

**CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**VITORIA-GASTEIZ, JUNIO DE 2007**

**LA PERCEPCIÓN DE LOS ESPAÑOLES DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Carles Ramió**

**Profesor de Ciencia Política y de la Administración  
en la Universitat Pompeu Fabra**

**I INTRODUCCIÓN**

El objeto de la ponencia es presentar un conjunto de reflexiones en relación con la percepción que tienen los españoles sobre la Administración pública, en general, sobre los servicios públicos y, también, percepciones sobre determinados ámbitos sectoriales. Las fuentes de información que se van a utilizar van a ser algunos estudios académicos sobre la materia y, especialmente, el análisis de las escasas encuestas (últimamente no tan escasas) que se han realizado en España sobre la materia: encuestas generales del CIS, encuestas encargadas por la Administración General del Estado, por la Xunta de Galicia, por la Generalitat de Catalunya, etc. También se van a utilizar los resultados de grupos de discusión sobre este tema que se han realizado en Madrid y en Valencia.

## II EL ANÁLISIS

### 1) **La relevancia de la percepción social de las administraciones públicas como fuente de legitimación:**

El apoyo social de las instituciones y servicios públicos es un tema muy relevante. Se sostiene que la legitimidad de las administraciones públicas está en función de su nivel de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y de cómo éste es percibido. El tema todavía es más importante ya que de la percepción social de las administraciones públicas depende su legitimidad y su supervivencia institucional real. Si las instituciones públicas no se hacen acreedoras de apoyo social pierden buena parte de sus externalidades positivas ya que no son útiles para generar estímulos de seguridad institucional y jurídica en su entorno y con ello no logran generar desarrollo económico y, con ello, desarrollo humano.

A pesar que el ejemplo es lejano es muy interesante analizar la actual situación de las agencias reguladoras en algunos países de América Latina (Bolivia, Perú, Argentina, Brasil, etc.). Estas agencias son recientes y exitosas en el sentido que han logrado elevados rendimientos institucionales, han conseguido impulsar modelos meritocráticos y profesionales para sus empleados, han diseñado arquitecturas organizativas y tecnológicas modernas, etc. Esta situación positiva contrasta con la actual situación que buena parte de estas agencias reguladoras que están en peligro de extinción. Una de las principales razones de esta situación de peligro es la pésima imagen que tienen estas agencias ante las opiniones públicas de los respectivos países. La percepción de los ciudadanos de estas agencias es muy negativa: instituciones clientelares, totalmente politizadas, capturadas por el regulador,.... Justo la imagen contraria de la realidad. La presión social es fuerte y está estimulando a los políticos a cerrar unas agencias que representan un inédito caso de éxito administrativo en las instituciones públicas de América Latina.

En este sentido, las agencias reguladoras han sido fructíferas desde un punto de vista del diseño y el funcionamiento interno pero un fracaso rotundo en

comunicación social. Su elitismo administrativo les ha hecho descuidar su imagen ante la sociedad y ahora están en un serio peligro de cara su supervivencia institucional.

## **2) La percepción de los españoles ante las administraciones públicas en el contexto internacional:**

El índice para comparar la percepción que tienen los habitantes de los distintos países en sus respectivas administraciones públicas es la “confianza en la Administración”. Este índice puede encontrarse en el World Values Survey. Un primer dato de interés es que el índice de confianza de los ciudadanos hacia sus administraciones públicas permanece bastante constante en las últimas décadas. Esta evidencia empírica contrasta con la opinión de un buen número de especialistas que argumentan que cada vez es menor la confianza de los ciudadanos hacia sus administraciones públicas.

La confianza de los españoles en sus administraciones públicas alcanza el 41% según el World Values Survey. Este porcentaje puede parecer bajo pero en términos comparados no lo es ya que casi coincide con países del nuestro entorno como Alemania (39%), Finlandia (41%), Austria (42%), Bélgica (46%), Francia (46%) o Suiza (46%).

Los países con mejor índice de confianza en la Administración son: Corea (67%), Turquía (60%) e Irlanda (59%).

Los países con peor índice de confianza en la Administración son: Grecia (15%), México (21%) y la República Checa (21%).

Algunos países desarrollados muestran índices bastante bajos como, por ejemplo, Japón (31%) e Italia (32%) explicables en ambos casos por la elevada corrupción de sus respectivas administraciones públicas.

Esta comparativa muestra algunas sorpresas como la elevada confianza que tienen los turcos en sus administraciones públicas. Pero hay también otras sorpresas: por ejemplo Nueva Zelanda, cuna de la Nueva Gestión Pública, que posee sólo un 29%.

### 3) La “burofobia” de los Españoles:

Un estudio de Eloísa del Pino (2004) llega a la conclusión, después del análisis de varias encuestas del CIS y de grupos de discusión, que los españoles tienen una percepción general negativa de las administraciones públicas. Según sus términos los españoles son “burófobos”. Esta imagen negativa parece anclada en unos clichés propios del siglo XIX. El “vuelva usted mañana” de Larra y las cesantías de Galdós siguen presentes en el imaginario social sobre las instituciones públicas y sus parámetros de actuación.

Esta negativa percepción general tiene un impacto negativo sobre los funcionarios (en especial sobre los funcionarios no vinculados a profesiones con identidad propia). Es decir, también hay una valoración general negativa hacia los funcionarios y hacia el resto de trabajadores públicos. Evidentemente esta situación genera en una parte del funcionariado una baja estima, pérdida de estatus y desmotivación.

Las razones de esta percepción negativa general de las administraciones públicas son complejas:

- Es cierto que siguen presentes clichés propios del siglo XIX que nada tienen que ver con la realidad de las administraciones públicas españolas del siglo XXI.
- Los casos de corrupción política (presentes en el país pero excesivamente magnificados) generan una mala imagen a las instituciones públicas. La mala imagen de la política y de los políticos invade el espacio administrativo profesional. Se sobreentiende que un profesional que trabaja bajo las órdenes

de corruptos es también corrupto o bien tiene un perfil profesional y personal muy endeble.

- La cultura política precaria de una parte de la clase política del país no ha respetado ni defendido la imagen de las instituciones públicas. En ocasiones para salvar presiones sobre la esfera política se ha puesto en el disparadero a los aparatos administrativos y a sus empleados.
- Existen unas instituciones públicas que dan servicios a masas de ciudadanos que funcionan de forma muy precaria y con décadas de retraso en términos de gestión pública y de servucción. Ejemplo de estas instituciones son la Administración de Justicia en general, el registro civil, etc. No son muchos los ámbitos que están en esta situación pero tienen un impacto tremendo en la imagen general de las administraciones públicas.

#### 4) La “burofilia” de los Españoles:

En contraposición con el punto anterior, los españoles muestran una positiva valoración de las organizaciones, los servicios y los empleados públicos con los que han mantenido un contacto directo por razón de recepción de un servicio público. Es decir, cuando se pregunta a los españoles sobre unidades administrativas y servicios públicos con los que han mantenido una relación, éstos se transforman en “burófilos”, unos entusiastas de las administraciones públicas, de los servicios públicos y de los empleados públicos. Las razones para esta positiva valoración pueden ser:

- En España, en términos generales, se prestan servicios públicos de calidad. En este sentido, la calidad de los servicios públicos es igual o superior al de los países desarrollados de nuestro entorno.
- Las administraciones públicas, y en la cabeza las administraciones locales, llevan años cuidando no sólo la calidad instrínseca de sus servicios sino también los elementos explícitos, de imagen, de servucción que acompañan a los servicios (buena imagen corporativa de los edificios públicos, elevadas

capacidades de empatía de los empleados públicos hacia los ciudadanos, etc.).

- Las campañas sectoriales de marketing institucional impulsadas por muchas administraciones públicas.
- Los avanzados sistemas multicanal de atención ciudadana.
- El impulso decidido por las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.
- La juventud de una parte importante de los empleados públicos de las administraciones subestatales que han neutralizado, con su dedicación y entusiasmo, las carencias de las arquitecturas institucionales y de las carencias de los mecanismos de gestión.

#### **5) El contraste entre la percepción social de las administraciones públicas en España en relación con los países de nuestro entorno:**

En los países desarrollados de nuestro entorno la lógica de la percepción social de las administraciones públicas es justo la inversa que en España. En este sentido, la percepción general y abstracta de sus respectivas administraciones es positiva pero, en cambio, su percepción concreta sobre las unidades administrativas y los servicios con los que los ciudadanos han mantenido una relación directa es negativa. Este modelo de opinión pública puede explicarse mediante los siguientes argumentos:

- Se trata de países con una cultura cívica sólida que reconoce la importancia y respeta las instituciones públicas.
- Se trata de países con instituciones públicas sólidas que llevan años instaladas en la modernidad en el marco de un contexto democrático.
- Existe en estos países una cultura política más sólida que no involucra en sus crisis a las instituciones públicas que suelen quedar al margen de las luchas y patologías políticas.
- Son países que están en una situación de madurez y cierta decadencia del Estado de bienestar que implica un declive de las capacidades institucionales

de sus entramados organizativos y llegan a prestar servicios públicos de baja calidad.

- Los ciudadanos de estos países son unos consumidores muy maduros de servicios públicos, con altas expectativas que generan una enorme exigencia de calidad hacia los servicios públicos que consumen.

#### **6) Percepciones por Administraciones públicas en el contexto de un gobierno multinivel:**

Los ciudadanos perciben de forma más positiva a las administraciones públicas que tienen más próximas. De este modo la percepciones positivas más altas están vinculadas a las administraciones locales, le siguen las Comunidades Autónomas. Finalmente, las percepciones más bajas son para la Administración General del Estado. Estas diferentes percepciones pueden explicarse por los siguientes motivos:

- Se ha argumentado que los ciudadanos suelen tener una percepción negativa a nivel abstracto y, en cambio, percepciones positivas a nivel concreto. Ante esta forma social de razonar es lógico que las administraciones más cercanas y más prestadoras de servicios (administraciones locales y autonómicas) sean las mejor valoradas y la administración más alejada (la Administración General del Estado) sea la peor valorada.
- La Administración General del Estado mantiene un tipo de servicios y relaciones con los ciudadanos que estimula valoraciones poco positivas por distintos argumentos: Agencia Tributaria, Tráfico, Administración de Justicia, correos, Administración penitenciaria, etc. Por otra parte ámbitos clave del Estado quedan muy lejanos a los ciudadanos: fuerzas armadas, servicio exterior, políticas regulativas, etc.

De todos modos hay que destacar que en los últimos años se percibe la tendencia a que algunas Comunidades Autónomas son tan bien valoradas (y en ocasiones incluso mejor valoradas) como la Administración local. En este sentido, parece que hay la tendencia a una similar valoración entre el nivel autonómico y el nivel local. Esta tendencia es fácil de explicar:

- Las administraciones autonómicas son fundamentalmente prestadoras de servicios.
- Algunas Comunidades Autónomas han invadido el espacio local natural de prestación de servicios como, por ejemplo, es el caso de los servicios sociales.
- Existen muchas Comunidades Autónomas de reducidas dimensiones que los ciudadanos las perciben como si fueran administraciones locales.
- Las Comunidades Autónomas están alcanzando, después de más de 25 años de expansión, una madurez institucional cada vez más elevada.

**7) Las asimetrías en las percepciones sociales de los distintos tipos de servicios públicos:**

Los ámbitos y servicios de las administraciones públicas tienen una percepción social muy diferente. En este sentido, los ámbitos administrativos y servicios públicos mejor valorados por los ciudadanos son:

- Sanidad.
- Servicios sociales.
- Educación.

Por otro lado, los ámbitos administrativos y servicios públicos peor valorados por los ciudadanos son:

- Vivienda.
- Seguridad.

**8) Las asimetrías en las percepciones sociales de los distintos tipos de profesionales al servicio de las administraciones públicas:**



Los distintos perfiles profesionales que trabajan en las administraciones públicas tienen unas imágenes muy diferentes. Por una parte, los colectivos de empleados públicos mejor valorados son:

- Bomberos (con un índice de confianza de un 90%).
- Personal de enfermería.
- Médicos.
- Cuerpos de seguridad del Estado o autonómicos.
- Profesorado (de primaria hasta universitaria).
- Asistentes sociales.

Por otra parte, los colectivos de empleados públicos peor valorados son:

- Personal de la Administración de justicia.
- Personal de las instituciones penitenciarias.
- Personal de ventanilla (índice de confianza del 26%).

#### **9) La valoración sobre los funcionarios: más positiva que negativa:**

En primer lugar hay que señalar que, a pesar de lo dicho en un apartado anterior, no es cierto que los empleados públicos tengan en España una mala imagen:

- El 41% de los españoles consideran que tienen mejor imagen que los empleados en el sector privado.
- El 27% no percibe diferencias de imagen entre empleados del sector público y empleados del sector privado.
- Sólo el 22% considera que la imagen de los trabajadores públicos es peor que la imagen de los trabajadores del ámbito privado.
- Los ciudadanos consecuentes con estas percepción afirman en un 50% de que desean que sus hijos sean funcionarios en lugar de empleados por

cuenta ajena o empresarios. El motivo principal, evidentemente, es la seguridad en el puesto de trabajo.

Por otra parte hay un conjunto de “leyendas urbanas” sobre la percepción social de los empleados públicos que las encuestas matizan e incluso contradicen. Por ejemplo:

- El 80% de los ciudadanos consideran justo que los funcionarios tengan un puesto de trabajo vitalicio que los defienda de la vulnerabilidad derivada de los cambios políticos.
- Únicamente el 33% de la población considera que hay un exceso de empleados públicos.
- El 60% de los ciudadanos confían en los empleados públicos (en contra del 21% que manifiesta poca confianza).
- El 60% consideran que los empleados públicos están bien pagados (es decir, también consideran que no están excesivamente retribuidos).
- La peor valoración está vinculada a la pregunta sobre si el acceso al empleo público se hace bajo los principios de igualdad capacidad y mérito: sólo el 33% lo cree.

#### **10) Las percepciones sociales sobre los modelo de gestión de las administraciones públicas:**

Los ciudadanos ante la pregunta si las organizaciones privadas son más eficaces y eficientes que las organizaciones públicas se posicionan a favor de las organizaciones privadas.

Otra cuestión relevante es cuando se les cuestiona sobre la necesidad que las Administraciones públicas gestionen con la utilización de herramientas de gestión privada. La respuesta es que afirmativa. Es decir, parece ser que los ciudadanos apoyan las transformaciones que algunas administraciones públicas están haciendo de la mano de la Nueva Gestión Pública: agencialización, gerencialización, reingeniería, planes de calidad, ISO, etc.

Finalmente, otro aspecto fundamental es el posicionamiento de la ciudadanía ante la pregunta si para prestar servicios públicos es mejor que lo haga la iniciativa privada o directamente las administraciones públicas. A priori, parecería lógico, a tenor de las percepciones anteriores, que se decantaran por la gestión privada de los servicios públicos (externalización). La sorpresa es que la respuesta de la ciudadanía es contundente en sentido contrario: los servicios públicos deben ser prestados por las propias administraciones públicas. Ante la pregunta de por qué defienden esta opción la respuesta es: “para que no existan problemas de equidad”. Este posicionamiento deja con escasa legitimidad social la expansiva concurrencia de organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro en la prestación de servicios públicos. La externalización muy amplia y muy profunda que están impulsando muchas administraciones públicas está socialmente en cuestión.

### **11) La percepción ciudadana de las administraciones públicas por edad, género y extracción social:**

Existen diferencias en la percepción de los ciudadanos de las administraciones públicas en función de la edad, del género y de la extracción social. Estas diferencias existen pero no son muy relevantes. Las distintas percepciones son:

- Por edad: el colectivo más crítico es el que comprende el intervalo de edad entre los 35 a 44 años. Los colectivos con mejor percepción son los mayores de 60 años y los más jóvenes (intervalo de edad de 16 a 24 años).
- Por género: las mujeres se muestran un poco más críticas que los hombres.
- Por extracción social: el colectivo con mejor posición profesional y con estudios universitarios es el que se muestra más crítico con las administraciones públicas. El colectivo más positivo es el que ocupa una baja posición profesional y posee estudios primarios.

### **12) Los mecanismos para detectar las percepciones sociales de los servicios públicos:**

Las encuestas parecen ser el mejor mecanismo para detectar las percepciones de los ciudadanos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. Si bien esto es cierto hay que enfatizar la ambigüedad de buena parte de los resultados de estas encuestas y la dificultad para su interpretación.

Por esta razón es importante recordar que existen otros mecanismos en manos de las administraciones públicas para pulsar la opinión de sus ciudadanos. Por ejemplo, las quejas que presentan ante los servicios de reclamaciones o ante los puntos directos o telefónicos de atención al público es una importante fuente de información. La mayoría de las administraciones públicas poseen estos servicios y estimulan el derecho a reclamar de los ciudadanos pero no es extraño que estas mismas administraciones públicas desprecien buena parte de estas informaciones,

no las sistematicen ni analicen. En este sentido, las reclamaciones son un magnífico termómetro sobre la satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos ante las administraciones públicas. Se han dado casos de administraciones locales que recibieron informaciones contradictorias sobre la satisfacción de sus ciudadanos sobre los servicios públicos: en las encuestas las valoraciones eran positivas y, en cambio, las reclamaciones incrementaban de forma exponencial y cada vez eran más críticas. Ante esta paradoja suele dominar la lógica de la autocomplacencia y tomar como indicador fundamental las encuestas. El resultado de esta opción ha sido que en la mayoría de estos ayuntamientos el equipo de gobierno acabó perdiendo las elecciones al cabo de unos años a pesar que hasta las últimas encuestas ¡seguían siendo positivas!

### **13) El impacto de las campañas de marketing institucional y de los esfuerzos en la mejora de los sistemas de servucción:**

La inversión en marketing institucional y en pulir al máximo los elementos del *front office* con los ciudadanos suele dar muy buenos resultados. Existe evidencia empírica sobre el apoyo social a las administraciones públicas que impulsan estas estrategias. De hecho administraciones públicas similares en su calidad organizativa y similares en la calidad de los servicios públicos que prestan muestran diferencias en la percepción ciudadana a favor de aquellas que han invertido en estas estrategias. No hay ningún problema, más bien al contrario, en invertir en mejorar el *front office* de las administraciones públicas. En cambio si que puede generar problemas de ética pública el impulsar fuertes o exageradas campañas de marketing institucional a pesar de su elevado rendimiento.

### **14) La elevada consistencia de la percepción social de las administraciones públicas:**

Como última reflexión, comentar la elevada consistencia de la percepción de los ciudadanos sobre las administraciones públicas. Dejando de lado la patología de la “burofobia” de carácter histórica y antropológica el resto de las percepciones son muy consistentes. Son percepciones maduras que reflejan una cultura social propia de un país desarrollado. Veamos algunos ejemplos de estas consistencias:

- Están satisfechos con la mayoría de servicios que reciben y, por lo tanto, es lógico que las administraciones subestatales sean las mejor valoradas.
- Al estar satisfechos con los servicios que reciben es lógico que tengan mejor percepción de los servicios públicos de masas: sanidad, educación y servicios sociales. También es consistente que los colectivos profesionales mejor valorados sean el personal sanitario, el profesorado y los asistentes sociales.
- Muestran una gran madurez al defender la independencia de los funcionarios del poder político y que consideren que el mecanismo es la estabilidad en el puesto de los empleados públicos.
- Atinan con la evidencia empírica al mostrarse poco convencidos que el acceso al empleo público se hace siempre respetando los principios de igualdad, capacidad y mérito.
- Demuestran criterio al optar por servicios públicos prestados por las propias administraciones para evitar problemas de equidad en el acceso a los servicios y, por lo tanto, relativiza algunos modelos extremos de externalización.
- El índice internacional de 41% en la confianza en sus Administraciones públicas que la posiciona en un punto intermedio entre los países desarrollados y en una posición equivalente a países del entorno europeo como Alemania, Austria o Finlandia.

## **FUENTES**

- Del Pino, E., 2004, Las percepciones de los ciudadanos ante las administraciones públicas, Madrid, INAP.

- Van de Walle, S., 2007, La confianza de los ciudadanos en el sector público, Barcelona, Public IDGP de ESADE.
- World Values Survey.
- Encuestas del CIS.
- Encuestas de la Comunidad de Madrid.
- Encuestas de la Comunidad Valenciana.
- Encuestas de la Generalitat de Cataluña.
- Encuestas de la Junta de Galicia.