diferenciada como un subsistema funcional especial, con un sistema de ingreso específico y con una regulación sectorial concreta, la sociedad tiende a distinguir a estos ciudadanos con un estatus especial, diferenciándolos del resto de trabajadores y en este caso, según los resultados obtenidos, con un estatus superior.
- 7 Para distinguir esta categoría de la de autónomo, se entiende que los empresarios cuentan con personal que trabaja a su cargo.
- 8 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 136).
- 9 Técnica de análisis estadístico multivariante de síntesis de categorías de análisis.
- 10 Correlación de Pearson (r): índice que indica la fuerza y la dirección de la relación entre dos variables.
- 11 Coeficiente de correlación de Pearson. Prueba 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 21st Century Conference. Centre for social Change Research. Queensland University of Technology.
- Beltrán, M. 1996. Las Administraciones públicas, en J. Tusel, E. Lamo de Espinosa y 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, 13-02-2010.
- Brugué, Q. y 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. y 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. y 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. y K. Newton. 2008. "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 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 25-02-2010.
- Prats i Catalá, J. 2005. "Las transformaciones de las administraciones publicas 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%BAblicas.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
- Ruíz, J; Del Pino, E. y E. Cuellar. 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. y 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. y G.A. Boyne. 2009. "Introduction: determinants of performance in public organizations". *Public Administration Review*. 87 (3): 433-439.