

Resumen

En este trabajo se analizan los resultados de varias encuestas que muestran el estado de la opinión pública respecto al funcionamiento de los servicios públicos. En una primera parte, los autores subrayan la importancia de los servicios públicos y de las prestaciones sociales en la vida diaria de los ciudadanos.

Se señala el papel de la burocracia mediando entre el usuario y su utilización de los servicios públicos y cómo el tipo de relación entre funcionarios y usuarios es un aspecto importante en la evaluación global del funcionamiento y eficacia de los servicios públicos.

El grueso del artículo se centra en analizar la evaluación y opinión sobre el funcionario público como elemento clave en el funcionamiento de los servicios públicos.

Palabras clave: Estado del bienestar, servicios públicos, prestaciones, funcionarios, administraciones públicas.

Abstract

In this article we analyse the results of various surveys showing the state of public opinion with regard to the working of the public services. In the first half the authors underline the importance of the public services and of welfare benefits in the everyday life of ordinary people.

We point out the role of the administrative formalities that the user has to go through in order to make use of the public services and how the type of relationship between civil servants and users is a significant aspect in the overall assessment of the working and efficiency of the public services.

The bulk of the article is devoted to analysing the rating and the opinion of the civil servant as a key factor in the working of the public services.

Key words: welfare state, public services, benefits, civil servants, public administrations.

JEL classification: H53.

LOS ESPAÑOLES Y LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Francisco ALVIRA MARTÍN

Universidad Complutense de Madrid

José GARCÍA LÓPEZ

Inspector de Finanzas del Estado

I. INTRODUCCIÓN

EN los primeros años del siglo XXI, y desde el último tercio del anterior, el sostenimiento del Estado del bienestar alcanzado por las sociedades occidentales es una cuestión a debate. Satisfacer la demanda de más y mejores servicios públicos y lograr los equilibrios presupuestarios está en el centro de los problemas de los ministros de Hacienda de todos los gobiernos. El dilema entre subir los impuestos o frenar la tendencia alcista del gasto público es una alternativa que no satisface a la opinión pública, cualquiera que sea la opción elegida.

Cuando más de un tercio del PNB está sometido a las decisiones políticas, el sistema fiscal de gastos e impuestos pasa a ser foco de atención de la opinión pública y, por tanto, a formar parte de las promesas electorales. Bajar impuestos, mejorar los servicios públicos o mantener ambas promesas a la vez constituyen el capítulo más importante de los programas electorales. El elector cada vez decide su voto más según su confianza en la orientación fiscal que presume en unos u otros partidos políticos que según los principios de sus filosofías políticas. El tema fiscal, en su doble vertiente en impuestos y servicios públicos, es, por tanto, omnipresente en el discurso político y en la vida de los ciudadanos. Las decisiones o promesas fiscales se toman basándose en:

— Las expectativas de los electores que reclaman mejores servicios y prestaciones (educación, pen-

siones, sanidad...) financiadas por el gobierno.

— La contención de la presión fiscal.

El alza de los tributos, o de medidas que, en definitiva, conducen a pagar más, ha producido una resistencia creciente al pago de los impuestos y una atención mayor a los cambios en las leyes fiscales. El ciudadano ha tomado muy en serio su papel como contribuyente y percibe el efecto de la reducción de su renta disponible por el aumento de los impuestos directos, e incluso ha desaparecido la invisibilidad de los indirectos. Todos los individuos saben, con bastante exactitud que el impuesto indirecto es una alícuota del precio que pagan por los bienes o servicios privados. Los tributos, los servicios públicos y las prestaciones sociales forman parte de la cotidianidad y preocupan al ciudadano.

Las encuestas muestran una opinión ambivalente de los ciudadanos: son partidarios de mantener un amplio Estado del bienestar sostenido por el Estado, y a la vez estiman alta la presión fiscal. El correcto funcionamiento de las administraciones públicas es la solución que la mayoría encuentra para mantener el nivel de los servicios sin pagar más impuestos, 79 por 100 (cuadro n.º 1).

Desde el lado de los ingresos, tampoco los ciudadanos están dispuestos a que les aumenten los impuestos o crezca la deuda pública (cuadro n.º 2).

II. LA DEMANDA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Las características del consumo de bienes públicos, especialmente la no exclusividad, es decir, que todos los individuos tengan acceso a los mismos, y la falta de un vínculo psicológico directo entre el beneficio personal derivado de su consumo y el sacrificio por el pago de los impuestos, favorecen la expansión de la demanda de las prestaciones y servicios públicos. En España, el grado de utilización de los distintos servicios públicos es muy alto. Limitándose a los servicios o presta-

ciones más utilizados, el cuadro número 3 muestra la importancia del gasto público, vía utilización de servicios públicos, en la vida diaria de las familias.

La primera nota que se destaca en el cuadro n.º 3 es el elevado número de individuos o de personas que conviven en el mismo hogar del entrevistado, que durante los doce meses anteriores a la encuesta han acudido a alguno de los servicios públicos, y han utilizado la infraestructura de comunicaciones o han conseguido una prestación de la seguridad social.

De manera que los altos porcentajes de usuarios justifican la preocupación de la sociedad por mantener esta extensa red de protección respecto a necesidades tan importantes como sanidad, educación o pensiones.

El buen funcionamiento, en general, de los servicios más utilizados o de las prestaciones más extendidas es otro dato muy favorable de las encuestas. En el gráfico 1 la mayoría de los individuos están muy o bastante satisfechos con los servicios o prestaciones sociales (1). Según el citado gráfico, el Estado del bienestar funciona bastante bien, o al menos los españoles así lo perciben. El coste podrá ser o no excesivo, pero los usuarios o sus familiares se muestran mayoritariamente satisfechos. Sin embargo, es importante señalar la notable excepción de la Administración de Justicia respecto al buen funcionamiento de las prestaciones y restantes servicios públicos. Un 53 por 100 de los individuos cree que la Administra-

CUADRO N.º 1

ACTUACIÓN PARA MEJORAR LA RELACIÓN IMPUESTOS - BENEFICIOS POR SERVICIOS Y PRESTACIONES

Administrar mejor	79
Restringir el acceso a los servicios y prestaciones	15
Reducir los servicios y prestaciones	2
NS/NC	4
Total	100

Fuente: Doc. n.º 1/2, IEF/1/2000.

CUADRO N.º 2

ANTE UN INCREMENTO DE LOS GASTOS EN SANIDAD, EDUCACIÓN... EL GOBIERNO DEBERÍA:

El gobierno debería:	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NC	Total
Gastar lo mismo que ingresa	67	17	16	100
Endeudarse para hacer frente al gasto	30	53	17	100
Aumentar los impuestos	12	72	16	100

Fuente: Estudio 2462, CIS/2002.

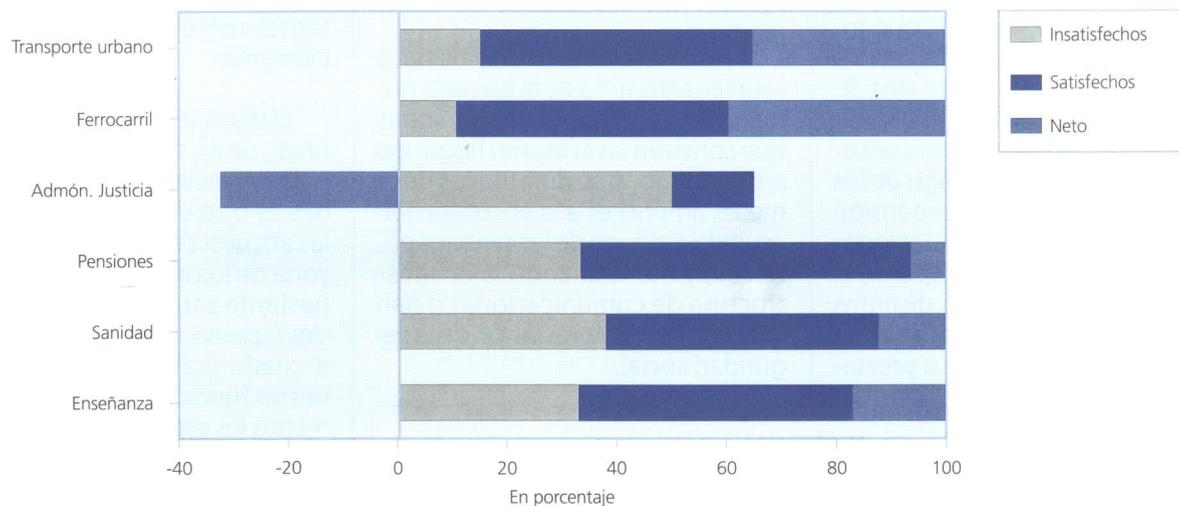
CUADRO N.º 3

PORCENTAJE DE UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE PERCEPCIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES (1996 - 2000)

	Año 2000	Año 1999	Año 1998	Año 1997	Año 1996
Sanitarios	93	91	87	92	91
Colegios, Universidades	61	59	52	63	59
Pensiones de jubilación	32	34	33	30	39
Autovías	69	64	63	67	72
Ferrocarriles	45	39	40	40	46

Fuente: Encuesta de Edis/2000 para el IEF, en documento n.º 2/01, pág. 12.

GRÁFICO 1
SATISFACCIÓN POR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Neto: Diferencia entre satisfechos e insatisfechos.
Fuente: Véase nota 1.

ción de Justicia funciona mal o bastante mal.

Otra nota positiva es la percepción social de la mejora de los servicios públicos y de las prestaciones sociales (gráfico 2). Para unas mayorías amplias, el funcionamiento de los servicios señalados en el gráfico ha mejorado. Incluso la Administración de Justicia ha evolucionado positivamente, aunque en este caso el porcentaje neto de respuestas positivas sea sólo de 12 puntos.

Un buen funcionamiento y una evolución positiva de los servicios públicos expresan un grado importante de acuerdo de los ciudadanos con la situación actual del Estado del bienestar.

Pero la tendencia alcista de la necesidad de financiación, que ha situado la presión fiscal española en un 35,5 por 100 del PNB, cerrando la distancia con la de los países de su entorno, obliga a evaluar la opinión sobre qué servicios y prestaciones sociales deben todavía aumentar sus

recursos y en cuáles se consideran suficientes.

En el cuadro n.º 4 aparecen los resultados «netos», o diferencia entre los porcentajes de los individuos que consideran que los recursos comprometidos son suficientes o demasiados y quienes dicen que los gastos deberían aumentar. La mayoría percibe una falta de recursos, ¿o de intervención del sector público?, en la vivienda social. La problemática del sector de la vivienda no ha encontrado solución para una gran parte de la población, y la intervención del sector público no parece que haya sido suficiente. La petición es de más dinero público.

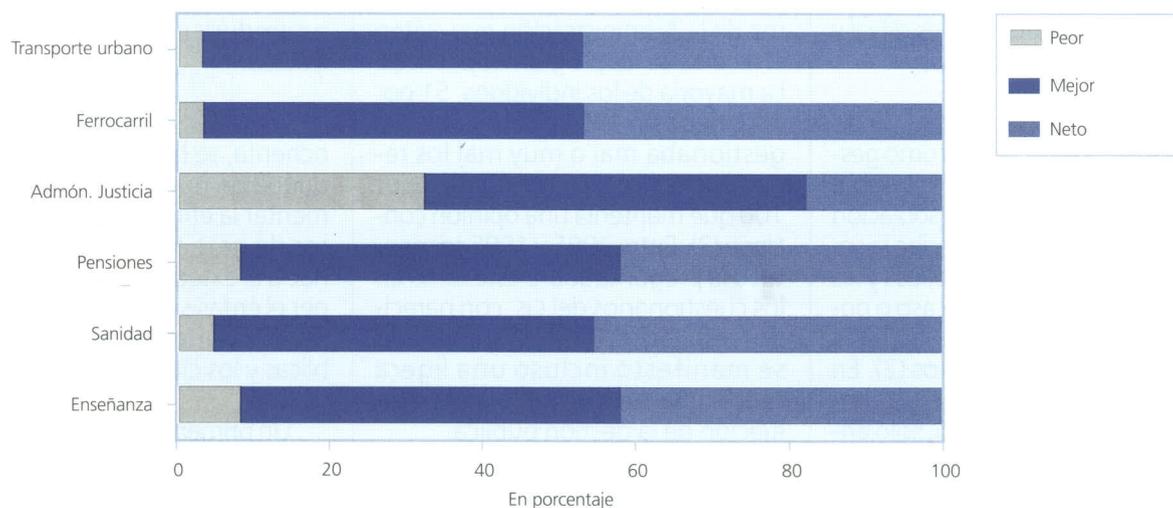
En enseñanza, pensiones y protección al desempleo hay prácticamente un equilibrio entre las dos clases de repuestas. En los demás servicios públicos, la mayoría cree que los recursos son suficientes. Una cuestión distinta es la opinión sobre si deberían todavía mejorar dichos servicios. La Administración de Justicia es el caso más significativo: una amplia ma-

yoría, 61 por 100, está insatisfecha con su funcionamiento y, sin embargo, la mayoría cree que los recursos financieros son suficientes. La mejora de este servicio (según la opinión pública) discurre por otras vías, no por el aumento del gasto.

En la segunda parte del cuadro número 4 se expone la resistencia de los ciudadanos a reducir el dinero destinado a los diferentes servicios públicos y prestaciones sociales. Con la excepción de los gastos en defensa, la mayoría se opone a la reducción. De algún modo, los diferentes porcentajes de individuos en contra de reducir gastos manifiestan una ordenación de sus prioridades. Los gastos en sanidad, educación y pensiones figuran a la cabeza de los más necesarios según la opinión pública.

La inquietud de los gobiernos por el sostenimiento del nivel actual de los servicios públicos y las prestaciones sociales, por los efectos negativos de un continuo aumento de los impuestos sobre la creación de empleo, por la inversión productiva y la

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: Véase nota 1.

tasa de ahorro y, por último, por la censura generalizada al déficit fiscal, ha llevado a cuestionar las formas tradicionales de organización y gestión de la actividad pública.

En el ámbito de la opinión pública, las encuestas muestran, a su vez,

la resistencia de la sociedad a reducir los servicios públicos y las prestaciones sociales, a restringir su utilización a sólo los sectores más necesitados porque (ver cuadro número 1) la gente entiende que el acceso debe ser universal; al déficit fiscal porque supone más carga tributaria en el fu-

turo, dedicar ingresos al pago de los intereses y una desviación del ahorro hacia la deuda pública; por último, la resistencia a pagar más impuestos es general: 72 por 100 de los entrevistados (ver cuadro número 2). Estos resultados de las encuestas no dejan dudas sobre lo que no de-

CUADRO N.º 4

SUFICIENCIA Y POSIBILIDAD DE GASTAR MENOS

	<i>Suficiencia de los recursos que el Estado dedica a prestaciones y servicios públicos. Resultados netos (a)</i>	<i>Si el Estado se viera obligado a reducir gastos, está a favor o en contra de gastar menos. Resultados netos (b)</i>
Enseñanza	1	-82
Obras públicas	46	-47
Protección al desempleo	4	-70
Defensa	61	12
Orden público	34	-55
Sanidad	7	-83
Cultura	12	-69
Vivienda	-3	-73
Justicia	14	-59
Pensiones	2	-82
Comunicaciones	48	-59
Protección medio ambiente	0	-73

Notas:

(a) Resultados netos: porcentaje de demasiado + porcentaje los justos - porcentaje demasiado pocos.

(b) Resultados netos: porcentaje a favor de gastar menos - porcentaje en contra de gastar menos.

Fuente: Estudio del CIS. (Ver nota 1).

be hacer el gobierno o, al menos, lo que no debe dejar que perciba el contribuyente. Pero en democracia, y con un cierto grado de independencia de los medios de comunicación, la ocultación de la realidad fiscal es difícil y pasa factura a los gobiernos.

Por otra parte, la imagen de las administraciones públicas como gestoras del gasto público no es buena. Algo más de la mitad de la población cree que el beneficio que recibe la sociedad por los servicios públicos y las prestaciones sociales es escaso o nulo en comparación con el sacrificio que significan los impuestos (2). En otra pregunta mantenida en las encuestas fiscales hasta 1995, sólo entre un 13 y un 17 por 100 (años 1988 a 1995) de los individuos creía que el gobierno gestionaba bien o muy bien los recursos públicos, el resto percibía una gestión regular o mala.

III. EL TECHO DEL SISTEMA FISCAL Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN BASADA EN EL PAPEL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La evidencia de un sistema tributario que no puede sostener una expansión ilimitada de los gastos del Estado del bienestar ha impulsado a los gobiernos a la búsqueda de alternativas que resuelvan el dilema: mejores servicios sin aumentar los impuestos y que, al mismo tiempo, sirvan para dar una respuesta adecuada a las demandas de la mayoría.

Bajo el soporte teórico del pensamiento neoliberal, una alternativa es reducir el tamaño del sector público. Las privatizaciones de las empresas públicas y la colaboración con el sector privado en sanidad, educación, comunicaciones... se enmarcan entre las prescripciones para una mayor eficacia del Estado que mantenga los servicios públicos sin

más recursos. Los datos de las encuestas sobre la gestión de la Administración han servido de apoyo para la búsqueda de nuevas fórmulas y para sucesivos proyectos de reforma de la Administración que eviten el recorte de los programas públicos. La mayoría de los individuos, 51 por 100, decía en 1995 que el gobierno gestionaba mal o muy mal los recursos públicos, frente a un 13 por 100 que mantenía una opinión contraria (3). Entre 1985 y 1995 se mantuvo la pregunta sobre este tema en los cuestionarios del CIS, con parecidos resultados. En el período citado se manifestó incluso una ligera tendencia desfavorable en la evaluación de la gestión pública.

Pero esta imagen desfavorable de los gobiernos para gestionar eficazmente los recursos contrasta con las respuestas sobre quién debe administrar los servicios públicos. Durante el período 1995/2000, la mayoría de los entrevistados se declaran partidarios de una financiación mediante impuestos y una gestión pública (4) de los principales servicios.

Esta falta aparente de coherencia entre la evaluación pública de la capacidad de gestión de las administraciones públicas y las prestaciones en el ámbito del sector público se explica por el papel que la sociedad española concede al gobierno en la vida de cada ciudadano. Para una amplia mayoría, el gobierno es responsable del bienestar de *todos* los ciudadanos, no sólo de los más desfavorecidos. Este resultado aparece en todas las encuestas y revela el apoyo a la universalización de los beneficios del Estado del bienestar, y la desconfianza respecto a que las fuerzas del mercado sean capaces de lograr que toda la población tenga acceso a los servicios y prestaciones.

Si la opinión pública sigue apostando por los objetivos del Estado

del bienestar, pero reconociendo los defectos o escasa eficacia en la gestión de los recursos, la otra opción es buscar fórmulas más ágiles para responder a las necesidades sociales e introducir cambios en la Administración.

Desde mediados de los años ochenta, se ha intensificado la búsqueda de nuevos diseños para aumentar la eficacia de los instrumentos de gestión y control interno, y hacia el exterior se ha intentado poner el énfasis en nuevos modelos de relación entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Un primer escollo para que la percepción del buen funcionamiento de las administraciones prospere radica en la experiencia pasada. Las reformas administrativas, los informes y libros blancos sobre ellas han acompañado la vida activa de muchas promociones de funcionarios y, como consecuencia de la distancia entre los objetivos propuestos y la realidad, el escepticismo de quienes deben aplicar las normas y de la opinión pública que las soporta ha invitado a revisar algunas cuestiones fundamentales para adecuar la administración de recursos, servicios y prestaciones a las demandas de una sociedad que ha cambiado a un ritmo muy rápido en los últimos 25 años.

Las reformas administrativas anteriores insistían en un enfoque mecánico de la Administración, reducían la solución de los problemas a la racionalización de estructuras y procedimientos. Siguiendo, con un desfase temporal respecto al sector privado, las técnicas empresariales, la organización de la Administración pública ha introducido elementos de política empresarial para lograr una mayor productividad. El *management* privado para modernizar la empresa es el punto de referencia para movilizar la reestructuración organizativa de la Administración pública.

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2002	2001	2000	1999	1998	1997	Índice de variación 1997/2002
Administración General del Estado	564	754	829	888	888	893	-23
Administración comunidades autónomas ...	1.102	904	690	677	671	661	25
Administración local	548	455	456	504	460	442	11
Universidades	89	95	92	89	86	87	1
Total	2.303	2.208	2.067	2.158	2.105	2.083	5

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

Índice de variación: $\frac{V_n - V_{n-x}}{V_n + V_x} \times 100$

$\frac{V_n - V_x}{V_n + V_x}$

ca y conseguir una mayor eficacia sin aumentar los recursos.

IV. BUROCRACIA Y MEJORA DE LA GESTIÓN

Los intentos de reforma de la Administración para una mejor gestión de los recursos no han llegado a contemplar, por diferentes motivos y presiones, todas las dimensiones del problema. Un aspecto muy importante de éste es el papel de la burocracia. Siempre ha sido más sencillo cambiar, adaptar, procedimientos y normas en el BOE, que entender algo tan patente como que:

— La Administración está formada por un colectivo de individuos cuyo *status* no es indiferente a la hora de ejecutar las tareas confiadas a los diversos niveles organizativos. Los cambios les afectan personalmente, y de su balance entre los aspectos positivos y negativos se deduce el apoyo o resistencia al cambio.

— Los funcionarios, de una u otra forma, cumplen su papel frente al público y están obligados a relacionarse con los usuarios de los servicios o beneficiarios de las prestaciones mediante continuas transacciones o interpretaciones de la norma; aunque limitados por las leyes y reglamentos de procedimiento, deben tener

una actitud positiva respecto a prestar el mejor servicio posible. Esta condición exige flexibilidad y motivación del funcionario.

— Junto a los procesos de gestión y control del comportamiento administrativo, convive una cultura burocrática o un conjunto de principios y valores compartidos por los miembros de la burocracia, con diferencias según el servicio que prestan y, posiblemente en mayor grado, por el tipo de Administración autonómica, local o central en que sirven. Mejorar la relación del funcionario con el usuario implica profundizar en los elementos de la cultura burocrática que pueden interferir en el funcionamiento de la Administración frente a los usuarios.

En el siguiente apartado, se tratará de señalar un aspecto importante del conjunto de circunstancias que influyen en el sentimiento de la opinión pública sobre la gestión eficaz y buen funcionamiento de los servicios públicos y las prestaciones sociales: la opinión de los españoles respecto a los funcionarios. Una buena relación entre usuarios y funcionarios condiciona la imagen de eficacia de la Administración y contribuye a la buena aplicación de los recursos. Una opinión negativa sobre los servicios públicos, en ocasiones, proviene del trato de los funcionarios

con los ciudadanos, por lo que la opinión de éstos puede servir para averiguar hasta qué punto han tenido éxito las reformas administrativas encaminadas a aumentar la calidad de la atención y de los servicios.

V. LA BUROCRACIA Y LOS CIUDADANOS

La interrelación entre los usuarios de servicios, beneficiarios de prestaciones o contribuyentes con los funcionarios es frecuente y, en muchos casos, implica conflictos entre el interés personal del usuario y el interés público en un marco legal aplicado por el funcionario. A esta frecuente relación ha contribuido la ampliación del sector público hasta fechas recientes, tanto por el número de establecimientos públicos y servicios como por el número de funcionarios (cuadro n.º 5). La universalización del acceso a los bienes públicos y la expansión de los servicios públicos explican el crecimiento indiscutible del empleo público. La evolución de la presión fiscal, el porcentaje de gasto público sobre el PNB o el aumento de los servicios y prestaciones no deja dudas sobre el paso de un sector público reducido (aunque intervencionista) a otro mucho mayor, que entre otras cosas ha traído la ampliación de la burocracia y el aumento de sus contactos con el público.

CUADRO N.º 6

TIPO DE EMPLEO PREFERIDO

	TOTAL	GÉNERO		EDAD			NIVEL DE ESTUDIOS (a)			SITUACIÓN PROFESIONAL (b)			TRABAJAN EN EL SECTOR (c)	
		V	M	18/34	35/54	55 y +	A	B	C	A	B	C	A	B
Trabajar en un organismo público.....	47	44	50	47	45	49	51	46	37	48	38	47	55	47
Trabajar en una empresa privada.....	11	12	10	13	11	8	8	12	16	11	18	9	10	11
Trabajar en una profesión independiente .	28	32	24	31	32	23	23	30	34	22	31	32	19	29
NS/NC	14	12	16	19	12	20	18	12	13	19	13	12	16	13
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Notas:

(a)	(b)	(c)
A: Sin estudios, primaria	Asalariados	Sector público
B: Secundaria, FP	Empresarios	Sector privado
C: Medios, universitarios	Profesionales y autónomos	

Fuente: Estudio CIS, 2462/2002.

A pesar de los intentos de frenar el aumento del gasto público, el número de funcionarios ha crecido cerca de un 11 por 100 entre los años 1997 y 2002 (ver cuadro n.º 5). Este aumento ha sido desigual. Los funcionarios de la Administración General del Estado han descendido un 23 por 100 y los de las comunidades autónomas han crecido un 25 por 100. Este proceso corresponde al traspaso de competencias entre ambas administraciones. Cualquiera que sean las razones para el aumento de la burocracia, el sector público proporciona empleo a más del 15 por 100 de la población ocupada.

Se trata de un colectivo muy amplio con el que los ciudadanos tienen frecuentes contactos por motivos personales o profesionales, y los individuos se forman una imagen de él, aunque distorsionada por el sentimiento generalizado de unas relaciones de poder asimétricas. Incluso se ha formado un estereotipo sobre el funcionario que ha variado poco en los últimos años.

Junto a aspectos criticados, los ciudadanos tienen también una idea de las ventajas sociales del empleo público frente al resto de los demás trabajadores.

Un 47 por 100 de los españoles elegiría un trabajo como funcionario para sus hijos. Destaca el mayor porcentaje, 55 por 100, de funcionarios supuestamente mejor informados de los problemas de un empleo en la Administración pública que el resto de la población. El trabajo como asalariado en una empresa privada, 11 por 100, es el menos deseado por los entrevistados (cuadro n.º 6). Las razones de esa preferencia por el *status* de funcionario se basa en el «mejor trato» del «empleador» (5), aunque el sector privado pague más, tenga directivos mejor preparados, sea más eficaz y trate mejor a los clientes.

A pesar de esa elección, la imagen de los funcionarios no es muy buena.

El cuadro n.º 7 recoge las respuestas de los ciudadanos sobre ocho aspectos importantes para una buena relación entre los usuarios y la Administración. El índice del cuadro se ha construido dando distintos valores a las respuestas de muy, bastante, regular, poco o nada en cada aspecto. Un valor dos del índice supone una respuesta neutra, es decir, ni buena ni mala sino regular, puesto que la puntuación más alta es 4 y la más baja es 0.

Según la encuesta, los funcionarios están bastante bien preparados para desempeñar sus funciones (índice 2,44) y son bastante estrictos (índice 2,40) en el cumplimiento del conjunto de normas y procedimientos que rigen las relaciones entre usuarios y Administración. El valor de estos indicadores es, sin duda, muy positivo para la burocracia española y muestra la imagen de unos individuos incorporados al trabajo público mediante una elección por méritos o condiciones objetivadas. También la gente cree que la Administración funciona sujeta a normas que excluyen favoritismos, y resulta excepcional cualquier comportamiento arbitrario porque el funcionario sigue «estrictamente» los procedimientos legales establecidos. De estos dos datos podría inferirse la inexistencia de una corrupción institucionalizada en el colectivo de funcionarios. También son positivos los indicadores sobre su profesionalidad (índice 2,29) y responsabilidad (índice 2,21). Los valores tradicionales de la burocracia obtienen así una buena valoración del público.

Pero en el diagnóstico de la opinión pública aparecen otros aspectos bastante negativos. Frente a la actitud rígida, impersonal y genera-

CUADRO N.º 7

IMAGEN DE LOS FUNCIONARIOS (*)

Los funcionarios son:	Total	Empleados públicos	Empleados privados	Empresarios y profesionales
1- Bien preparados	2,44	2,72	2,41	2,31
2- Estrictos	2,40	2,56	2,37	2,43
3- Buenos profesionales	2,29	2,59	2,24	2,29
4- Responsables	2,21	2,55	2,15	2,22
5- Eficaces	2,05	2,46	1,92	1,95
6- Deseosos de servir a los ciudadanos	1,81	2,15	1,75	1,82
7- No son autoritarios en sus relaciones con los ciudadanos ..	1,81	2,11	1,75	1,77
8- Son rápidos en su trabajo	1,54	1,91	1,46	1,29

Notas:

· Formulación del Índice:

Mucho: 4 p.; bastante: 3p; regular: 2p.; poco: 1p.; muy poco: 0p.

(*) En la pregunta del cuestionario los ítems 7 y 8 se exponían de forma inversa, "son autoritarios" "son lentos".

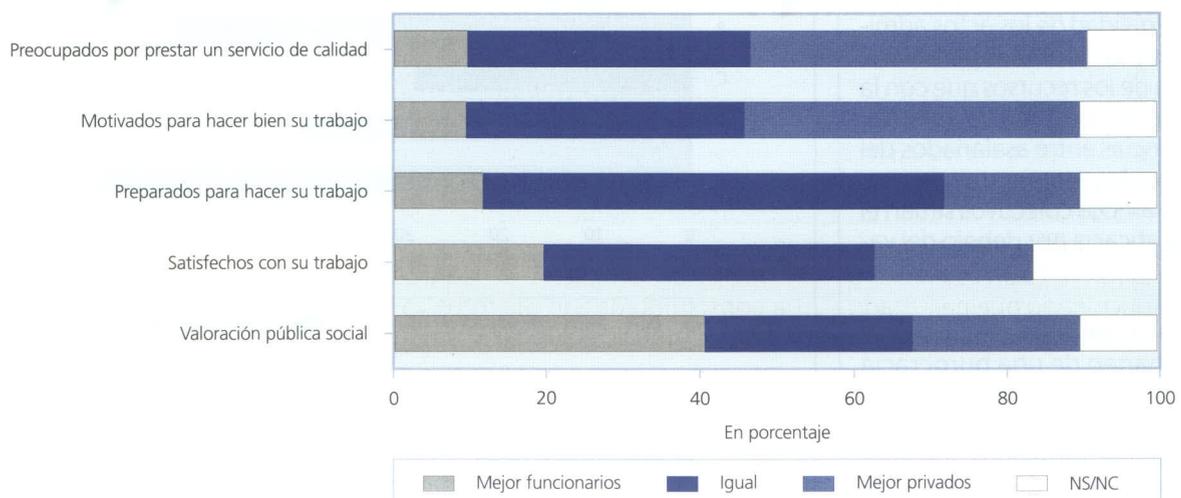
lizante de la Administración, la sociedad reclama una cultura de servicio en cada sector de actividad y todo un conjunto integrado de actuaciones de los funcionarios que sirvan para lograr un impacto sobre la percepción de una gestión eficaz. En esto los resultados son bastante decepcionantes. La mayoría cree que los funcionarios están poco dispuestos a servir a los ciudadanos (índice 1,81). Coherentemente con la anterior valoración, la mayoría cree que los funcionarios son autoritarios en sus re-

laciones con los usuarios de los servicios públicos (índice 1,81). La reunión de ambas características muestra un fuerte recelo de los ciudadanos hacia la gestión de los funcionarios. Es posible, según la opinión pública, que una parte de los funcionarios entienda que con los usuarios se establece una relación asimétrica y ellos son, sobre todo, representantes de la potestad del Estado sobre los súbditos, y no servidores del ciudadano. De algún modo, este modelo de comportamiento, o

al menos su imagen, subyace paradójicamente en la preferencia del público por el *status* de trabajador del sector público para sus hijos frente al de empleado en el sector privado. Este modelo de relación entre funcionario y ciudadano parece estar en proceso de cambio, o al menos los gobiernos sienten la necesidad de mostrar una nueva política de relaciones: defensores de los ciudadanos (en general y en los diferentes ámbitos de la Administración), ventanilla única, revisión de los ho-

GRÁFICO 3

VALORACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS EN COMPARACIÓN A LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO



rarios de oficina, resolución de los trámites por teléfono, oficinas de información, etc. Pero el funcionamiento de estos nuevos instrumentos de aproximación al ciudadano depende en gran medida de la motivación de los funcionarios para cambiar su cultura.

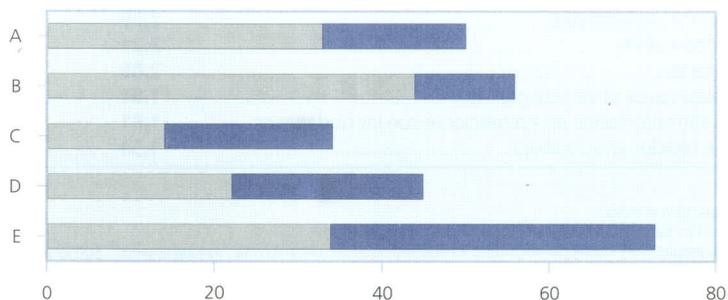
Respecto a la eficacia de los funcionarios, los ciudadanos la valoran con un índice de 2,05. No podía ser de otra forma. Aunque se les considera preparados para su trabajo, estrictos con las normas, buenos profesionales y responsables, una amplia mayoría cree que los funcionarios son lentos en su trabajo (1,54), y ese defecto influye en su eficacia.

En el cuadro n.º 7 se recogen también los índices correspondientes a la opinión de los empleados públicos, los empleados privados y los empresarios y profesionales con empleados. Parece obvio que los funcionarios tengan una mejor imagen de sí mismos que los otros dos colectivos y sus índices sean superiores, aunque conserven el mismo orden que en la valoración total. La única excepción es la rapidez en el trabajo (índice 1,91) inferior al valor del índice que señalaría una valoración neutra. Posiblemente, esta autoinculpación provenga de considerar que esa lentitud tenga más que ver con los procedimientos para asegurar la legalidad de los actos administrativos y los controles para evitar el mal uso de los recursos que con la aplicación del propio funcionario. Las diferencias entre asalariados del sector privado y empresarios son pequeñas, y ambos colectivos sitúan el índice de eficacia por debajo del valor dos.

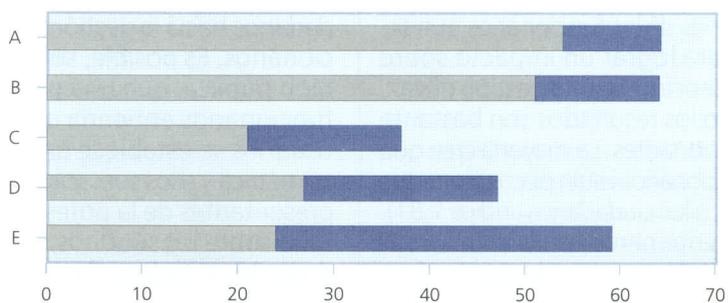
Los datos de la encuesta descubren la imagen de una burocracia adecuada a los principios de la Administración tradicional que se pretende reformar, tomando como modelo el *management* privado. En el gráfico 3 se compara a los funciona-

GRÁFICO 4
LOS FUNCIONARIOS Y LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO
SEGÚN LOS FUNCIONARIOS, ASALARIADOS Y EMPRESARIOS

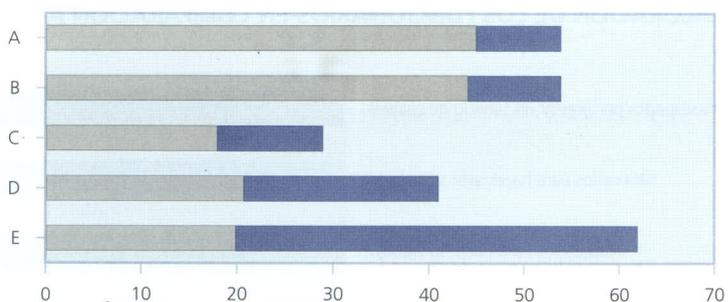
Opinión de los funcionarios



Opinión de los empresarios y profesionales



Opinión de los asalariados en el sector privado



- A:** Preocupados por prestar un servicio de calidad
- B:** Motivados por hacer bien su trabajo
- C:** Preparado para hacer su trabajo
- D:** Satisfecho con su trabajo
- E:** Valoración pública social

CUADRO N.º 8

EVALUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

Respecto a los empleados del sector privado	(a) Están bien preparados 55%	(b) Son estrictos en su trabajo 52%	(c) Son buenos profesionales 45%	(d) Son responsables 42%	(e) Son eficaces 34%	(f) Están deseosos de servir a los ciudadanos 24%	(g) Son autoritarios con el ciudadano 43%	(h) Son lentos en su trabajo 53%
1- Más preocupados ..	13	13	13	14	15	17	9	9
2- Igual	51	48	56	57	59	62	33	30
3- Menos	37	38	31	29	26	21	58	61
1- Más motivados.....	15	12	16	17	15	17	12	9
2- Igual	47	44	51	38	53	58	35	28
3- Menos	38	44	33	45	32	25	53	63
1- Más satisfechos.....	25	27	24	24	24	21	26	26
2- Igual	56	52	58	57	59	63	44	42
3- Menos	18	21	18	19	17	16	30	32

Fuente: Estudio CIS 2462/2002. Cruce preguntas 6 y 7.

rios con los trabajadores del sector privado respecto a los siguientes aspectos: su preocupación por prestar un servicio de calidad, sus motivaciones para hacer bien su trabajo, su preparación para el mismo, su satisfacción laboral y, por último, en una dimensión diferente, la evaluación social del *status* de los funcionarios.

En los dos primeros aspectos, hay pocas dudas: los funcionarios están menos preocupados y motivados por hacer bien su trabajo. En los dos siguientes aspectos, las diferencias son pequeñas, pero a favor de los empleados del sector privado. Sin embargo, los ciudadanos creen que la sociedad valora mejor a los individuos que trabajan en el sector público que a los que trabajan en el privado. En definitiva, la mayoría entiende que el *status* social del funcionario es superior al de otros asalariados. En párrafos anteriores se expone una posible explicación a la discrepancia entre la comparación en los cuatro primeros aspectos y la evaluación del trabajo como funcionario.

El gráfico 4 (a, b, c) muestra los resultados correspondientes a los tres colectivos citados. Resulta notable que los funcionarios opinen

que los trabajadores del sector privado están más preocupados, motivados y preparados para hacer su trabajo que ellos mismos. Hay un notable grado de autocritica en estos resultados. Los motivos pueden residir en el papel de los funcionarios como usuarios de servicios públicos y prestaciones sociales, como los demás ciudadanos; también pueden expresar un sentimiento de crítica a los procedimientos que deben seguir.

Los tres colectivos creen que trabajar en la Administración se valora mejor que hacerlo en el sector privado. La mayor diferencia corresponde a la opinión de empresarios y profesionales, y la más pequeña, a los funcionarios.

El cuadro n.º 8 recoge el cruce de resultados a la pregunta que evalúa la preparación, el cumplimiento de las normas, la profesionalidad, la responsabilidad, la eficacia, la actitud de servicio, el trato con los usuarios y la rapidez en el trabajo de los funcionarios con las respuestas a la pregunta en que se compara con los trabajadores del sector privado (6).

La mayoría de los individuos, 55 por 100, cree que los funcionarios

están bien preparados para cumplir con sus obligaciones laborales. También más de la mitad, 52 por 100, piensa que son estrictos en el cumplimiento de las normas administrativas que regulan su trabajo. La cualificación técnica y la actuación según los procedimientos administrativos establecidos son pivotes básicos para la eficacia de las administraciones públicas, y estas condiciones se cumplen según la mayoría del público. Estos buenos resultados se refuerzan con el alto porcentaje, 45 por 100, de individuos que les califica como buenos profesionales y un 42 por 100 que admite que se responsabilizan de sus actos. Desde una concepción simplificada del comportamiento del funcionario (del Campo, 1967: 71), la burocracia española obtiene una buena valoración de la sociedad según el cuadro n.º 8.

Si los funcionarios están preparados para cumplir los procedimientos legales, y son estrictos siguiendo las reglas establecidas y responsables jerárquicamente dentro de la organización, se podría pensar que los servicios públicos se ofrecerán eficientemente, en cantidades adecuadas y de forma humana a los usuarios, pero esta suposición es un mito,

que se añade al de pensar que los funcionarios «son gente sin rostro, distintas a los trabajadores del sector privado» (Niskanen, 1980: 6-7). Los datos del cuadro n.º 8 ponen de manifiesto que, a pesar de cumplir los principios básicos de la burocracia, los funcionarios están menos preocupados por prestar un servicio de calidad y menos motivados en su trabajo que los trabajadores del sector privado:

— De un 55 por 100 de individuos que cree que los funcionarios están bien preparados, sólo un 13 por 100 sostiene que se preocupan más que los trabajadores del sector privado en prestar un servicio de calidad, y un 15 por 100, que están más motivados por hacer bien su trabajo.

Los resultados expuestos en el cuadro n.º 8 complementan la idea de la escasa motivación de los funcionarios respecto a los empleados del sector privado.

Existe la idea entre el público de que el funcionario está poco dispuesto a servir a los ciudadanos. Sólo un 24 por 100 dice que está deseoso de hacerlo y un 25 por 100 sostiene que no se le ha tratado de forma autoritaria. Las quejas de la mayoría ponen de relieve las disfunciones que se generan por no considerar suficientemente el papel de las relaciones informales dentro de la organización y con los usuarios de los servicios.

Más negativo es el resultado de la respuesta sobre la lentitud del funcionario. Sólo un 15 por 100 de los entrevistados dice que los funcionarios no son lentos y además están menos motivados que los trabajadores del sector privado.

En el estereotipo de la opinión pública, el perfil del funcionario se ajusta bastante bien a los principios de la burocracia como ejem-

plo típico de la dominación legal (Freund, 1986: 209): existencia de servicios rigurosamente definidos por leyes y reglamentos; protección de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones; organización muy estructurada, ingreso por concurso y exámenes que exigen una formación especializada, una remuneración regular; un control permanente de los superiores y separación completa entre la función y el individuo. Según las respuestas, el funcionario está preparado, es estricto, buen profesional y responsable de sus actos, pero simultáneamente es autoritario por interpretar estrictamente las normas y no actuar con cierta flexibilidad, que puede conducirle a tener problemas con sus superiores. El cumplimiento de los muchos requisitos exigidos a su puesto de trabajo, le lleva a ser lento.

Un trato impersonal, un funcionamiento lento conduce a que los usuarios creen que los funcionarios están poco dispuestos a servirles, y a que su eficacia se califique de regular.

Hay una actitud ambivalente en la imagen del funcionario «el carácter profesional y neutro de la burocracia da pie a sus principales virtudes. Por otro lado, ese mismo carácter tiene consecuencias no previstas» (del Campo, 1967: 60).

El funcionario, al mostrarse como el agente que presta los servicios al usuario, se percibe, a veces como un obstáculo más que como una ayuda. Los intentos de reforma administrativa tienden a impulsar la mejora de las relaciones entre funcionarios y usuarios sin deteriorar los principios básicos de la Administración. En el grado en que se consiga la aproximación a los procedimientos del *management* privado, el sentimiento de mejora de los servicios públicos aumentará porque la evaluación de los servicios está muy influida por el modo de recibirlos.

VI. CONCLUSIONES

1. La mayoría de las familias españolas están acostumbradas a utilizar alguno de los servicios públicos o recibir prestaciones públicas. El Estado del bienestar forma parte de nuestra vida diaria.

2. Con la importante excepción de la Administración de Justicia, la mayoría de los ciudadanos cree que los servicios públicos funcionan bastante bien y han mejorado.

3. Al comparar los impuestos que pagan con el beneficio por los servicios, la mayoría de los ciudadanos considera que el resultado es desfavorable.

4. Los ciudadanos son contrarios a restringir el acceso a los servicios y prestaciones públicas, a recortar los recursos del Estado del bienestar, a aumentar los impuestos o a permitir déficit fiscal. La mejor gestión de los recursos o de la calidad en los servicios es la opción preferida para resolver la aparente contradicción existente.

5. Los funcionarios son el elemento clave de intermediación entre los servicios públicos y los ciudadanos; por ello, la percepción que éstos tienen de los funcionarios (sus características, motivación, actitud...) influye de forma muy importante en la evaluación que los ciudadanos hacen de los servicios públicos.

6. Para los usuarios de servicios públicos, los funcionarios están bastante bien preparados, son estrictos y buenos profesionales; pero simultáneamente son autoritarios, no están muy dispuestos a prestar servicios de calidad, no están motivados y son lentos en su trabajo. Estos últimos elementos de su imagen condicionan la idea de que los funcionarios son tan sólo medianamente eficaces.

7. El estereotipo del funcionario responde, según la encuesta, mejor a las características apropiadas a una burocracia tradicional, sujeta a controles *sur les papiers*, formalista y poco flexible que a los nuevos principios del *management* empresarial.

8. A pesar de los defectos expuestos, la mayoría de los españoles desearía un trabajo en el sector público para sus hijos antes que como profesional, autónomo o asalariado del sector privado. Los entrevistados creen también que el *status* social de los funcionarios es

superior al de los empleados del sector privado, e incluso que la satisfacción en su trabajo es algo superior.

NOTAS

(1) F. ALVIRA MARTÍN; J. GARCÍA LÓPEZ y M^a Luisa DELGADO LOBO, *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*, Siglo XXI, 2000: 96.

(2) *Sociedad, impuestos y gasto público*, op. cit.: 84.

(3) Ver *Sociedad, impuestos y gasto público*, op. cit.: 81.

(4) Doc. n.º 2/2001 del IEF.

(5) Ver *Sociedad, impuestos y gasto público*, op. cit.: 70.

(6) Los datos vienen expresados en porcentajes de la población informada.

BIBLIOGRAFÍA:

CAMPO, Salustiano del (1967), *Cambios sociales y formas de vida*, Ariel, Barcelona-Caracas.

FREUND, J. (1986), *Sociología de Max Weber*, Península, Barcelona.

NISKANEN, W.A. (1980), *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa-Calpe, Madrid.