

# LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ENFOQUE DE CULTURA POLÍTICA<sup>1</sup>

ERNESTO CARRILLO  
MANUEL TAMAYO

## INTRODUCCIÓN

LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD ES UNA DE LAS MAS RELEVANTES para la teoría de la administración pública. Así, si hacemos de la burocracia el concepto central de la teoría, la cuestión principal será cómo justificar la dominación ejercida por los políticos sobre los burócratas, y la ejercida por unos y otros sobre los ciudadanos.<sup>2</sup> Si en cambio optamos, como propone Ostrom, por convertir los bienes públicos en el concepto principal de la teoría de la administración, el problema será cómo justificar la provisión pública de determinados bienes y servicios.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Los datos que figuran en este artículo provienen de una encuesta que forma parte del proyecto de investigación titulado "Imagen de la administración y calidad de los servicios públicos en la Comunidad de Madrid", realizado en la Escuela de Gobierno del Instituto Ramón Carande de la Universidad Rey Juan Carlos y financiado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid a través de su programa de ayudas para la realización de proyectos de investigación en humanidades y ciencias sociales. Participan en la investigación, además de los propios autores, las profesoras Isabel Bazaga y Eloísa del Pino, y la gestión del proyecto corre a cargo de Eugenia Hernández. A las instituciones mencionadas y a nuestros colegas queremos expresarles nuestro agradecimiento por el apoyo recibido. Asimismo, Francisco Fernández nos dio consejos muy útiles para la elaboración del cuestionario, que queremos agradecer de manera especial.

<sup>2</sup> En palabras de Weber, "para los fines limitados que aquí perseguimos, nos remontamos a los tipos fundamentales de dominación que se revelan cuando nos formulamos la siguiente pregunta: ¿en qué últimos principios puede apoyarse la *validez*, la legitimidad de una forma de dominio, es decir, la exigencia de una obediencia por parte de los 'funcionarios' frente al señor y por parte de los dominados frente a ambos?" Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 705. La sociología de la dominación de Weber y, más concretamente, el tipo ideal de dominación racional-legal con cuadro administrativo burocrático, proporciona una justificación de la dominación en el Estado democrático de derecho.

<sup>3</sup> La teoría de los fallos del mercado proporciona también una justificación inicial de la

Sintetizando ambas propuestas y parafraseando a Lipset, la legitimidad con la que se ejerce la dominación y la eficacia en la provisión de bienes públicos constituyen los dos ingredientes esenciales de la legitimidad de la administración.<sup>4</sup> Siguiendo esta misma línea de argumentación, en otro lugar distinguíamos entre dos fuentes de legitimidad de la administración: la legitimidad institucional que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptado sobre cómo debe ser la administración en un Estado social y democrático de derecho; y la legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados.

A la hora de evaluar la legitimidad y la eficacia de la administración desde un punto de vista empírico, resulta particularmente útil recurrir al enfoque y métodos empleados por los estudios de cultura política puesto que en ellos se indaga sobre la “cultura de sistema”, lo que incluye “el sentido de identidad nacional, las actitudes hacia la legitimidad del régimen y sus diversas instituciones y actitudes hacia la legitimidad y la efectividad de los titulares de los diversos roles políticos”.<sup>5</sup> Se ocupan directamente, por tanto, de la cuestión de la evaluación de la legitimidad de diversos objetos políticos. Asimismo, dichos estudios analizan la “cultura de proceso”, lo que incluye las actitudes hacia el yo en política y las actitudes hacia otros actores políticos –partidos, grupos de interés, élites políticas y gubernamentales específicas, etc. Finalmente, se ocupan de las estrategias de gobierno –o “cultura de políticas”, lo que incluye los conocimientos, sentimientos y juicios de los miembros del sistema político hacia los productos del sistema –las políticas públicas–,<sup>6</sup> con lo que ello supone de evaluación “subjetiva” de la eficacia del rendimiento institucional.<sup>7</sup>

---

intervención pública. Sobre la conveniencia de emplear el concepto de bien público como el concepto central para los estudios de administración pública, véase Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, 2ª ed., Tuscaloosa y Londres, The University of Alabama Press, 1989, pp. 16 y ss.

<sup>4</sup> Los principales argumentos con los que se ha cuestionado la administración tienen que ver, por un lado, con la tensión entre burocracia y democracia que se deriva de la burocratización y el poder desmedido de la burocracia con respecto a los políticos y los ciudadanos; y de otra parte, con la tensión entre Estado y mercado, especialmente cuando se insiste desde la teoría de los fallos del Estado en la ineficacia del sector público.

<sup>5</sup> Gabriel A. Almond, *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, Sage Publications, 1991, pp. 1-35.

<sup>6</sup> Gabriel A. Almond, *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 215.

<sup>7</sup> Como ha señalado Putnam, las medidas “objetivas” del rendimiento de las instituciones se correlacionan positivamente en un grado muy elevado con las percepciones de los ciu-

Por otra parte, y esto es quizá lo más interesante, el enfoque de cultura política no sólo es útil para evaluar la legitimidad y la eficacia de las instituciones, sino que aborda también el estudio de la interacción de los tres niveles de cultura política. Así, por ejemplo, se podría indagar si “un desempeño satisfactorio y sensible en cuanto a gobierno y procesos puede, con el tiempo, aumentar la legitimidad de las autoridades políticas, regímenes y naciones”.<sup>8</sup> Dicho en otros términos, y para lo que aquí interesa, permite observar también cuestiones como las relaciones entre los componentes de la legitimidad institucional y por rendimientos de las administraciones públicas, o las interacciones de la legitimidad de la administración, la confianza en los gobiernos y la legitimidad del régimen político.

El propósito de este artículo es analizar la cuestión de la legitimidad de la administración pública desde un punto de vista empírico, recurriendo para ello a un enfoque de cultura política. Desde esta perspectiva, se pretende realizar un estudio sobre las creencias, actitudes y valores de los ciudadanos respecto de su administración. El término administración es un concepto amplio que precisa para su investigación desagregarse en varias dimensiones o componentes operativos. Desde la perspectiva de este estudio se analizarán las actitudes, las creencias y los valores de los ciudadanos hacia: las instituciones –las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno (central, autonómico y local)–, los actores –los empleados públicos– y los *outputs* –las políticas y los bienes y servicios públicos.

Asimismo, el estudio de la administración está vinculado a otros componentes del sistema político, como el régimen político y los gobiernos. Por ello se incorporan a este artículo algunas breves referencias a la legitimidad del régimen político –incluidos diversos componentes que afectan directamente al gobierno y la administración como puedan ser el desarrollo del Estado de bienestar, el Estado de las autonomías y la integración europea– y la confianza en los gobiernos –distinguiendo los gobiernos de sus presidentes y de otros altos cargos de los ejecutivos.

El artículo consta de cinco apartados. En los dos primeros se analiza la legitimidad del régimen político y la confianza en los gobiernos. En el siguiente se estudia la legitimidad institucional de la administración. Posteriormente se aborda el análisis de los rendimientos, distinguiendo entre políticas y bienes y servicios públicos. Finalmente, en las conclusiones, se estudia la interacción de todos estos planos de la cultura política. Toda la

---

dadanos respecto del rendimiento institucional. Véase Robert D. Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

<sup>8</sup> Almond, *Una disciplina segmentada...*, *op. cit.*, pp. 215-216.

información que se maneja en el artículo se refiere a la Comunidad de Madrid y procede de una encuesta estructurada y precodificada dirigida a una muestra representativa de mil 152 ciudadanos mayores de 18 años.<sup>9</sup>

#### LA LEGITIMIDAD DEL RÉGIMEN

Lipset, en su libro *El hombre político*, afirma que “la estabilidad de cualquier democracia depende no solamente del desarrollo económico, sino también de la eficacia y la legitimidad de su sistema político”. Por eficacia entiende “el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno, tal como las considera la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como son las altas finanzas o las fuerzas armadas”.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, una de las contribuciones principales del gobierno y su administración a la estabilidad de la democracia es precisamente la eficacia que proporciona al sistema político mediante la elaboración de políticas y la provisión de bienes y servicios públicos. Hasta tal punto es importante esta función que un sistema que fuera legítimo y que, al mismo tiempo, fuera ineficaz de forma persistente, tarde o temprano terminaría por arruinar su legitimidad.<sup>11</sup>

Por legitimidad, el autor mencionado hace referencia a “la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”.<sup>12</sup> En este sentido, uno de los requisitos básicos para que la administración pública cuente con legitimidad es operar en el marco de un sistema político que sea considerado por los ciudadanos como legítimo. Este requisito, como veremos seguidamente, se cumple en el caso estudiado, tanto en lo que respecta a la democracia, como por lo que se refiere a algunos de los rasgos más significativos del gobierno en España: un gobierno grande en cuanto a su alcance funcional, característico del Estado de bienestar, descentralizado—como el implantado con el Estado de las autonomías— e integrado internacionalmente en la Unión Europea (UE).

<sup>9</sup> El trabajo de campo fue realizado mediante entrevistas personales a domicilio entre los meses de junio y julio de 2000 por la empresa CUANTER, S.A. El error de muestreo es de  $\pm 3\%$ , asumiendo los criterios de muestreo aleatorio simple, para un nivel de confianza de 95.5% (dos sigmas), y el error para los datos referidos al total de la muestra en la hipótesis más desfavorable ( $p=q=50$ ).

<sup>10</sup> Seymour Martin Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987, p. 66.

<sup>11</sup> Sobre la relación entre legitimidad y eficacia véase Lipset, *op. cit.*, pp. 70-72.

<sup>12</sup> Lipset, *op. cit.*, p. 66.

Según revelan los estudios de opinión, está ampliamente arraigada la creencia de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, y así lo manifiesta más de 80% de la población frente a 6% que podría llegar a considerar la alternativa de un régimen político autoritario –véase la tabla 1. El Estado de bienestar también es una realidad enraizada en términos de opinión. De las diversas formas de concebir la intervención pública: el esquema clásico del Estado de bienestar –el gobierno como responsable del bienestar de todos los ciudadanos–, el compensatorio –el gobierno como el responsable del bienestar de los más pobres– y el liberal –los ciudadanos como responsables de su propio bienestar– se opta claramente por la primera de las fórmulas. También es superior a 80% el número de personas que entienden que el gobierno es responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas. En la práctica, democracia y Estado de bienestar son percibidos por la opinión pública como dos caras de una misma moneda.

TABLA 1

## La legitimidad del régimen

<i>La legitimidad de la democracia</i>	%
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno	81.3
En algunas ocasiones un régimen autoritario o una dictadura puede ser preferible al sistema democrático	5.9
A las gentes como yo lo mismo nos da un régimen que otro	4.2
No sabe	3.3
No contesta	5.4
Total	100.0

Pregunta: ¿con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?

<i>Estado de bienestar</i>	%
El gobierno es responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	82.6
El gobierno sólo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas	6.0
Los ciudadanos son los responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas	3.1
No sabe	3.8
No contesta	4.5
Total	100.0

Pregunta: ¿cuál de las siguientes frases se acercaría más a su opinión personal?

TABLA 1 (Conclusión)

<i>Estado de las autonomías</i>	%
Un Estado con un único gobierno central	18.8
Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad	50.9
Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad	11.1
Un Estado que reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en estados independientes	4.4
No sabe	8.5
No contesta	6.3
Total	100.0

Pregunta: de las siguientes alternativas sobre la organización del Estado, dígame ¿con cuál está usted más de acuerdo?

<i>Unión Europea</i>	%
Que el Estado español no esté en la Unión Europea	4.9
Una Unión Europea en la que los estados mantengan los poderes que tienen en la actualidad	42.9
Una Unión Europea en la que las instituciones europeas tengan más poderes que en la actualidad	22.3
Una Unión Europea en la que exista un único Estado europeo y desaparezcan los estados miembros	8.2
No sabe	14.3
No contesta	7.4
Total	100.0

Pregunta: de las siguientes alternativas sobre la organización de la Unión Europea, dígame ¿con cuál está usted más de acuerdo?

En cuanto a la organización territorial del Estado y la integración europea, el acuerdo es menor que en lo relativo a la democracia y el Estado de bienestar, pero sigue siendo elevado. Así, 62% prefiere un Estado con comunidades autónomas como el actual o con comunidades con mayor autonomía. 65% opta por una relación entre los estados miembros y la UE como la actual o con unas instituciones europeas con más poderes, resultando minoritarias las opciones más radicales.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Se ha de señalar como una característica local que en la Comunidad de Madrid existe una proporción más elevada de "centralistas": 18.8 frente al 13% nacional. Asimismo, es mayor el apoyo a la democracia, 81 frente al 76% nacional, y al Estado de bienestar, 82.6 contra 62% para el conjunto de España. Se ha de señalar asimismo que las cifras que se toman para el total nacional son de 1995 (Centro de Investigaciones Sociológicas), mientras que las de la Comunidad de Madrid pertenecen al año 2000.

Finalmente, conviene subrayar un dato más que refuerza la solidez de la legitimidad del régimen político: los apoyos a la democracia y a las otras dimensiones consideradas están homogéneamente repartidos entre todos los sectores de la población, tanto en lo que respecta a sus características territoriales y sociodemográficas como en las relativas al comportamiento político.<sup>14</sup>

#### LA CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS

Como señalara Almond, “cuando hablamos de la legitimidad de un sistema político, es necesario especificar si nos referimos a los dirigentes y funcionarios, al régimen, a la nación o a alguna combinación de éstos”.<sup>15</sup> En efecto, una cosa es la legitimidad del régimen y otra bien distinta la confianza en el gobierno. La literatura comparada señala al respecto que se está produciendo una pérdida paulatina de la confianza en los gobiernos, lo cual, hasta el momento, no ha afectado a la legitimidad de la democracia.<sup>16</sup>

En el caso que nos ocupa se puede comprobar cómo la legitimidad del régimen es un fenómeno no sólo distinto sino también totalmente independiente de la confianza en el gobierno. Mientras que el primero es estable y se sitúa —como se señaló más arriba— al margen de las diferencias políticas y sociales, el segundo es más volátil y contingente, viéndose influido por factores como el liderazgo, las características de la comunidad local, las variables sociodemográficas o las pautas de comportamiento político.

A la hora de analizar la confianza en los gobiernos podemos distinguir diferentes planos. En primer lugar, se ha de tomar en consideración el nivel de gobierno —central, autonómico, local e instituciones europeas—, lo cual es especialmente relevante en estados compuestos inmersos en procesos de descentralización e integración internacional. De hecho, los estudios

<sup>14</sup> En el estudio en el que se basa este artículo se analizó en qué medida aquellos que apoyan la democracia tenían características similares o distintas de las del conjunto de la población, estableciendo un índice de especialización social de los apoyos cuyo valor puede oscilar entre 100% —especialización absoluta en un grupo social— y 0% —reparto de los apoyos entre todos los grupos sociales. Las variables de clasificación que se emplearon fueron: tamaño del hábitat, área territorial, sexo, edad, estado civil, nivel de instrucción, relación con la actividad del entrevistado, tamaño del hogar, relación con la actividad del sustentador principal del hogar, autoubicación ideológica y recuerdo de voto en las elecciones generales, autonómicas y municipales. Entre aquellos que expresan su apoyo a las principales características del régimen político el valor más alto de este índice fue de 6.6%, lo que significa que la creencia en la legitimidad del régimen está repartida de forma homogénea en la sociedad.

<sup>15</sup> Gabriel A. Almond, *Una disciplina segmentada...*, op. cit., p. 215.

<sup>16</sup> Véase el libro compilado por Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow y David C. King, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge y Londres, Harvard University Press, 1997.

de opinión pública suelen mostrar que la confianza en los gobiernos guarda una relación inversa a su nivel, de tal forma que los ciudadanos suelen confiar más en aquellos gobiernos que tienen más cerca y tienden a desconfiar de los gobiernos centrales o federales. En el caso analizado —véase la tabla 2— nos encontramos con una valoración neutra del gobierno central, siendo muy similares las proporciones de ciudadanos que confían y de aquellos otros que desconfían de este nivel de gobierno. El gobierno autonómico goza, como suele ser propio de los gobiernos territoriales, de una elevada confianza, superior a la del gobierno central, mientras que los ciudadanos realizan una valoración negativa del gobierno local. La explicación a este último fenómeno hay que buscarla en el efecto de la ciudad de Madrid, caso en el que existe una particular desconfianza hacia el gobierno y el liderazgo municipal. De hecho, si se excluye el caso de Madrid del análisis —véase la tabla 3—, la percepción del gobierno municipal y de los alcaldes es favorable. Como es de sobra conocido, en las grandes ciudades se hace difícil promover los valores clásicos de la democracia local —participación ciudadana, receptividad o rendición de cuentas— y no tiene nada de particular que la opinión sea desfavorable. Finalmente, se ha de señalar que las instituciones europeas tienen una menor presencia —como se puede comprobar por el volumen de personas que no expresan una opinión al respecto—, no obstante lo cual disfrutaban de un saldo favorable en lo que respecta a la confianza.

TABLA 2

## La confianza en los gobiernos (%)

<i>Gobiernos</i>	<i>Instituciones europeas</i>	<i>Gobierno de la nación</i>	<i>Gobierno de la Comunidad de Madrid</i>	<i>Ayuntamiento de su pueblo o ciudad</i>
Mucha confianza	4.1	6.9	6.1	4.7
Bastante confianza	24.6	24.7	28.7	22.7
Regular	35.6	33.6	37.2	34.1
Bastante desconfianza	12.6	15.8	13.5	16.9
Mucha desconfianza	9.0	16.1	11.6	18.7
No sabe	11.2	1.5	1.3	1.4
No contesta	3.0	1.5	1.6	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Pregunta: a continuación, me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene usted en una serie de instituciones: mucha confianza, bastante confianza, regular, bastante desconfianza o mucha desconfianza.

TABLA 2 (Conclusión)

<i>Líderes de los ejecutivos</i>	<i>Presidente del gobierno</i>	<i>Presidente de la Comunidad de Madrid</i>	<i>Alcalde de su pueblo o ciudad</i>
Mucha confianza	9.3	6.7	4.8
Bastante confianza	24.0	32.6	21.6
Regular	31.2	30.9	30.6
Bastante desconfianza	11.9	12.3	14.4
Mucha desconfianza	19.4	13.0	23.8
No sabe	1.6	1.9	2.2
No contesta	2.6	2.5	2.7
Total	100.0	100.0	100.0

Pregunta: asimismo, me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene usted en diversos cargos públicos: mucha confianza, bastante confianza, regular, bastante desconfianza o mucha desconfianza.

<i>Altos cargos de los ejecutivos</i>	<i>Ministros</i>	<i>Consejeros de la comunidad autónoma</i>	<i>Concejales de su pueblo o ciudad</i>
Mucha confianza	4.1	2.6	3.5
Bastante confianza	21.5	17.4	16.9
Regular	37.8	36.3	34.5
Bastante desconfianza	13.9	12.3	13.2
Mucha desconfianza	14.8	12.2	15.7
No sabe	4.8	14.8	12.2
No contesta	3.1	4.3	4.0
Total	100.0	100.0	100.0

Pregunta: asimismo, me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene usted en diversos cargos públicos: mucha confianza, bastante confianza, regular, bastante desconfianza o mucha desconfianza.

TABLA 3

Grado neto de confianza en los gobiernos en la ciudad de Madrid y el resto de municipios de la Comunidad de Madrid (%)

	<i>Total</i>	<i>Ciudad de Madrid</i>	<i>Resto de municipios</i>
<i>Gobiernos</i>			
Instituciones europeas	7.0	4.7	10.7
Gobierno de la nación	-0.4	2.3	-4.7
Gobierno de la Comunidad de Madrid	9.7	11.0	7.8
Ayuntamiento de su pueblo o ciudad	-8.2	-17.1	5.8

TABLA 3 (Conclusión)

	Total	Ciudad de Madrid	Resto de municipios
<i>Líderes de los ejecutivos</i>			
Presidente del gobierno	1.9	3.8	-1.1
Presidente de la Comunidad de Madrid	14.0	17.0	9.3
Alcalde de su pueblo o ciudad	-11.8	-21.2	2.9
<i>Altos cargos de los ejecutivos</i>			
Ministros	-3.0	-3.6	-2.2
Consejeros de la comunidad autónoma	-4.5	-5.4	-3.1
Concejales de su pueblo o ciudad	-8.5	-12.5	-2.2

Grado neto de confianza = (%mucho + %bastante confianza), (%mucho + %bastante desconfianza).

En un segundo nivel podríamos distinguir las percepciones respecto de los gobiernos de aquellas otras relativas a los líderes de los ejecutivos –presidentes y alcaldes– y los restantes miembros del gobierno –ministros, consejeros y concejales. Sin embargo, en términos de opinión estos planos son difíciles de deslindar. Así, tanto al “gobierno” como a los altos cargos del Ejecutivo se les percibe asociados a la figura del líder del Ejecutivo, de tal forma que la percepción que se tenga sobre los presidentes y los alcaldes influye de forma directa en la valoración de la institución y de los restantes miembros del gobierno. Ello es congruente con el propio diseño institucional, que, si bien se inscribe dentro de un modelo parlamentario, tiende a generar presidentes fuertes. Asimismo, se ha de señalar que los altos cargos de los gobiernos suelen tener una menor presencia, si se exceptúa el caso de los ministros del gobierno de la nación.

Finalmente, conviene subrayar que la confianza en los gobiernos se ve afectada por todo tipo de contingencias –el caso de la ciudad de Madrid es significativo a este respecto–, incluidos factores sociodemográficos, como la edad –cuanto más joven más se tiende a desconfiar del gobierno–, y de comportamiento político. Las variables políticas son particularmente importantes. En el caso estudiado, cuanto más a la izquierda se ubica un ciudadano mayor es su desconfianza hacia el gobierno. Téngase en cuenta que tanto el gobierno de la nación como el de la comunidad autónoma están en manos del Partido Popular, formación política de centro-derecha.

#### LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

A la hora de analizar la legitimidad de la administración –como la de cualquier otra institución–, surge el problema de identificar criterios para eva-

luar la legitimidad. De acuerdo con Beetham,<sup>17</sup> puede decirse que un poder es legítimo en la medida en que:

–Primero, se adecue a las reglas establecidas, esto es, cuente con validez legal en la adquisición y en el ejercicio del poder. En caso contrario se produciría una situación de ilegitimidad.

–Segundo, que las reglas establecidas puedan justificarse por su relación con una serie de creencias compartidas por los dominadores y los subordinados. La justificabilidad de las reglas es un criterio que habrá que añadir al anterior, pues éstas no sólo deben disponer de validez legal sino que además deben ser justificables en términos de creencias y valores presentes en una sociedad. De tal forma que el desajuste entre reglas y creencias, así como la ausencia de un marco de creencias compartido, acabaría produciendo un déficit de legitimidad.

–Tercero, que exista evidencia de la aprobación mediante acciones que expresen el consentimiento por parte de los subordinados en la relación de poder considerada. En el caso de que se erosionen las acciones a través de las cuales se exprese el consentimiento tendrá lugar un proceso de deslegitimación.

De estos tres criterios nos interesa destacar el segundo, ya que es en el terreno de las creencias, actitudes y valores donde los conceptos de legitimidad y cultura política se relacionan. En este sentido, habría que preguntarse, en primer lugar, a partir de cuál sistema de valores los ciudadanos evalúan sus administraciones públicas y, en segundo término, indagar sobre cuál es el grado de ajuste entre el comportamiento percibido de las administraciones y dicho sistema de valores.

En cuanto a la primera cuestión, y a falta de indagaciones empíricas de carácter cualitativo, la pregunta podríamos formularla de nuevo en los siguientes términos: ¿cuáles son los valores que rigen el comportamiento de las administraciones públicas en un Estado social y democrático de derecho? Desde nuestro punto de vista, un primer grupo de valores tiene que ver con la administración burocrática tal y como la formuló Weber en su tipo ideal de dominación racional-legal con cuadro administrativo burocrático –aquí podría incluirse ante todo la cuestión de la legalidad, el respeto a los derechos y libertades, la defensa del interés general o la objetividad. Un segundo grupo estaría vinculado a la administración democrática o, si se prefiere, a la extensión de valores típicos del gobierno democrático al ámbito de la administración –como pueda ser la participación ciudadana, la receptividad, la rendición de cuentas y la responsabilidad. En tercer lu-

<sup>17</sup> Véase David Beetham, *The Legitimation of Power*, Londres, McMillan, 1991.

gar, habría que mencionar también lo relativo a la administración del Estado de bienestar, incluida la provisión universal de servicios y prestaciones de carácter social, la redistribución de la riqueza y la lucha contra la pobreza. Por último, la eficacia puede ser considerada también como un valor —en lo que respecta a la administración, un valor importante, pues una de sus funciones básicas es, como vimos, proporcionar eficacia al sistema político— vinculado a otros, entre los que cabría incluir en la actualidad los de calidad o eficiencia en la gestión.

Ahora bien, ¿en qué medida, desde el punto de vista de los ciudadanos, el comportamiento de las administraciones se ajusta a los valores arriba mencionados? En la tabla 4 se recoge la opinión de los madrileños al respecto y en la tabla 5 se ha calculado el grado neto de “legitimidad” para cada uno de los valores.

De estos datos puede deducirse que la percepción que se tiene de la administración es, a grandes rasgos, más favorable que la relativa a los gobiernos.<sup>18</sup> De los diversos grupos de valores, aquellos en los que la administración cuenta con una mejor valoración son los concernientes a la administración burocrática. Asimismo, se ha de destacar una percepción muy favorable con respecto al papel del sector público en el ámbito de la prestación de bienes y servicios sociales de carácter universal. Como se verá más adelante, estas opiniones se ven confirmadas cuando se analizan las políticas y servicios típicos del Estado de bienestar y, muy especialmente, las alternativas de financiación y producción de servicios.

No obstante, también se observan puntos débiles que afectan a diversas cuestiones como son: la objetividad de las administraciones públicas —punto fundamental de la administración burocrática—, la receptividad —aspecto esencial para la administración democrática—, la eficiencia —una de las demandas que más se le hace al sector público— y en lo relativo al papel de la administración del Estado de bienestar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, conviene destacar la forma en que se vinculan valores a las administraciones de los diversos niveles de gobierno. Así, la administración central está fundamentalmente asociada a los valores típicos de la adminis-

<sup>18</sup> Obsérvese que el tipo de análisis efectuado parte de la evaluación del ajuste entre los valores mencionados y el comportamiento percibido. Se ha huido deliberadamente de contrastar empíricamente la imagen estereotipada de la administración que insistiría sobre su carácter burocrático, lento, etc. Si nos situáramos en este otro plano, indudablemente la percepción de la Administración Pública en general —con mayúsculas y en singular— sería muy desfavorable, lo que Laufer y Burlaud denominaron la presunción de ineficacia. Véase, de ambos autores, *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

TABLA 4  
La legitimidad de la administración (%)

	Administración central					NS	NC
	Todas	Com. de Madrid	Ayuntamiento	Ninguna			
<i>Administración burocrática</i>							
Respeta los derechos y libertades de los ciudadanos	28.9	15.8	9.5	26.8	8.2	3.7	
Cumple y hace cumplir las leyes	24.8	24.4	8.1	28.6	8.1	2.4	
Persigue el interés general de todos los ciudadanos	22.5	15.6	9.0	31.6	7.8	3.0	
Trata por igual a todos los ciudadanos	22.5	8.2	7.2	40.9	9.9	3.0	
<i>Administración democrática</i>							
Fomenta la participación de los ciudadanos	15.5	6.6	13.8	29.9	11.2	3.5	
Actúa de forma responsable	23.0	10.2	10.3	34.8	12.1	4.3	
Es sensible y receptiva a lo que quieren y necesitan los ciudadanos	13.4	8.2	12.1	39.2	9.5	4.0	
Rinde cuentas a los ciudadanos de lo que hace	16.2	15.3	6.8	39.5	7.7	2.6	
<i>Administración del Estado de bienestar</i>							
Se ocupa del bienestar de todos facilitando el acceso a servicios y prestaciones sociales	19.9	13.6	19.2	24.3	7.9	3.3	
Se preocupa más por los más desfavorecidos	10.1	7.5	14.2	45.4	9.4	3.0	
Intenta reducir las diferencias entre las personas con ingresos altos e ingresos bajos	10.9	15.6	8.9	46.8	9.2	3.2	
<i>Gestión</i>							
Presta servicios de calidad	18.1	8.3	17.4	32.3	11.0	4.0	
Es eficaz a la hora de resolver los problemas y prestar servicios	13.8	8.2	13.4	39.5	11.3	4.9	
Hace un uso eficiente del dinero público	14.1	9.8	8.7	43.4	12.5	4.9	

Pregunta: por favor, piense en administraciones públicas que usted conozca y dígame cuál de ellas representa mejor los aspectos que le voy a leer a continuación.

TABLA 5

## Grado neto de legitimidad de la administración (%)

	<i>Grado neto</i>
<i>Administración burocrática</i>	
Respeta los derechos y libertades de los ciudadanos	34.5
Cumple y hace cumplir las leyes	32.2
Cumple el interés general de todos los ciudadanos	26.0
Trata por igual a todos los ciudadanos	5.4
<i>Administración democrática</i>	
Fomenta la participación de los ciudadanos	25.6
Actúa de forma responsable	14.0
Es sensible y receptiva a lo que quieren y necesitan los ciudadanos	8.0
Rinde cuentas a los ciudadanos de lo que hace	10.7
<i>Administración del Estado de bienestar</i>	
Se ocupa del bienestar de todos facilitando el acceso a servicios y prestaciones sociales	40.2
Se preocupa más por los más desfavorecidos	-3.1
Intenta reducir las diferencias entre las personas con ingresos altos e ingresos bajos	-6.0
<i>Gestión</i>	
Presta servicios de calidad	20.4
Es eficaz a la hora de resolver los problemas y prestar servicios	4.8
Hace un uso eficiente del dinero público	-4.2

Grado neto = (%todas + %administración central + %Comunidad de Madrid + %ayuntamiento), (%ninguna).

tración burocrática, lo mismo que a lo relativo a la corrección de desigualdades. Igualmente, es de hacer notar cómo la intensidad con que se asocia este tipo de valores a administraciones públicas guarda una relación directa con el nivel de gobierno al que se hace referencia. En cambio, otros valores como puedan ser la participación ciudadana y la receptividad, típicos de la democracia local, guardan una relación inversa con el nivel de gobierno. Por último, se ha de señalar la asignación a favor de la comunidad autónoma de valores vinculados al desempeño institucional y la prestación de servicios —como veremos, esto también es congruente con los datos sobre atribución de responsabilidades por niveles de gobierno. En síntesis, no sólo se está reflejando a grandes rasgos la forma en que opera el Estado de las autonomías, sino también cómo los énfasis en los distintos grupos de valores, a partir de los cuales los ciudadanos evalúan a sus administraciones públicas, varían de un nivel de gobierno a otro.

## LA LEGITIMIDAD POR LOS RENDIMIENTOS

La administración pública, como ya se ha dicho, fundamenta su legitimidad en el ajuste de su comportamiento a una serie de valores socialmente aceptados y, simultáneamente, a través de su rendimiento, de su *performance*. Una de las formas de evaluar el rendimiento es mediante la valoración que realizan los ciudadanos respecto de las políticas y servicios públicos. Este modo de evaluar tiene implicaciones que conviene considerar. En primer lugar, podría ponerse reparos al uso de las percepciones como instrumento para conocer, e incluso intentar medir, el rendimiento de las instituciones públicas, y ello por razones muy diversas. La principal sospecha se fundaría en la inexistencia de un discurso social articulado y bien estructurado en torno a estas cuestiones, lo que reduciría el campo de las percepciones del ciudadano común al ámbito del tópico, la presunción de ineficiencia, la comparación siempre poco agradable con los resultados del sector privado, etc. Esta sospecha lleva asociada un corolario interesante. Se basa en una visión del ciudadano poco halagüeña que se mueve entre dos polos. En un extremo, el ciudadano de baja competencia, irreflexivo, incluso despreocupado, hastiado de lo público, que no tiene opinión, que se pierde en una maraña de oficinas, ventanillas y trámites cuya complejidad lo supera y, por tanto, contesta con imágenes estereotipadas. En el otro, un ciudadano interesado –*self interested*–, incapaz de articular opiniones sobre cuestiones de calibre tan grueso como la situación de las relaciones internacionales o la política educativa, porque juzga las administraciones desde una óptica estrictamente individual, y opina con el saldo neto de sus intercambios con las instituciones, esto es, desde su experiencia e intereses cotidianos e inmediatos.

Como intentaremos mostrar en las líneas que siguen, las percepciones son, por el contrario, un material útil para la evaluación del rendimiento, pues existe un discurso social, articulado y consistente, que, si bien es verdad, convive con otro compuesto de tópicos. Asimismo, esta investigación da por supuesto que existe un modelo de ciudadano competente y reflexivo capaz de juzgar con finura –como después veremos– las *high* y las *low policies*, capaz de percibir las instituciones con una lente global, de interés general, que se aparta de la visión particularista que cada cual tiene según le va en los intercambios individuales con la administración.

Estas afirmaciones se sostienen en diversos hechos. En primer lugar, es posible reproducir y medir ambos discursos de modo independiente. Así, por ejemplo, la imagen tópica de “los funcionarios en general” coexiste con percepciones variables y de signo bien distinto sobre empleados públicos concretos. Decimos variables porque muestran cómo le va a cada tipo de empleado en particular en sus relaciones con los ciudadanos, y se ob-

serva que las valoraciones no son homogéneas. Así, la opinión sobre los médicos y policías es mejor que la relativa a los profesores de universidad, y esta última es mejor que la que se tiene de los funcionarios de ventanilla, quienes resumen a la perfección el tópico negativo del empleado público.

En segundo lugar, se ve que existe un sistema de imágenes y percepciones bien formadas. De hecho los niveles de falta de respuesta a las distintas preguntas planteadas en la encuesta –los “no sabe” y “no contesta”– son muy bajos. La cuestión de la competencia de los ciudadanos se refleja, quizá mejor que en ningún otro plano, en su capacidad para adscribir responsabilidades sobre las políticas y los servicios públicos a los distintos niveles de gobierno. Esta cuestión no es nada sencilla en un sistema compuesto por cuatro niveles –si se incluyen las instituciones europeas– que da lugar a un modelo de relaciones intergubernamentales sobrepuesto de una gran complejidad.

La afirmación de que los ciudadanos son más que capaces de pensar desde la óptica del “otro generalizado”, y no desde su estrecha conveniencia, queda demostrada una vez que se observan algunos detalles. Como muestra, baste decir al respecto que la opinión sobre cómo debe organizarse la política de pensiones es prácticamente independiente del hecho de ser beneficiario o no de una pensión, dado que 87% dice preferir el sistema tal cual es hoy día: público y pagado con las cotizaciones de los que trabajan. Lo significativo no es que el nivel de acuerdo entre los que perciben pensiones sea abrumador, sino que lo sea también entre los activos, pues son éstos quienes las financian con sus cotizaciones.

Que el discurso social está bien articulado lo demuestra su coherencia. El apoyo mayoritario de los ciudadanos a un modelo de bienestar clásico –el Estado como responsable del bienestar de todos–, cuestión que se ha establecido más arriba con carácter general, queda refrendado por una postura tan clara como la que se ha expuesto sobre el sistema de pensiones y el apoyo que recibe. Por otra parte, ese mismo deseo de un modelo de bienestar clásico parece correlacionar bastante bien con que los ciudadanos prefieran que los servicios de bienestar social permanezcan en manos públicas, desde la provisión hasta la producción. Diseños de bienestar clásico y modelos de producción de servicios burocráticos son preferencias que conceptualmente casan bien. Sin querer abusar de argumentos circulares, todo este paquete de percepciones sobre el bienestar es también coherente con la opinión favorable hacia el Estado de las autonomías, máxime cuando los gobiernos subnacionales son percibidos como los responsables principales de la gestión de las políticas de bienestar social que, para acabar de redondear la cuestión, son las mejor valoradas de todas las que se consideran en el estudio.

En el análisis que sigue, se trata de ofrecer una visión esquemática del rendimiento de las administraciones públicas desde las percepciones y valoraciones de los ciudadanos. En este sentido, se pretenden glosar los resultados de tres baterías de preguntas planteadas a los encuestados. En primer lugar, una serie de *ítems* orientada a conocer la percepción del rendimiento de las administraciones públicas de un modo general en más de una veintena de actividades que podríamos conceptualizar como políticas públicas. Una segunda batería, más extensa, que permite evaluar el rendimiento de un modo más preciso y desagregado, a través de los servicios públicos. La tercera, y última, trata de ver cómo se adscriben las responsabilidades sobre esos rendimientos por niveles de gobierno.

### *Las valoraciones de las políticas públicas*

Los resultados de la valoración de las políticas se presentan en las tablas 6 y 7. En la primera tabla se ofrecen los datos tal y como resultan tras agregar las opiniones sobre cómo creen los ciudadanos que funcionan las cosas en cada política. Para facilitar la lectura, se han distinguido estas áreas de intervención pública: soberanía, intervención en la economía, bienestar —siguiendo a Rose<sup>19</sup>— y una cuarta que, bajo el impreciso nombre de políticas de ciudad, engloba un paquete de actividades que se relacionan entre sí conceptualmente y que adquieren un significado especial en una región eminentemente urbana como es la Comunidad de Madrid. La tabla 6 incluye un índice sintético que permite comparar de un modo rápido la valoración de las políticas.

TABLA 6

#### Valoración de las políticas públicas (%)

<i>Políticas públicas por áreas</i>	<i>Muy</i>				<i>Muy</i>		<i>Índice de valoración*</i>
	<i>bien</i>	<i>Bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal</i>	<i>mal</i>	<i>NS/NC</i>	
<i>Área de soberanía</i>							
Seguridad ciudadana	1.0	24.1	47.2	20.0	6.8	0.9	-1.6
Justicia	0.1	15.8	37.5	27.8	16.0	2.8	-27.9
Defensa	1.1	32.5	32.4	14.4	6.0	13.7	13.2
Relaciones internacionales	3.4	41.3	28.0	8.2	2.3	16.7	34.2

<sup>19</sup> Richard Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

TABLA 6 (Conclusión)

<i>Políticas públicas por áreas</i>	<i>Muy bien</i>		<i>Bien</i>	<i>Regular</i>	<i>Mal mal</i>		<i>NS/NC</i>	<i>Índice de valoración*</i>
<i>Área de economía</i>								
Economía	2.3	36.4	36.9	14.2	6.9	3.2		17.6
Política fiscal	0.6	16.3	34.3	29.1	12.3	7.4		-24.5
Agricultura	0.5	20.0	34.4	23.4	5.9	15.8		-8.8
Industria	0.7	34.5	35.7	13.4	3.0	12.7		18.8
Comercio	1.8	40.5	32.8	11.5	2.9	10.4		38.4
Trabajo	1.0	19.7	39.5	24.9	13.5	1.4		-17.7
<i>Área de bienestar</i>								
Pensiones	0.4	17.6	36.7	25.1	12.1	8.1		-19.1
Seguro de desempleo	0.7	12.6	33.2	27.6	11.5	14.3		-25.8
Educación	2.2	31.5	35.4	18.8	8.9	3.3		6.0
Cultura	2.9	38.0	35.9	13.5	6.0	3.7		21.4
Deportes	8.7	53.1	20.7	7.6	2.8	7.1		51.4
Salud	3.7	38.0	37.4	13.2	6.3	1.2		22.3
Servicios sociales	2.3	31.4	40.2	12.3	3.7	10.1		17.7
<i>Área de ciudad</i>								
Vivienda	0.4	15.7	33.0	30.0	17.5	3.3		-31.4
Medio ambiente	0.7	22.0	35.2	26.0	10.9	5.3		-14.2
Transportes públicos	4.3	41.2	35.5	9.6	5.3	4.0		30.6
Carreteras	3.7	48.7	30.8	10.8	2.6	3.4		39.0
Planificación urbana	1.0	23.4	42.4	16.4	6.9	8.9		1.1
Ordenación del tráfico	0.9	15.9	34.5	27.3	15.6	5.9		-26.1

Pregunta: a continuación le voy a nombrar algunos campos de actuación que están relacionados con las administraciones públicas. En su opinión ¿cómo cree que funcionan las cosas: muy bien, bien, regular, mal o muy mal?

\* Índice de valoración = (%muy bien + %bien) - (%mal + %muy mal).

Las tendencias que hay que resaltar son las siguientes: la percepción del rendimiento institucional desde la perspectiva de las políticas públicas es una percepción favorable. El rendimiento, por tanto, es un rendimiento que puede calificarse de bueno, si bien desigual. Los encuestados distinguen entre políticas que van bien, regular, mal y francamente mal. Si hubiese que presentar un orden de prelación por áreas que, aunque no es nítido en los puntos medios, sí lo es en los extremos, obtendríamos que el área mejor valorada globalmente es la del bienestar social y la peor, sin dudas, la de políticas de ciudad. A cualquiera que conozca mínimamente la situación de la región y, en general, la situación española actual, estos resultados no llamarían su atención, más bien dibujan un panorama que po-

dría recomponerse con indicadores digamos “objetivos” sobre resultados efectivos de las políticas públicas.

Se aludió antes a los niveles de respuesta que, como puede verse, son en general altos, más en aquellas políticas más “pegadas al terreno”, por decirlo de algún modo, y menos en las de soberanía y economía, donde sin llegar a invalidar los resultados se obtienen más altos niveles de desconocimiento.

En la tabla 7 se presentan los resultados de un análisis de componentes principales, donde figuran las asociaciones que existen entre las valoraciones de las políticas. El objetivo de este análisis ha sido buscar si existe o no consistencia en el sistema de percepciones de los encuestados. El primer resultado llamativo es que aparecen seis componentes. Esto tiene una interpretación sencilla: la agrupación de las políticas en cuatro áreas, como aparece en la tabla 6, se transforma en seis cuando se consideran las respuestas combinadas de los encuestados, lo que perfecciona el modo de agrupar las políticas. Así, el área de bienestar queda subdividida en dos, servicios de bienestar y protección social, lo que es conceptualmente impecable; y la de economía, en otras dos, sectores productivos, por un lado, y economía y trabajo, por otro, lo que también tiene una lógica intachable.

TABLA 7

Correlaciones entre las valoraciones de las políticas públicas  
Matriz de componentes rotados\*

<i>Políticas públicas</i>	<i>Comp. 1 Movilidad</i>	<i>Comp. 3</i>				
		<i>Comp. 2 Sectores productivos</i>	<i>Bienestar y calidad de vida</i>	<i>Comp. 4 Economía y trabajo</i>	<i>Comp. 5 Soberanía</i>	<i>Comp. 6 Protección social</i>
Seguridad						
ciudadana	0.076	-0.011	0.250	0.238	0.640	-0.059
Justicia	0.050	0.113	0.232	0.157	0.764	0.102
Defensa	0.165	0.169	0.009	0.013	0.707	0.208
Relaciones						
internacionales	0.283	0.374	-0.186	0.128	0.371	0.236
Economía	0.191	0.210	0.018	0.678	0.198	0.033
Política fiscal	0.171	0.300	-0.118	0.554	0.157	0.199
Agricultura	0.051	0.771	0.086	0.050	0.103	0.143
Industria	0.142	0.830	0.105	0.183	0.066	0.077
Comercio	0.081	0.781	0.205	0.120	0.079	0.018
Trabajo	0.104	0.027	0.319	0.637	0.072	0.150
Pensiones	-0.108	0.100	0.084	0.403	0.059	0.660
Seguro de desempleo	0.225	0.102	0.010	0.121	0.101	0.690

TABLA 7 (Conclusión)

<i>Políticas públicas</i>	<i>Comp. 3</i>					
	<i>Comp. 1 Movilidad</i>	<i>Comp. 2 Sectores productivos</i>	<i>Bienestar y calidad de vida</i>	<i>Comp. 4 Economía y trabajo</i>	<i>Comp. 5 Soberanía</i>	<i>Comp. 6 Protección social</i>
Educación	0.104	0.073	0.745	0.059	0.060	0.116
Cultura	0.160	0.142	0.738	0.072	0.131	-0.036
Deportes	0.170	0.149	0.483	-0.025	0.119	0.231
Salud	0.171	0.012	0.467	0.337	0.113	0.065
Servicios sociales	0.169	0.093	0.329	-0.059	0.100	0.561
Vivienda	0.274	0.015	0.318	0.303	0.168	0.307
Medio ambiente	0.475	0.226	0.215	-0.034	0.083	0.300
Transportes públicos	0.527	-0.005	0.174	0.233	0.021	0.003
Carreteras	0.634	0.062	0.161	0.333	0.052	-0.084
Planificación urbana	0.686	0.146	0.097	0.054	0.132	0.180
Ordenación del tráfico	0.722	0.074	0.104	0.019	0.118	0.140

\* Análisis factorial. Método de extracción: análisis de componentes principales. Método de rotación: normalización varimax con Kaiser.

Estos resultados indican que las percepciones de las políticas están organizadas en subsistemas coherentes, de modo que, en teoría, podríamos deducir con un nivel de error aceptable lo que piensa un ciudadano de las relaciones internacionales conociendo su postura sobre la defensa nacional, o cuál es su visión sobre la sanidad pública si nos cuenta antes qué modelo de política educativa prefiere. En todo caso, y dejando a un lado utilidades menores, lo relevante es que las áreas de actividad pública aparecen agrupadas en las percepciones de los ciudadanos, y que el modo de valorarlas es internamente consistente.

Parece evidente, pues, que los ciudadanos reconocen las áreas de intervención pública que la teoría ha delimitado. En todo caso, resta por comentar un dato adicional quizá más interesante, como es el que reflejan las asociaciones —más débiles, eso sí— entre políticas públicas de distintas áreas. Resulta especialmente grato ver cómo se relacionan directamente las percepciones sobre los sectores productivos —componente segundo— y sobre la política de relaciones internacionales. Este dato abunda en el nivel de competencia de los encuestados, y en su capacidad de comprensión del contexto en que se desenvuelven cuestiones como la política agrícola, dependiente en gran medida de las directivas, precios y cuotas decididos en Bruselas, y

una de las valoradas de modo negativo, quizá por esa dependencia. Asimismo, existen asociaciones significativas en el componente cuarto, entre economía, fiscalidad, trabajo y política de pensiones, conexiones que a buen seguro los economistas han convertido en modelo matemático y que, de ser desfavorables, pueden resultar dramáticas para un sistema de pensiones de reparto como el español. No es desdeñable tampoco la asociación que se da en el primer componente entre las políticas que tienen que ver con el tráfico y la movilidad y la política de medio ambiente.

Como conclusión provisional, y a falta de análisis posteriores más elaborados, no parece existir una relación de dependencia entre las percepciones, tal y como se han presentado aquí, y las variables de clasificación al uso, al menos, en el sentido de significación estadística, utilizando el coeficiente rho de Spearman para evaluar las correlaciones bivariadas. Ni siquiera las tan socorridas variables, edad y orientación ideológica, parecen determinar las percepciones sobre el rendimiento en este nivel de agregación.

*La evaluación del rendimiento a través de las valoraciones de los servicios públicos*

En la tabla 8, que por su extensión se presenta en dos partes, figuran las valoraciones que los encuestados han realizado de una lista de servicios públicos. Veamos los resultados principales. Se confirma la evaluación positiva del rendimiento de la administración. Es más, la intensidad de esa percepción positiva crece: de 23 políticas, 13 se evaluaron bien; ahora, de 67 servicios, 59 obtienen valores positivos en los índices sintéticos. La primera conclusión de interés, por tanto, es que la percepción del rendimiento de la administración pública mejora si se mide a partir de los servicios públicos, es decir, desde un nivel de agregación menor.

TABLA 8

Satisfacción con los servicios públicos  
I. Seguridad ciudadana y área de bienestar social

<i>Servicios públicos de seguridad ciudadana</i>	<i>Índice de satisfacción con los servicios*</i>
Seguridad en lugares públicos	8.9%
Prevención e intervención contra la delincuencia	-20.9%
Prevención y extinción de incendios	38.5%
Protección civil	36.2%

TABLA 8 (Continuación)

*Servicios públicos por políticas de bienestar social*

<i>Protección social</i>	
Pensión pública	7.4%
Prestación por desempleo	5.2%
Salario social	0.0%
Beca de estudios	39.4%
Otras ayudas económicas públicas mensuales	29.2%
<i>Educación</i>	
Escuelas infantiles o guarderías públicas	66.0%
Escuelas infantiles o guarderías concertadas	78.3%
Colegios de educación primaria públicos	53.6%
Colegios de educación primaria concertados	67.1%
Institutos de educación secundaria públicos	39.5%
Institutos de educación secundaria concertados	46.1%
Universidades públicas	32.7%
Formación ocupacional (cursos para el empleo)	63.4%
Formación continua	43.8%
Educación de adultos	71.4%
<i>Cultura y deportes (I)</i>	
Piscinas	60.4%
Polideportivos	63.2%
Centros culturales	74.6%
Bibliotecas	68.4%
<i>Cultura y deportes (II)</i>	
Conservación patrimonio histórico-artístico	36.7%
Apoyo al asociacionismo cultural y deportivo	22.0%
Apoyo a las fiestas populares	35.2%
<i>Salud</i>	
Médico de familia o pediatra	63.9%
Médico especialista	58.5%
Hospital público	44.6%
Servicios de urgencias públicos	37.8%
Planificación familiar en centros públicos	54.7%
Servicios preventivos y de promoción de la salud	75.9%
Servicios sociales	
Minusválidos	33.3%
Drogodependientes	30.0%
Residencias de mayores	52.2%
Atención a la tercera edad	68.8%
Atención a la mujer	65.4%
Atención a los jóvenes	36.4%

TABLA 8

Satisfacción con los servicios públicos  
II. Área de ciudad

<i>Servicios públicos por políticas de ciudad</i>	<i>Índice de satisfacción con los servicios*</i>
<i>Vivienda (I)</i>	
Promoción y gestión de viviendas	-18.6%
Conservación de edificios	9.0%
<i>Vivienda (II)</i>	
Desgravación fiscal por compra o alquiler	1.3%
Subvención para reformas de edificio o vivienda	30.8%
Vivienda de promoción pública	54.7%
Subvención para comprar o alquilar vivienda	27.8%
Cesión de la propiedad o el uso de la vivienda	100.0%
<i>Medio ambiente</i>	
Limpieza de calles	11.2%
Control de la calidad del agua para consumo	61.2%
Recogida de residuos sólidos urbanos	38.4%
Tratamiento de residuos sólidos urbanos	23.8%
Control de la contaminación del aire	-7.1%
Control del ruido	-26.6%
Protección de espacios naturales	-3.6%
Reforestación	-8.7%
<i>Transportes públicos y comunicaciones</i>	
Trenes	75.7%
Autobuses urbanos	41.7%
Autobuses interurbanos	47.3%
Taxis	34.0%
Metropolitano	63.9%
Servicio postal	62.3%
Carreteras	
Autovías	60.9%
Carreteras	44.1%
<i>Planificación urbana</i>	
Pavimentación de las calles	-7.2%
Alumbrado público	43.1%
Abastecimiento de agua	78.7%
Parques y jardines	35.1%
Alcantarillado	39.8%
Obras públicas en pueblo/ciudad	-4.9%

Pregunta: ¿cuál es su grado de satisfacción con el servicio recibido: muy satisfecho, satisfecho, regular, insatisfecho, muy insatisfecho?

\* Índice de satisfacción = (%muy satisfecho + %satisfecho), (%insatisfecho + %muy insatisfecho).

La política de seguridad ciudadana tenía una valoración ligeramente negativa y, al analizar las valoraciones de los servicios que la componen, se identifica cuál es el responsable de esa percepción: la prevención e intervención contra la delincuencia. Obsérvese que la ventaja de utilizar este sistema es que permite identificar dónde están y en qué grado concentrados los problemas de rendimiento de las políticas públicas. En este caso, el resto de servicios que componen la política de seguridad pública presentan unos niveles de logro, según la interpretación de los ciudadanos, bueno o muy bueno.

En el área de bienestar social se cumple también la regla de que los servicios públicos dan lugar a una percepción mejor del rendimiento de las administraciones públicas que de las políticas. El reparo metodológico que podría ponerse a esta afirmación, dado que sólo opinan quienes consumen los servicios, es soslayable, toda vez que esta pauta –con menor intensidad– se reproduce en los servicios no divisibles, sobre los que opina la totalidad de los encuestados. La experiencia individual, por tanto, influye en el modo en que se percibe el rendimiento de la administración, pero no de manera determinante en la mayoría de los casos, y no muy por encima, en términos generales, de la influencia que ejerce la reducción del “tamaño” del objeto –de política a servicio– sobre el que se pide al encuestado que emita un juicio de valor.

Hay casos contados donde, sin embargo, es posible sostener la tesis contraria, es decir, que la experiencia sí influye y de modo directo, como ocurre con las prestaciones sociales: aquí la posición general y la de los receptores directos es radicalmente diferente. Curiosamente, esto sólo sucede con servicios que dan lugar a transferencias directas de renta. Las razones de esta disparidad se han expuesto más arriba y tienen que ver con cuestiones de equidad, cobertura y suficiencia de la intervención pública.

Volviendo a los servicios de bienestar social, todos los que se han incluido obtienen valoraciones positivas, lo que reafirma la percepción de las políticas de bienestar como las mejor valoradas. En todos los casos los servicios públicos se valoran mejor que sus políticas de referencia.

Por lo que se refiere a los servicios públicos englobados en el área de ciudad, las pautas anteriores se mantienen. Mejora la percepción del rendimiento de la administración en vivienda –especialmente cuando se consideran los servicios divisibles, frente a los no divisibles. En este caso, la valoración negativa que recibió la política se explica por un solo servicio: promoción y gestión de viviendas; es decir, la política es valorada mal, porque no se promueven bastantes viviendas desde el sector público. En medio ambiente, también mejora el rendimiento percibido en todos los servicios excepto en uno; resulta claro entonces que la negativa percepción de la política medioambiental tiene que ver esencialmente con la incapacidad para atajar los males de la gran ciudad: la contaminación acústica y atmosférica. En los trans-

portes públicos es quizá donde más se nota que mejora el rendimiento al evaluarlo a través de los servicios. En las carreteras ocurre algo similar. Por último, mejora también la percepción del rendimiento de la administración en lo que a la planificación urbana se refiere, excepto en dos servicios que están además muy relacionados, obras públicas y pavimentación de calles, y que afectan mucho el tránsito en la ciudad. En suma, en esta área, de 29 servicios, siete reciben valoraciones negativas, confirmando que es el área peor valorada, en términos relativos, de todas las consideradas.

Ha quedado claro, pues, que los servicios públicos se perciben de un modo distinto a las políticas públicas, que su valoración es un indicador más desagregado como instrumento para evaluar el rendimiento y que sirve para identificar y entender dónde están los déficit de logro de una política percibida negativamente. De modo general, se puede concluir también que existe una especie de jerarquía en las percepciones que se relaciona con la naturaleza de los servicios públicos; así, los servicios divisibles se perciben mejor que las transferencias de renta; éstas, mejor que los servicios no divisibles tangibles, y estos últimos, mejor que los no tangibles. Esta pauta merece la pena tenerla en cuenta, tanto para evaluar la calidad de los servicios públicos como a la hora de pensar en programas de mejora.

Es difícil resistirse a comparar las valoraciones que reciben las políticas y los servicios con las que reciben los empleados públicos –véase la tabla 9. No hay una pauta tan clara como la que existe entre políticas y servicios. En el área de soberanía, los jueces son mejor valorados que la justicia, los militares peor que la defensa y los diplomáticos peor que la política de relaciones internacionales. Los cuerpos y fuerzas de seguridad, por el contrario, son mejor valorados que la política de seguridad ciudadana. En el área de bienestar, los servicios públicos se perciben mejor que los empleados. En suma, se confirma lo que sabemos por la teoría: los empleados son uno de los componentes del servicio público, e influyen en su valoración, pero en el “mix” (combinado) hay otros elementos además de las personas. Sólo en casos contados –seguridad ciudadana, por ejemplo– un mal servicio coexiste con personal bien valorado, y viceversa.

TABLA 9

## Confianza en los empleados públicos

<i>Empleados públicos</i>	<i>Índice de confianza en los empleados públicos</i>
Diplomáticos	-0.9%
Inspectores de hacienda	-20.6%

TABLA 9 (Conclusión)

<i>Empleados públicos</i>	<i>Índice de confianza en los empleados públicos</i>
Jueces	-21.4%
Militares	7.9%
Guardias civiles	21.7%
Policías nacionales	30.4%
Policías municipales	20.7%
Bomberos y personal de protección civil	76.4%
Médicos	59.8%
Personal sanitario	56.5%
Maestros y profesores de instituto	34.8%
Profesores de universidad	24.5%
Asistentes sociales	35.6%
Personal de atención al público en oficinas de la administración	-17.9%
Funcionarios en general	-12.2%

Para terminar esta sección, deben apuntarse algunas reflexiones sobre el modo de organización de los servicios públicos. En las tablas 10 a 13, se recogen una serie de servicios cuyo modelo organizativo está o ha estado en discusión. Los resultados son bastante elocuentes: los encuestados prefieren, de un modo mayoritario, un modelo organizativo clásico en el que provisión y producción permanezcan en manos públicas, tanto en educación como en sanidad, servicios sociales, pensiones y transportes y comunicaciones. El resto de modelos organizativos recibe apoyos minoritarios, tanto más reducidos cuanto más se alejan del modelo burocrático, estando lógicamente en el extremo de la desafección la producción privada con financiación individual. Parece evidente que el modelo organizativo es una de las variables que explica la evaluación favorable del rendimiento de estos mismos servicios. Estos niveles de apoyo, tan extensos, hacen dudar de que el modo de organizar los servicios deba interpretarse como una variable de tono menor, y que está relacionada exclusivamente con el rendimiento. Por lo que sabemos, cada modo de organización no es sino una estrategia que resume cómo se adoptan decisiones y quién dispone de la autoridad para ello. El modo de organizar los servicios no es un problema técnico exclusivamente –alternativas para ganar en eficiencia–, es un problema que afecta las dimensiones de la legitimidad institucional y que se asocia, por tanto, a valores básicos de lo público como la igualdad de oportunidades y la justicia. Es evidente que no todos los modelos organizativos presentados a los encuestados mantienen la misma relación con esos valores.

TABLA 10

## Modelos de organización de los servicios públicos de educación y sanidad

<i>Modelos alternativas de organización de los servicios</i>	<i>Servicios educativos</i>	<i>Servicios sanitarios</i>
Deben ser públicos y financiarse mediante los impuestos	74.3%	79.8%
Deben ser públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios	13.4%	10.2%
Deben financiarse públicamente y ser gestionados por el sector privado	6.3%	5.7%
Deben privatizarse, todos o en parte, y pagarlos directamente los ciudadanos al utilizarlos	2.2%	1.6%
NS/NC	3.8%	2.7%
Total	100.0%	100.0%

Pregunta: en su opinión, los servicios educativos y sanitarios, deben ser...

TABLA 11

## Modelos de organización de los servicios sociales

<i>Modelos alternativos de organización de los servicios sociales</i>	<i>Preferencia sobre los modelos</i>
Deben ser públicos y financiarse mediante los impuestos	76.3%
Deben ser públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con tasas que paguen los usuarios	8.8%
Deben financiarse públicamente y ser gestionados por organizaciones no gubernamentales, voluntariado, asociaciones, etc.	5.6%
Deben financiarse públicamente y ser gestionados por el sector privado	3.0%
Deben privatizarse, todos o en parte, y pagarlos directamente los ciudadanos al utilizarlos	1.3%
NS/NC	5.0%
Total	100.0%

Pregunta: en su opinión, los servicios sociales, deben ser...

TABLA 12

## Modelos de organización de las pensiones públicas

<i>Modelos alternativos de organización de las pensiones</i>	<i>Preferencia sobre los modelos</i>
Deben ser públicas y financiarse mediante los impuestos y las cotizaciones sociales	86.6%
Deben privatizarse y cada cual contratar su propio sistema de pensiones con una empresa	6.4%
NS/NC	7.0%
Total	100.0%

Pregunta: en su opinión, las pensiones públicas deben ser...

TABLA 13

## Modelos de organización de los servicios de transporte público y servicio postal

<i>Modelos alternativos de organización de los transportes públicos</i>	<i>Preferencia y el servicio postal sobre los modelos</i>
Deben ser públicos y financiarse en parte con impuestos y en parte con lo que paguen los usuarios	78.7%
Deben financiarse en parte con impuestos y en parte con lo que paguen los usuarios y ser gestionados por el sector privado	11.5%
Deben privatizarse todos o en parte y pagarlos directamente los usuarios al utilizarlos	4.3%
NS/NC	5.5%
Total	100.0%

Pregunta: en su opinión, los transportes públicos y el servicio postal, deben ser...

*La adscripción de responsabilidades sobre los rendimientos*

La cuestión de las responsabilidades es prioritaria en sistemas de gobierno multinivel, como se dijo al inicio de este apartado. A nuestros efectos, la cuestión es esencial por dos razones: en primer lugar, porque permite la comparación entre el mapa mental de responsabilidades que dibujan los ciudadanos con el mapa de las competencias –estático– y el de la gestión intergubernamental –dinámico. En segundo lugar, porque el ajuste entre

uno y otros se puede tomar como un indicador de competencia, llamémosle administrativa de modo provisional.

Lo primero que llama la atención es que el mapa de las políticas públicas y el mapa de los servicios públicos que resulta de combinar las percepciones difieren sustancialmente. Las políticas públicas son responsabilidad del gobierno de la nación –véase la tabla 14. La administración central es “votada” como responsable principal en 20 sobre 23 políticas consideradas. Su responsabilidad es entendida casi como exclusiva en las áreas de soberanía y economía, funciones clásicas del nivel central de gobierno. La gestión conjunta y la responsabilidad compartida de las políticas aparece en el área de bienestar (donde para algunas políticas el peso combinado de los niveles subnacionales supera la responsabilidad del centro) y en el área de políticas de ciudad, donde la responsabilidad queda más del lado subnacional.

TABLA 14

Adscripción de responsabilidad sobre las políticas públicas  
por niveles de gobierno (%)

<i>Políticas públicas por áreas</i>	<i>Instituciones europeas</i>	<i>Admón. central</i>	<i>Comunidad de Madrid</i>	<i>Ayuntamiento</i>	<i>NS</i>	<i>NC</i>
<i>Área de soberanía</i>						
Seguridad ciudadana	4.1	48.6	24.3	27.3	3.3	2.8
Justicia	6.5	79.0	10.2	2.7	3.8	3.0
Defensa	11.4	75.0	6.9	1.8	6.1	4.1
Relaciones internacionales	34.3	58.8	5.1	1.3	7.2	5.0
<i>Área de economía</i>						
Economía	12.4	78.0	12.4	3.2	3.6	3.6
Política fiscal	6.2	75.9	17.5	10.5	4.3	3.7
Agricultura	18.0	63.9	16.2	3.8	8.2	4.5
Industria	13.2	67.8	18.3	4.1	7.6	3.9
Comercio	13.5	61.8	21.4	6.5	7.4	4.3
Trabajo	7.6	73.6	26.1	7.4	3.5	2.6
<i>Área de bienestar</i>						
Pensiones	3.3	75.8	17.0	4.1	4.8	3.7
Seguro de desempleo	3.1	67.7	23.3	3.6	7.6	3.8
Educación	3.6	65.6	36.1	8.4	3.6	2.8
Cultura	5.0	58.6	39.7	15.4	4.1	3.0
Deportes	4.0	51.4	38.8	19.9	6.1	3.5
Salud	3.6	67.4	32.3	8.2	3.7	3.0
Servicios sociales	2.6	48.4	42.2	18.1	7.3	3.4

TABLA 14 (Conclusión)

<i>Políticas públicas por áreas</i>	<i>Instituciones europeas</i>	<i>Admón. central</i>	<i>Comunidad de Madrid</i>	<i>Ayuntamiento</i>	<i>NS</i>	<i>NC</i>
<i>Área de ciudad</i>						
Vivienda	2.3	47.8	43.8	25.8	4.5	3.1
Medio ambiente	9.8	50.8	40.0	18.8	6.1	3.4
Transportes públicos	1.6	28.3	54.2	37.6	3.3	2.7
Carreteras	4.6	67.2	30.6	8.5	4.3	2.6
Planificación urbana	2.3	24.5	33.5	45.7	5.9	4.0
Ordenación del tráfico	2.0	23.8	29.9	54.0	5.0	3.1

Pregunta: ¿qué administración (o administraciones) cree usted que es la principal responsable (o las principales responsables) de que las cosas funcionen bien, mal o regular?

La administración central continúa siendo, a los ojos de los ciudadanos, el actor fundamental del sistema político-administrativo español, el responsable máximo de la mayoría de las políticas. Este resultado, que es especialmente intenso, obedece entre otros motivos a que el estudio se refiere a una comunidad autónoma de vía lenta, con un sentimiento centralista algo superior al del resto del país y que tiene en su territorio la sede del gobierno de la nación.

El resto de niveles son comparsas en las responsabilidades de las políticas. Lo interesante es que se sitúan los comparsas en su lugar. Así, por ejemplo, las instituciones europeas aparecen con magnitudes importantes y por este orden en: la política de relaciones internacionales, las políticas de sectores productivos, la política económica y en menor medida la de medio ambiente. La comunidad autónoma se hace presente en seguridad ciudadana, trabajo, bienestar y políticas de ciudad. Por último, el nivel municipal es corresponsable en seguridad ciudadana y políticas de ciudad.

El retrato que sale de la adscripción de responsabilidad de los servicios públicos –véase la tabla 15– es un retrato robot, más que una fotografía, y se corresponde bien con el mapa estático y con las combinaciones dinámicas de la cooperación intergubernamental. Así, la administración central es percibida como la responsable última de las políticas, mientras que los gobiernos subnacionales son considerados como gestores de servicios. De hecho 51 de los 67 servicios analizados se entienden como responsabilidad subnacional.

TABLA 15

Adscripción de responsabilidad sobre los servicios públicos.  
II. Área de ciudad (%)

<i>Servicios públicos por políticas de ciudad</i>	<i>Admón. central</i>	<i>Comunidad de Madrid</i>	<i>Ayuntamiento</i>	<i>NS/NC</i>
<i>Vivienda (I)</i>				
Promoción y gestión de viviendas	16.5	42.4	27.1	13.9
Conservación de edificios	12.8	29.9	44.4	13.1
<i>Vivienda (II)</i>				
Desgravación fiscal por compra o alquiler	76.2	11.9	6.6	5.3
Subvención para reformas de edificio o vivienda	15.4	61.5	7.7	15.4
Vivienda de promoción pública	23.8	31.0	35.7	9.6
Subvención para comprar o alquilar vivienda	16.7	55.6	11.1	16.7
Cesión de la propiedad o el uso de la vivienda	20.0	60.0	20.0	0.0
<i>Medio ambiente</i>				
Limpieza de calles	4.0	14.7	78.0	3.3
Control de la calidad del agua para consumo	7.6	39.7	41.3	11.5
Recogida de residuos sólidos urbanos	3.9	22.5	66.4	7.2
Tratamiento de residuos sólidos urbanos	6.3	29.1	48.9	15.7
Control de la contaminación del aire	11.4	30.6	39.7	18.3
Control del ruido	8.9	23.3	54.7	13.1
Protección de espacios naturales	23.6	36.8	26.7	12.9
Reforestación	23.3	36.9	23.3	16.6
<i>Transportes públicos y comunicaciones</i>				
Trenes	31.8	57.1	3.8	7.3
Autobuses urbanos	4.7	39.8	49.3	6.1
Autobuses interurbanos	10.2	69.1	13.0	7.7
Taxis	6.5	32.1	40.9	20.5
Metropolitano	4.9	61.5	27.1	6.5
Servicio postal	58.7	21.5	10.7	9.1
<i>Carreteras</i>				
Autovías	71.4	18.8	2.4	7.4
Carreteras	62.3	26.2	3.8	7.6
<i>Planificación urbana</i>				
Pavimentación de las calles	8.1	17.6	69.4	4.9
Alumbrado público	6.1	16.1	72.9	4.9
Abastecimiento de agua	7.8	40.1	45.5	6.6
Parques y jardines	5.7	21.6	68.1	4.6
Alcantarillado	4.8	20.7	66.2	8.3
Obras públicas en pueblo/ciudad	10.2	23.8	57.9	8.2

Pregunta: ¿qué administración cree usted que es la principal responsable de que el servicio sea satisfactorio o insatisfactorio? Dígame sólo una.

La poca gestión directa que se adscribe a la administración central se concentra en el área de bienestar social. Aquí se notan errores de adscripción comprensibles por lo reciente del traspaso de competencias, por ejemplo, en educación. La comunidad autónoma es la principal responsable de los servicios públicos, predominando en 28 de ellos, aunque quizá el dato principal sea que se destaca como actor fundamental del área del bienestar. Su presencia se concentra sobre todo en ese campo: se le responsabiliza de 17 de los 34 servicios de bienestar considerados. Para terminar, el ayuntamiento es el actor clave en la prestación de servicios del área de ciudad. Su responsabilidad es mayoritaria en medio ambiente y planificación urbana, si bien, tanto en una como en la otra, el dinamismo intergubernamental lo pone en relación con el nivel regional.

En conclusión, las políticas públicas son una realidad distinta de los servicios, tienen un componente de dirección general que las asocia con el nivel central de gobierno. Los servicios públicos son responsabilidad, sin embargo, de los gobiernos próximos; el bienestar es un ámbito regional en las percepciones de los ciudadanos y la gestión de la ciudad es una cuestión local que se resuelve regionalmente.

## CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se pueden deducir varias cuestiones. La primera, y quizá la más importante, es que la legitimidad de la democracia es —al menos en el caso estudiado— un fenómeno independiente tanto de la confianza en los gobiernos como de la legitimidad institucional de la administración y de la valoración de la eficacia de las políticas públicas. Ahora bien, antes de generalizar esta conclusión más allá del caso analizado, debe tenerse en cuenta que las personas entrevistadas viven en una democracia estable y razonablemente eficaz.<sup>20</sup> Cabría preguntarse si, en aquellos casos en los que no se cumplan estas condiciones de estabilidad y eficacia, se puede seguir considerando la legitimidad del régimen como una variable sobre la que no inciden las orientaciones de los ciudadanos respecto del gobierno, la administración y las políticas públicas.

En segundo lugar, el gobierno y la administración son, en términos de la cultura política de los ciudadanos estudiados, realidades que van juntas y, al mismo tiempo, permanecen separadas. De hecho, las percepciones

<sup>20</sup> Y por añadidura, pertenecientes también a una comunidad autónoma en la que no existen problemas de identidad nacional.

sobre el gobierno y la administración se influyen mutuamente, pero con una intensidad moderada, y cada ámbito cuenta con sus espacios de opinión propios y diferenciados. Así, por ejemplo, la confianza en los gobiernos está influida por la percepción que se tenga de la administración y de las políticas públicas; en concreto, la legitimidad institucional y la legitimidad por rendimientos influyen con un peso muy similar sobre la confianza en los gobiernos. Sin embargo, sobre las orientaciones de los ciudadanos con respecto a sus gobiernos inciden, con igual o mayor intensidad, otros factores, como puedan ser el liderazgo o la ideología, variables éstas que, a su vez, carecen de influencia significativa sobre las percepciones de la administración.

Al mismo tiempo, las orientaciones respecto de la administración pública se ven tamizadas por la confianza en los gobiernos; sin embargo, existe un espacio independiente para la administración, como pueda ser la valoración de los servicios o las preferencias sobre las formas de gestión y financiación. En cualquier caso, las orientaciones sobre la administración, a diferencia de las del gobierno, no se ven afectadas por variables de comportamiento político. No obstante, se ha de señalar que en el caso analizado existe una razonable "separación" entre política y administración –al menos en términos comparativos–, y posiblemente, en otros contextos donde no se produzca esta circunstancia, la distinción en términos de opinión pública entre la esfera política y la administrativa sea aún más difusa.

Finalmente, la legitimidad institucional de la administración y la valoración de los rendimientos mantienen una correlación positiva, pero también moderada. Se trata, pues, de dos componentes distintos, y no sólo desde el punto de vista analítico, que se influyen entre sí y que inciden a su vez sobre la confianza en los gobiernos. A título de hipótesis para posteriores análisis podrían ser considerados como un "mix" que adquiere pesos distintos dependiendo del nivel de gobierno, la arena de política pública y el tipo de bien o servicio público analizado. Sobre estas cuestiones volveremos en próximos trabajos.