



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, n° 42, noviembre 2002, pp. 187-206**

Influencia de la imagen corporativa en la eficiencia de los servicios públicos: un análisis empírico

**Pablo Zoghbi Manrique de Lara
Alberto Armas Díaz**

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 2002 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

Influencia de la imagen corporativa en la eficiencia de los servicios públicos: un análisis empírico

**Pablo Zoghbi Manrique de Lara y
Alberto Armas Díaz**

Profesores de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN

El artículo pretende abordar la problemática de la medición de eficiencia de las organizaciones que gestionan servicios sociales públicos desde la perspectiva de la imagen corporativa que proyectan a los distintos colectivos sociales y, en especial, a los usuarios. Estableciendo como hipótesis de partida que la gestión de los servicios de los organismos públicos que se ocupan de las prestaciones sociales, persigue como objetivo fundamental la satisfacción de los ciudadanos usuarios de los mismos, creemos que resulta extremadamente sugerente la experiencia concreta del Instituto Nacional de Empleo (Inem) de Las Palmas de Gran Canaria donde se ha visto, con gran sorpresa, la escasa traslación de las mejoras materiales de su gestión hacia la opinión que sus usuarios declaran percibir sobre éstas. La razón estriba, aparentemente, en la obstaculización que, a este respecto, ejerce la inercia de una imagen global negativa del instituto que hace, casi diríamos, inútil los esfuerzos a otros niveles. Si tales conclusiones, extraídas del estudio empírico aludido, son constatables, los sistemas de servicios o prestaciones sociales, en todo el ámbito geográfico español, puede que deban plantearse seriamente la necesidad de incorporar en sus planes de mejora de su calidad de gestión, una eficaz atención a su estrategia de imagen y comunicación corporativa. Sin éstas, tal vez todos sus esfuerzos por mejorar la calidad de sus servicios a los usuarios o clientes pueden resultar inútiles.

PALABRAS CLAVE: Calidad de los Servicios Públicos Sociales. Imagen Corporativa Pública. Eficiencia de Servicios Sociales. Estrategia de imagen en el Sector Público.

CLAVES ECONLIT: J680, L300, L320.

Influence de l'image corporative sur l'efficacité des services publics : une analyse empirique

RÉSUMÉ: L'article cherche à aborder la problématique du degré d'efficacité des organisations qui gèrent des services sociaux publics du point de vue de l'image corporative, qu'elles projettent aux différents collectifs sociaux et notamment aux usagers. En supposant, comme hypothèse de base, que la gestion des services des organismes publics en charge des prestations sociales a comme objectif principal la satisfaction des citoyens et usagers de ces services, nous pensons que l'expérience concrète de l'INEM (Institut National pour l'Emploi) de Las Palmas (Gran Canaria) apparaît comme extrêmement suggestive, expérience dans laquelle il a été constaté, avec une grande surprise, le faible transfert des améliorations matérielles de leur gestion vers l'opinion que leurs usagers déclarent percevoir à propos de celles-ci. La raison réside apparemment dans l'obstacle qu'exerce, à cet égard, l'inertie d'une image globale négative de l'institut qui rend quasiment, pourrait-on dire, inutiles les efforts à d'autres niveaux. Si de telles conclusions, extraites de l'étude empirique en question, sont constatables, les systèmes de services ou de prestations sociales, sur le territoire espagnol, doivent peut-être sérieusement se poser la question de la nécessité d'intégrer dans leurs plans d'amélioration de leur qualité de gestion une attention efficace envers leur stratégie d'image et de communication corporative. Sans cela, il est possible que tous leurs efforts pour l'amélioration de la qualité de leurs services aux usagers ou clients s'avèrent inutiles.

MOTS CLÉ: Qualité des Services Publics Sociaux. Image Corporative Publique. Efficacité des Services Sociaux. Stratégie d'image dans le Secteur Public.

Influence of the corporate image in efficiency of state services: an empirical analysis

ABSTRACT: The paper aims to deal with the problems of efficiency measurement of organisations managing state social services from the perspective of the corporate image they project to different social collectives, and particularly, users. Taking the initial hypothesis that management of state services in charge of social services pursues as a priority the satisfaction of citizens using the services, we consider extremely suggestive the specific experience in the Social Security Office of Las Palmas, Gran Canaries, where, surprisingly, we have witnessed scant acceptance of practical improvements in perceived public opinion. The reason, apparently, resides in the obstacle represented by the prevailing overall image of the institution, which we could almost say renders efforts at other levels useless. If these conclusions extracted from the aforementioned paper are verifiable it may be that social security services systems throughout Spanish territory should seriously consider the need of including in their plans an improvement in their management quality, efficient attention to their corporate image and communication strategy. Without this, perhaps all their efforts to improve service quality to users and clients will turn out to be sterile.

KEY WORDS: Quality of State Social Services. Corporate image with the public. Efficiency of social services. Image strategy in the state sector.

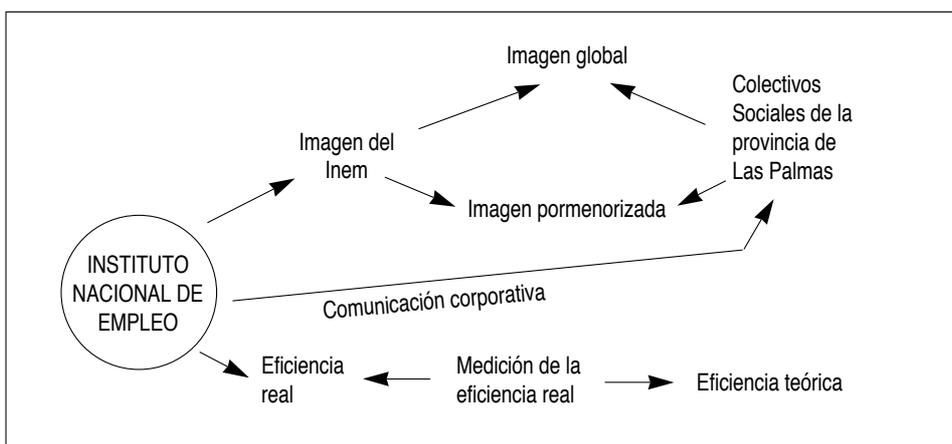
1.- Introducción

El término **identidad corporativa** hace referencia al grado de objetividad con que una organización se autopercibe. Una organización que se investiga a sí misma a través de estudios tecnológicos, de clima laboral y de cultura organizativa persigue, sin duda, una alta y saludable identidad corporativa.

Con la expresión **imagen corporativa** nos estamos refiriendo a la que un determinado público percibe sobre una organización a través de todos los mensajes que de ésta recibe. Ocurre que, determinadas organizaciones, pierden el control de sus comunicaciones y, por tanto, dan de sí mismas imágenes confusas, ajenas a su propia identidad corporativa, lo que le llevan, muchas veces, al fracaso en la consecución de sus objetivos (Ind, 1992).

La imagen corporativa podemos subdividirla en **imagen global o genérica** que se obtiene cuando al público investigado se le pide de su percepción, de una vez, sobre lo que la totalidad que la organización le evoca, sin detenerse en aspectos parciales o concretos de su funcionamiento que responderían más a lo que llamamos **imagen pormenorizada**. No siempre, como constataremos más adelante, la suma de las imágenes parciales da como resultado la imagen global. Ambas pueden tener percepciones distintas e, incluso, contradictorias. Véase la Figura 1.

Figura 1. Gráfico resumen de los principales conceptos manejados en el presente trabajo



El secreto del éxito de una corporación no consiste únicamente en corregir sus aspectos disfuncionales percibidos en el análisis de su identidad corporativa. Todo este esfuerzo de mejora y de reorientación estratégica fracasará en la medida en que no sean traslucidos a través de su imagen corporativa. Para que ello sea así, es necesario poner en marcha un programa de **comunicación corporativa** en donde se establezcan una serie de acciones para evitar imágenes confusas y disfuncionales. Como comenta Wolff Olins, la idea fundamental que subyace en cualquier programa de Comunicación Corporativa es la de que en todo lo que hace una organización, en todo lo que tiene y en todo lo que produce debe proyectar una clara idea de lo que es y de lo que persigue (Olins, 1984).

Independientemente de que las mejoras y éxitos de la organización sean o no traslucidos a través de su imagen corporativa y de que, por tanto, sea o no necesaria un programa de comunicación corporativa: **éstos responden a una realidad**. Otra cosa es que pueda ser constatable, y medida fidedignamente. Pero está ahí, existe, es, insistimos, algo real. Esto es lo que denominamos **eficiencia real** de una organización. La eficiencia real, cuando hablamos de servicios públicos, independientemente de los coeficientes, índices o ratios que utilicemos para intentar medirla¹, hace referencia a la máxima calidad de esos servicios que, el buen funcionamiento interno de la corporación que lo presta, posibilita alcanzarla con los mínimos recursos. Quizá podamos acercarnos a su auténtica realidad, pero frecuentemente las técnicas y parámetros utilizados sólo nos permiten una holgada aproximación. Es lo que llamamos **eficiencia teórica o calculada**.

Coincidimos plenamente, no podría ser de otra forma, con el concepto de eficiencia ampliamente consensuado doctrinalmente que se define por la relación entre dos variables: consecución de objetivos, máximo resultado (Output) por un lado, y coste necesario, recursos utilizados (Input). Cualquier combinación que incremente la razón Output/Input mejora esa eficiencia que nosotros denominamos **teórica o calculada**. Sin embargo, cuando se intenta medir la eficiencias de organizaciones públicas cuyo objetivo es la prestación de servicios (Output) asumiendo, para ello, un coste o rentabilizando al máximo unos recursos materiales, humanos u organizativos (Input), *la medición* del éxito en la prestación de los servicios (Outputs), y más cuando son públicos, es decir, no directamente compensados por el usuario a cambio de un precio, creemos que debe pasar por el conocimiento de la satisfacción de los usuarios que reciben ese servicio. Esa consecución del objetivo (buen servicio) al mínimo coste (fondos públicos, recursos, etc.), o esa mejora del servicio (con un coste fijo) sólo podrá ser constatable si es admitida por el usuario satisfecho. En otro caso, ¿deberíamos convencer a un colectivo de usuarios insatisfechos de que nuestro servicio es eficiente, aun cuando ellos no lo perciban así, con los argumentos de autoridad que nos proporcionan más o menos complejas fórmulas matemáticas? Ese Output (Servicio Público) hay que medirlo sin dar la espalda a los usuarios y, creemos, la imagen pormenorizada de un servicio público puede ayudarnos a ello. Por tanto, percepción cualitativa del servicio (calidad percibida), vía imagen corporativa, **no** es sinónima de

1.- No vamos a entrar en profundidad en el vasto mundo de las mediciones de la eficiencia, si bien remitimos al lector interesado a los trabajos seminales de Farrell (1957) y más recientes de Barrow y Wagstaff (1989) y Cuenca (1994).

eficiencia, pero sí, creemos, es un elemento a tener en cuenta en su medición y, es más, puede **influir** si no es correctamente manejada en la eficiencia final del servicio público (Output/Input) como veremos más adelante.

2.- Metodología utilizada en el trabajo empírico

El proceso de formación de la imagen corporativa resulta fundamental para poder justificar la metodología empleada en la investigación desarrollada. La formación de la imagen corporativa, que la población en general y los públicos del Inem en particular tienen, supone un proceso de conceptualización del receptor que, por así decirlo, metaboliza un conjunto de outputs transmitidos por la organización, que son corregidos por dichos receptores o públicos en su propio proceso de construcción conceptual. El resultado final puede explicarse en términos de isomorfismo gestáltico entre el **estímulo**, lo que vemos, que no es otra cosa que la identidad del Inem, y la **experiencia**, es decir, la propia imagen en el receptor, influida por los prejuicios, presunciones, actitudes, opiniones, gustos, etc. de dicho receptor. La aludida experiencia también es influida por todos los programas de comunicación corporativa o actuaciones involuntarias de la organización que hace identificar en la mente de los públicos la imagen y la identidad de la institución.

Los públicos del Inem son grupos sociales diferenciados desde la óptica relacional con la organización. Aunque todos comparten la situación socio-laboral de parados, no todos han interactuado con el instituto de igual modo. Algunos grupos añaden a la condición de parados la de haber recibido cursos de formación. Otros, llevan años en la situación de paro y ello supone vínculos distintos con las oficinas y el personal del Inem que aquellos otros que llevan mucho tiempo en desempleo y otros que recientemente se han incorporado a los registros en demanda de empleo.

Todos han utilizado las oficinas para realizar gestiones que tienen que ver con las prestaciones o el derecho a las mismas al estar en desempleo. Todos, han sido teóricamente destinatarios de las informaciones, instrucciones y circulares que forman las políticas de comunicación de la corporación.

En suma, estos receptores están inmersos en un microcosmos social donde tienen lugar otra serie de intercambios e interacciones sociales con grupos, personas y organizaciones que han ido acumulando estímulos y, finalmente, sus propias representaciones e imágenes del Inem.

Los públicos o los sujetos son, pues, parte activa del proceso de conceptualización, de construcción de la imagen y, ya hemos apuntado anteriormente, que en ese intercambio relacional, las per-

sonas están influidas por múltiples condicionantes. Se hacía pues necesario, por esta determinación del objeto de estudio, utilizar **técnicas de investigación cualitativas**² para abordar el estudio que nos ocupa. La imagen, como parte y resultado de la realidad social, está compuesta tanto de hechos como de significados compartidos interobjetivamente y expresados en el lenguaje. Tales significados que no son simplemente creencias o valores sino elementos constitutivos de la realidad social, no podían ser investigados sino a través de **técnicas cualitativas** virtualmente capaces de captar estas características y diferencias que entrañan identidades singulares.

Entre las técnicas cualitativas empleadas hemos de destacar el **Grupo de Discusión** (Ibáñez, 1979) y la **Entrevista en Profundidad**, ambas herederas de las sesiones psicoanalíticas o clínicas y emparentadas con las muy diversas técnicas de grupo utilizadas en el campo de las relaciones humanas. En el **Grupo de Discusión** se dan, para Ibáñez, dos niveles de discurso: uno primero o empírico, en el que el grupo se manifiesta, y otro segundo o teórico que habla del discurso del primer nivel y que permite interpretarlo o analizarlo. La interpretación permite descifrar lo que la realidad dice y, como si fuese una lectura, hace posible que la realidad hable.

La discusión que tiene lugar en el grupo, provocada por el investigador, convierte en objeto de conocimiento la ideología del grupo, llegando a explorar el propio inconsciente del grupo. El grupo (microsituación) produce un discurso que se refiere al mundo (macrosituación). En nuestro caso, el grupo, o mejor, los grupos de participantes seleccionados en función de los públicos del Inem, usuarios de distintos servicios y características (personal seleccionada para cursos de formación o personal de distinta naturaleza), van a producir y reproducir el discurso de las imágenes del Inem y nos van a permitir, finalmente, interpretar esa imagen global que hemos analizado.

En la planificación del trabajo de campo se programó, en principio, la grabación magnetofónica de reuniones con un número mínimo de 20 y un máximo de 30 grupos a fin de producir y reproducir con registros pertinentes, llevados a cabo por el analista, la imagen global y pormenorizada existente, ese, llamémosle, *recipiente colectivo*, formado por todos los individuos de la provincia de Las Palmas. Tras la aportación del grupo vigésimosegundo se decidió que la imagen ya estaba suficientemente explicitada al constatarse progresivamente un cada vez mayor número de reiteraciones en las manifestaciones de los investigados confirmándose, ya al final, que una y otra vez se repetía el mismo discurso colectivo. Los integrantes grupos se determinaron utilizando los archivos del Inem y se formaron los grupos (5-8 miembros) homogéneamente según pertenecieran a colectivos de desempleados (de corta y larga duración), empleados (que hubieran sido desempleados anteriormente) y ex-alumnos de acciones formativas. La duración de las sesiones oscilaba entre 60 y 90 minutos. Desagregados por islas, se trabajó con 4 grupos en Lanzarote y con otros 4 en Fuerteventura, por 14 (4 rurales y el resto capitalinos) en Gran Canaria, realizándose todas las sesiones en instalaciones del Inem de cada isla según la procedencia geográfica de cada grupo. La reuniones se desarrollaron durante 3 meses

2.- Véase, p.e., a Taylor y Bodgan (1992).

aproximadamente, durante el año 1994. Los grupos se dinamizaban muy abiertamente limitándose el analista a reconducirlos cuando se desviaban del tema principal: su opinión sobre el Inem-Las Palmas. Siempre procurando no intervenir en el propio devenir de los temas que, así, espontáneamente se iban desgranando, para sólo al final de la discusión intentar abordar aspectos pormenorizados de la imagen del Inem que, de no hacerlo así, no se hubiesen tratado. Una vez analizada toda la información registrada fue categorizada como sigue (ver Cuadro 1):

Cuadro 1. Esquema de las distintas categorías en que se estructuraron las informaciones recibidas tras las sesiones de los Grupos de Discusión

Tema inicial: Imagen Global del Inem-Las Palmas		
Información a los usuarios:	La administración de los servicios:	La formación en el Inem:
El Inem ante las solicitudes de información	El trato personal al usuario	La utilidad de la formación del Inem
El Inem como informador sin solicitud previa	La percepción de medios por los usuarios	La accesibilidad a los cursos del Inem
El Inem como oficina de colocaciones	La cuantía de las prestaciones	El profesorado
	La calidad de la atención al usuario	La financiación y el control de la formación

Juntamente a la técnica descrita, la **Entrevista en Profundidad**, nos ha permitido no sólo conocer intensivamente las opiniones de las personas entrevistadas (sindicatos, periodistas, empresarios y representantes de la patronal), sino la propia personalidad de los mismos.

En esa integralidad de lo que el entrevistado piensa, siente y dice, acerca del objeto de estudio, se produce una importante masa de información, el discurso manifiesto, cuya posterior interpretación y análisis siguen patrones análogos a los ya apuntados para el grupo de discusión.

Los representantes de los colectivos antes mencionados fueron entrevistados, y grabados magnetofónicamente, sólo en Gran Canaria, de forma paralela al trabajo con los Grupos de Discusión, y con estructuras muy libres. Se entrevistaron a los Secretarios Provinciales de las dos centrales sindicales mayoritarias, los Redactores Jefe de los tres periódicos mencionados, presidentes de asociaciones empresariales, como la de Empresarios Turísticos, Asinca, Ceoe, etc. Se abordaba a los representantes con preguntas muy abiertas como: ¿Qué opinión le merece el Inem-Las Palmas?. Se procuraba no abandonar las entrevistas (1-2 horas) sin abordar un conjunto de temas según se relacionan a continuación (ver Cuadro 2):

Cuadro 2. Esquema del guión orientativo que se utilizó en las Entrevistas en Profundidad

Tema inicial: Imagen Global del Inem-Las Palmas		
Temas a abordar si no fluían libremente en el transcurso de la entrevista		
Convenios con otras instituciones	Funcionamiento de las Escuelas Taller	La Formación Profesional Ocupacional
Intermediación en el empleo	Problemática de Portuarios	Caso de corrupción Director Provincial
Conservatorio de Música	Reforma del Inem	Su eficacia contra el desempleo

Finalmente, hemos utilizado la técnica de **Análisis de Contenido** para tratar de explorar la imagen del Inem en la prensa de Las Palmas. Se ha partido de una colección de 1.453 recortes de prensa realizada por el propio Inem, considerada en principio como exhaustiva, sobre la que se iba centrar la investigación. Los periódicos que se tomaron en consideración fueron los tres diarios que se publican en la provincia de Las Palmas: La Provincia, Canarias 7 y Diario de Las Palmas.

Para el tratamiento de los artículos se diseñó un cuestionario donde se trasladaban, para cada uno, los valores de cada variable que se definió. Se consideró dos tipos de variables, unas, de carácter objetivo: fecha de publicación, periódico donde se insertaba, cantidad de espacio que ocupaba en la página, etc., codificadas de forma neutral, y, otras, de contenido más subjetivo, codificadas con valoraciones positivas o negativas respecto de la imagen del Inem.

Para estas variables de clasificación más subjetivas se realizó una doble codificación, con dos valoraciones repetidas comenzando desde el primer artículo. No obstante, algunas de ellas fueron objeto de discusión, al no resultar totalmente obvia su calificación. Especial cuidado de valoración se tuvo en aquellos artículos calificados en casos extremos, como muy negativos o negativos o muy positivos.

Finalizada la fase de valoración y depuración, se procedió a la grabación de los cuestionarios y a los procesos habituales de tratamiento de datos hasta la obtención de tablas de resultados.

3.- La imagen global del Inem de Las Palmas

La complejidad del mundo de la imagen podemos apreciarla cuando, por analogía, abordamos el apasionante mundo de las comunicaciones interpersonales pues, solemos encontrarnos, con demasiada frecuencia, con situaciones de perplejidad en personas que no se explican determinadas reacciones de los demás ante su comportamiento habitual. Les desconcierta comprobar actitudes en sus interlocutores que, en su opinión, no se corresponden, en modo alguno, con su personal actuación: "No entiendo como me consideran extrovertido si, en realidad, soy profundamente tímido".

Lo más probable es que ambas partes, "él" y "los demás", tengan razón en sus opiniones. "Él" se cree un tímido y, seguramente, con razones más que suficientes para ello. Pero "los demás" lo perciben como extrovertido y podrían aportar abundantes datos para corroborarlo.

Estos planteamientos antagónicos, que suelen prodigarse habitualmente, nos están revelando un principio bastante aceptado en psicología. Una cosa es la autopercepción del sujeto e, incluso, sus íntimas realidades personales y otra, a veces bien distinta, la percepción que de ellas reciben aquellas personas que, de modo más o menos cercano, las rodean.

El problema resulta, además, agravado porque el comportamiento hacia nosotros de nuestros prójimos, en el sentido de cercanía social, va a depender mucho más de su percepción particular que de nuestra propia realidad vital. Dicho en otros términos, actuarán guiados más por lo que parecemos que por lo que somos.

Este tipo de situaciones paradójicas que tan corrientes son en las relaciones individuales, puede producirse igualmente entre instituciones, empresas y organismos públicos y los usuarios o clientes que con ellos se relacionan. También a una organización se le juzga, de forma primordial, por lo que aparenta ser, por la percepción que de sus servicios y prestaciones tengan los destinatarios de los mismos y no por su auténtica realidad interna. Y su opinión hacia ella será mejor o peor en la medida que su imagen hacia el exterior sea percibida como positiva o negativa.

Por ello, cuando hablamos de eficiencia en la gestión de un servicio público no podemos afirmar que es alta sobre la base de índices o estadísticas, obviando la percepción subjetiva que de esa gestión tienen los directamente implicados, es decir, los usuarios. Al fin y al cabo un servicio es bueno o malo si deja satisfecho al que lo recibe. No podemos ignorar la experiencia de un cliente a la hora de hablar de eficiencia por muchos índices que manejeamos.

Estas respuestas, surgidas con práctica unanimidad, constituían la contestación espontánea que obteníamos cuando en las reuniones de grupos de usuarios pedíamos que nos resumieran su visión personal del Inem en unas pocas palabras. Tal imagen negativa se acentuaba, si cabe, por el hecho de no alzarse voz alguna en defensa global del Inem. Incluso en las entrevistas individuales, las precisiones de los agentes económicos y sociales contactados abundaban en la imagen negativa del Inem. Reseñamos, en esa línea, algunas opiniones de empresarios:

- "Muy pocos empresarios, por no decir ninguno, acudimos al Inem para cubrir puestos de trabajo".
- "El Inem no es todo lo ágil y eficaz que quisiéramos".
- "Nunca he tenido relación alguna con el Inem".
- "El Inem no tiene credibilidad entre los empresarios".
- "El Inem parece hecho para malgastar dinero, para nada útil a la sociedad".
- "Yo, como director de la empresa, no me relaciono directamente con el Inem, pero la imagen que me ha llegado es tremendamente negativa".
- "El Inem es un organismo ineficaz que está consumiendo recursos que pagamos todos".
- "Yo diría que el Inem no hace nada útil; lleva estadísticas, lleva un registro de parados y nada más".
- "El Inem, hasta ahora, nunca ha actuado como oficina de colocación, de verdad".
- "Acudir al Inem es una pérdida de tiempo, porque resulta que me manda gente que no quiere trabajar, o que no sabe ejercer la profesión en la que le han encuadrado".

Los sindicatos consultados se alineaban igualmente, aunque con cierta moderación, en sentido negativo hacia el Inem como institución:

- "El Inem ha fracasado en su labor de hacer de intermediario entre las empresas y los parados".
- "Las empresas contratan a su personal al margen del Inem".
- "Como gestor de prestaciones, el Inem funciona muy mal".

De poco sirve, sin embargo, constatar esta situación si no intentamos buscarle una explicación mínimamente satisfactoria. Algunas razones y no ciertamente inconsistentes, existirán para haber llegado a semejante conclusión sobre la imagen del Inem.

La respuesta pensamos que, una vez más, la facilitan los propios encuestados. Cuando en las reuniones de grupo intentábamos centrar el debate sobre la imagen que el Inem les ofrecía, indefectiblemente la discusión derivaba hacia la grave situación socioeconómica que el país, en general y esta provincia en particular, vivía en esos momentos.

Circunstancia que siempre era percibida con tintes sombríos claramente negativos. Allí se entremezclaban la escasez de puestos de trabajo, con la falta de poder adquisitivo; el derrumbe de algunos sectores productivos con las remotas posibilidades de alcanzar una jubilación digna; las pocas posibilidades de que los jóvenes pudieran acceder a una situación laboral estable, con la falta de preparación profesional del empresariado canario... y, sobre todo, el paro. A veces teníamos que realizar ímprobos esfuerzos para reconducir el diálogo hacia los cauces previstos de analizar la imagen concreta del Inem.

La conclusión inmediata es que, de alguna forma, **la gente asocia al Inem con todo ese cúmulo de adversidades sociolaborales**. El paso siguiente, que suele darse con demasiada frecuencia, no es otro que responsabilizar al Inem de todo ello. Consecuencia: el Inem tenía necesariamente que percibirse como algo tremendamente negativo.

¿Nos puede extrañar que, a niveles populares, Inem y paro, de algún modo, se identifiquen? El mecanismo de las asociaciones de imágenes entre situaciones desagradables y personas o entidades que con ellas se relacionan es más corriente de lo que parece y comportan connotaciones negativas para estas últimas. A título de ejemplo, piénsese en la consideración social que puedan tener profesiones, en principio tan dignas como otra cualquiera, como puedan ser sepulturero o barrendero. A la primera se le asocia con la desaparición de nuestros seres queridos y a la segunda con la basura que afea las calles. Ambas acaban soportando el lastre peyorativo de las circunstancias negativas a las que se les vincula y de poco sirve la innegable utilidad social que indudablemente poseen. Su imagen ante la sociedad ya está desfavorablemente marcada y difícilmente podrán recuperarla.

Creemos también que puedan existir otras razones para justificar la imagen global negativa del Inem aunque con menor incidencia en la configuración final de la misma. Son argumentos que han ido apareciendo de un modo fragmentario a lo largo de la investigación, y que merecen exponerse aquí, porque pueden ayudar a la comprensión total de la imagen de la entidad analizada.

Una de ellas sería el aparato burocrático que el Inem, como cualquier administración pública, soporta. No olvidemos que en la investigación de clima laboral en el mismo Inem, realizada por los que suscriben este trabajo (Armas, Guerra y Zoghbi, 1993), una de las cuestiones consultadas fue la cultura imperante en la institución. Y casi el 40% de los encuestados afirmaba que en el Inem predominaba la cultura burocrática. Sólo un 15% opinaba que la cultura de las metas. Quizá convenga recordar que esta última se caracteriza por el propósito de conseguir objetivos, la competencia profesional, la mentalidad abierta y creativa, la adaptación de las estructuras organizativas a las exigencias cambiantes de las tareas...

La cultura burocrática, por el contrario, preconiza la preocupación por la legalidad y las normas, la lealtad obsesiva a la organización, el buscar más la respuesta reglada que la efectiva, el rechazo al cambio innovador...

Evidentemente, esta situación no es privativa del Inem-Las Palmas, sino que plausiblemente podría predicarse de casi toda la administración pública española y, muy probablemente, mundial. Pero ahora nos interesa la institución investigada. Y parece innegable que un funcionamiento burocrático de las estructuras organizativas de una entidad cuyo objetivo prioritario es prestar un servicio al público, obstaculiza seriamente la calidad y eficacia del mismo. Le resta la mínima agilidad suficiente para adaptarse a las variadas exigencias operativas de un entorno tan cambiante como puedan ser las relaciones sociolaborales de un país.

Otra posible causa de la mala imagen generalizada del Inem-Las Palmas, era sugerida por cierto número de entrevistados y podría resumirse así: **el Inem en la provincia no es más que una pequeña parte de un todo inmenso que es el Inem nacional y, por tanto, arrastra sus mismos defectos.** Aunque, al parecer, se notaba una cierta mayor agilidad en los últimos años, en el Inem local, el reflejo negativo del funcionamiento anquilosado de la institución, en el ámbito nacional, incide negativamente en el nuestro, sobre todo a la hora de abordar necesarias reformas innovadoras.

La última causa que pudiera ayudar, al menos parcialmente, a configurar la imagen negativa del Inem es **el influjo de la prensa escrita de la provincia.** Convendría recordar que entre una institución pública de cierta notoriedad y la prensa editada en el ámbito de actuación de aquella, se crea una relación ambivalente de mutua influencia recíproca. De una parte, la institución genera, a través de su actividad cotidiana, datos informativos que nutren las páginas de los diarios. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la institución está, influyendo en la configuración del periódico en cuestión que se limitaría a servir de reflejo hacia la opinión pública de las noticias producidas por aquélla.

Pero también la prensa ejerce una influencia, a veces decisiva, sobre la institución, contribuyendo a modelar su imagen pública a través de las informaciones y opiniones, positivas o negativas, que sobre su gestión pueda ir vertiendo cada día. Este efecto puede quedar reforzado por la actuación de los líderes de opinión, que sirven de amplificadores a las noticias que leyeron en los periódicos y que luego irradian en sus respectivos círculos de influencia social.

Y la imagen del Inem en la prensa de las Palmas, era claramente negativa. En el estudio que se realizó de los contenidos de prensa escrita en nuestra provincia, entre los años 1988 y 1992, el resultado no pudo ser más peyorativo para nuestra institución. El 74% de las portadas que los periódicos dedicaron al Inem en ese período pueden considerarse como negativas o muy negativas para la institución. El 38% de los titulares y el 43% de los contenidos informativos referentes a la actividad del Inem, merecieron igual consideración desfavorable (verla tabla 1).

Tabla 1. Tabla comparativa, desglosada por áreas temáticas, de la valoración de portadas, titulares, contenido y fotografías cuando se cita al Inem explícitamente en el titular de la inserción (porcentajes sobre el total de cada tipo de espacio analizado)

Área Temática	Portadas			Titulares			Contenido			Fotografías		
	Negat	Neutr	Posiv.	Negat	Neutr	Posiv.	Negat	Neutr	Posiv.	Negat	Neutr	Posiv.
Paro y Empleo	47.7		11.2	7.3	11.9		15.9	1.9		9.1	35.4	
Caso Dtor. Gral.	16.2			7.3			8.7					
Convenios	4.4		3.8	6.1	6.1	24.8		5.6	19.1	2.3	27.1	10.6
Coberturas			10.1		1.6	8.3	4.3	2.3	7.9			3.7
Denuncia crítica	3.4			15.1			14.4			2		
Formación FPO						9.4		1.7	12.3		3.0	2.9
Escuelas Taller									5.6			3.7
Otras	2.1		1.1	2.1				0.3				1.2
<i>Subtotal</i>	73.8	0	26.2	37.9	19.6	42.5	43.3	11.8	44.9	13.4	65.5	22.1
TOTALES		100.0			100.0			100.0			100.0	

Teniendo en cuenta que el influjo de una información negativa, es al menos doble que el de una positiva, caeremos en la cuenta del decisivo aporte desfavorable que la prensa, con su continuado bombardeo informativo ha ejercido sobre la imagen pública del Inem-Las Palmas, a lo largo de los años. Quizás pudiéramos resumir afirmando que la prensa ha sido otro factor coadyuvante en la configuración de la imagen desfavorable del Inem.

4.- La eficiencia del Inem desde la perspectiva de su imagen pormenorizada

La imagen global del Instituto Nacional de Empleo, en la provincia de Las Palmas, era acentuadamente desfavorable. Se advirtió amplio consenso en considerarlo ineficiente, derrochador de fondos públicos, deficiente, figurativo, etc. Prácticamente no se alzaba voz alguna en defensa de la imagen general del Inem como institución paliativa del desempleo. Las causas, según la investigación cualitativa, de tal imagen global negativa las hemos podido ver resumidas en el apartado anterior.

Sin embargo, cuando se analizaron, en concreto, las diversas facetas concretas de la actividad pública del Inem, en casi todas ellas se advierten éxitos notables e indudables aciertos de gestión reconocidos por los propios encuestados que globalmente rechazan la institución. Se registraron abundantes manifestaciones favorables hacia los cursos de formación, las nuevas instalaciones, las innovaciones operativas e incluso el trato que sus empleados dispensan a los usuarios.

Parece imprescindible plantearse una pregunta clave. ¿En el Inem es todo malo? ¿Sólo existen aspectos negativos en su gestión? Planteamos estos interrogantes porque causa extrañeza comprobar que al lanzar la pregunta genérica de cómo funciona el Inem, no se registrasen apenas respuestas positivas que pudiesen contrarrestar mínimamente el aluvión de opiniones negativas sobre la institución y su funcionamiento.

Efectivamente, cuando descendíamos a la imagen pormenorizada, esto es, al detalle de los diversos aspectos operativos del Inem y solicitábamos comentarios sobre ellos, las opiniones comenzaban a diversificarse. Ya no era todo negro y pésimo. En varios componentes concretos de su actividad profesional se advirtieron logros positivos e importantes. La gente reconocía que, al menos en determinadas facetas, el Inem funcionaba.

Aunque esos diversos aspectos se analizan con mayor detenimiento en el Cuadro 3, podríamos citar una breve relación de rasgos positivos en el desempeño del Inem, reseñando frases textuales de nuestros entrevistados:

- "Me parece estupendo lo que está haciendo el Inem con los cursos. Es una maravilla, porque aprendes cosas que después te van a servir para el futuro".

- "Yo creo que los cursos son magníficos. Me parecieron estupendos los que hice".

- "Mi experiencia con el personal del Inem fue buena porque, incluso me arreglaron los papeles allí. Me lo presentaron todo y me lo llevaron todo".

- "Parece que ya se van a quitar las colas para cobrar. Creo que ya se puede ingresar en cuenta y eso es una gran ventaja".

- "La línea 900³ va muy bien".

- "Ahora ya tenemos más oficinas y con mucho mejores instalaciones. En algunas, da gusto estar".

Conste que podríamos añadir muchas más frases elogiosas sobre determinados aspectos del funcionamiento del Inem y que por necesaria brevedad omitimos. Si esto es así, es decir, si la gente es consciente, cuando se le fuerza a concretar, de que el Inem presenta indudables y no escasos rasgos positivos en su diario desempeño, ¿cómo es posible que emitan una unánime opinión global negativa cuando se les pregunta por el Inem en su conjunto? ¿Por qué, cuando se les pedía que definiesen al Inem con unas pocas palabras, éstas eran siempre, sin práctica excepción, claramente negativas?

Cuadro 3. Síntesis de los aspectos más importantes de la Imagen Pormenorizada⁴ del Inem de la provincia de Las Palmas (Valoración: Muy Buena, Buena, Neutra, Mala, Muy Mala).-

ÁREAS TEMÁTICAS	GRUPOS DE DISCUSIÓN				ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD			
	Parados corta duración	Parados larga duración	Tbldores antiguos parados	Antiguos alumnos	Sindicatos	Periodistas	Empresario	Represent. Patronal
Inem cuando se solicita información	B	B	B	MB	B	-	-	-
Inem cuando informa de motu propio	N	N	N	B	N	-	-	-
Línea 900	-	B	MB	MB	B	B	B	B
Inem como intermediador empleo	M	M	N	N	M	M	M	M
Trato al cliente-usuario (servicio, trato humano)	MB	B	MB	B	B	-	B	-
Percepción medios materiales	B	N	B	B	B	-	B	N
Cuantía prestaciones	M	M	N	N	M	-	-	-
Calidad atención (servicio material, p.e, colas)	N	N	N	N	M	N	M	M

3.- Línea telefónica sin coste para el usuario.

4.- La base de la propia naturaleza de las técnicas cualitativas expresada atrás no permite la proliferación de huellas cuantitativas que nos permitan desagregar datos numéricos, pero sí, por contra, un sinfín de matices valorativos que hemos pretendido sintetizar, ordenar y categorizar del trabajo original de los cuales proporcionamos una sustanciosa muestra. Cuestionarios rígidos, entrevistas excesivamente estandarizadas o una inflación de ítems con preguntas cerradas, como es sabido, hubiesen podido contaminar tal discurso privándolo del marco adecuado que parece conveniente establecer en el cual sólo las técnicas de investigación cualitativas alcanzan con éxito sus fines.

Continuación

ÁREAS TEMÁTICAS	GRUPOS DE DISCUSIÓN				ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD			
	Parados corta duración	Parados larga duración	Tbjdores antiguos parados	Antiguos alumnos	Sindicatos	Periodistas	Empresario	Represent. Patronal
Utilidad de la formación (oportunidad)	-	B	B	MB	B	-	-	-
Utilidad de la formación (calidad)	MB	B	MB	MB	B	-	B	-
Accesibilidad cursos (organización)	B	B	B	B	N	-	-	-
Accesibilidad cursos (burocracia)	N	-	B	N	N	-	-	-
Accesibilidad cursos (información)	M	M	N	M	N	-	M	N
Accesibilidad cursos (pruebas de acceso)	B	B	-	B	B	-	-	-
El profesorado (trato)	B	B	-	MB	-	-	-	-
El profesorado (nivel)	MB	B	MB	MB	B	-	-	B
La financiación y control de la formación	-	N	-	N	-	N	-	B
Convenios	-	-	-	-	B	N	B	B
Conservatorio de música	-	-	-	-	M	N	-	N
Problemática portuarios	-	-	-	-	M	-	-	M
Futuro de Inem	N	N	B	B	B	N	.	B
Caso Dtor. Provincial	-	-	-	-	MM	M	MM	M
Eficacia contra desempleo	M	M	N	N	M	M	M	M
Escuelas Taller	-	-	-	-	-	-	B	-

Pensamos que éste, es uno de los puntos claves de la presente investigación. De una parte, se nos ofrece una entidad que presenta, como era de esperar, indudables aciertos, junto a indisimulables fallos y deficiencias. Ello debería originar, al establecer un balance global, una amplia heterogeneidad de opiniones sobre la mayor o menor idoneidad de la institución, en el ejercicio de las funciones para las que ha sido diseñada. Sin embargo, no ha sido así.

Quizás sea este el momento de recordar lo que exponíamos al comienzo. Que la imagen positiva o negativa que una institución proyecte al exterior, va a condicionar las reacciones de los usuarios hacia ella. Y, además, con paradójica independencia de la realidad interna de la misma. Si el Inem,

presenta una imagen global negativa, esta percepción peyorativa va a condicionar seriamente la actitud inicial de aquellos que se acerquen a sus oficinas en demanda de solución a sus problemas laborales. Así funcionan los estereotipos y parece evidente que estamos ante uno de ellos, que podríamos aventurarnos a formular como: "el Inem, no sirve para nada útil". Y ello cobra ribetes de certeza para la opinión pública, aunque la verdad pueda ser otra bien distinta.

5.- Conclusiones

1) Una atenta lectura del apartado relativo a la imagen global del Inem nos revela una conclusión que parece evidente: la imagen que el instituto ofrece al gran público de la provincia es francamente negativa. Es considerada como una institución ineficaz, que malgasta dinero, que no funciona, aparentemente figurativa, plena de deficiencias... y así, hasta conformar una innumerable relación de calificaciones peyorativas.

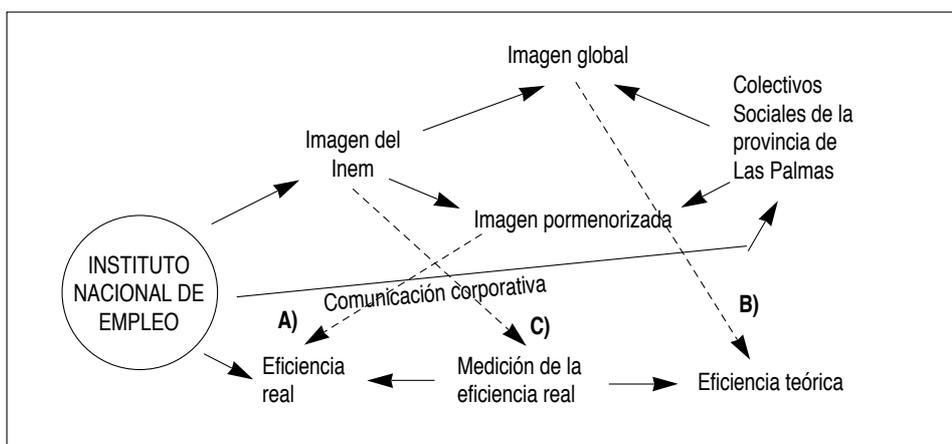
2) Para medir la calidad de un servicio creemos que tenemos que descender al objetivo interior que persigue: la satisfacción de quien lo percibe. En esta línea nos sería imposible, en una primera aproximación, admitir la eficiencia de una organización que tiene como objeto la continua prestación de servicios y que es considerada por los propios receptores de tales servicios tal y como expresamos en la conclusión anterior. Por tanto, al margen de matizaciones posteriores, podemos afirmar que la eficiencia teórica del Inem, medida por su imagen global, es negativa toda vez que, al coste dado, el Output alcanzado es pobre (pésima percepción del servicio proporcionado). Véase la Figura 2.

3) Si bien, aunque como ya hemos señalado, la imagen genérica o global del Inem es francamente negativa, resulta curioso el observar que, sobre la base del soporte empírico aportado, la imagen pormenorizada recoge aspectos positivos. En efecto, cuando se le invitaba, no siempre fácilmente, al investigado a dejar traslucir su opinión sobre servicios concretos del Inem ésta era en muchas ocasiones enormemente positiva e incluso halagadora. Creemos evidente que estamos ante la coexistencia, en la mente de los colectivos encuestados, de dos imágenes. Una más primaria y espontánea, que aflora quizá más frecuentemente, la global, y que refleja la **eficiencia teórica** de los servicios del Inem con resultados muy pobres dada la insatisfacción de sus receptores más inmediatos. Otra más racional y elaborada, la pormenorizada, que recoge más fidedignamente la realidad del funcionamiento del Inem por lo que consideramos refleja la alta **eficiencia real** del Inem. Véase la Figura 2, líneas A) y B).

4) La coexistencia de dos imágenes contradictorias no sólo se debe a la facilidad de caer en prejuicios y estereotipos cuando se invita a los investigados a formular juicios globales, sino, creemos que

fundamentalmente, a la influencia contaminante de un cúmulo de adversidades sociolaborales y de otro tipo, externas al propio Inem. De tal forma creemos que esto es así, que diferencias tan acusadas entre ambas imágenes, y, por tanto, entre los tipos de eficiencia que reflejan, son específicos del caso Inem-Las Palmas y excepcionalmente trasladable a otros casos.

Figura 2. Relación entre los distintos conceptos de eficiencia e imágenes del Inem



5) La imagen global del Inem, claramente negativa, no solamente creemos que mide cualitativamente la eficiencia de dicha organización desde el plano de la satisfacción que en los últimos años genera sus servicios en los usuarios de éstos, sino que **influye** sobre dichos servicios al predisponer negativamente a sus clientes y provocar, así, una dilución de la calidad de los servicios. En efecto, el cliente, condicionado por su opinión sobre el funcionamiento del Inem, genera muchas veces una cierta hostilidad en sus relaciones con el instituto que acaba, de cierta manera, provocando en sus trabajadores un comportamiento poco atento y cordial. Podríamos decir que la imagen global no sólo actúa de indicador en la estimación de la eficiencia teórica o calculada, sino como variable directamente implicada en el proceso de prestación de servicios y, por tanto, en la eficiencia real del Instituto Nacional de Empleo de Las Palmas.

6) La utilización, como preconizamos, de la imagen corporativa como indicador cualitativo de la satisfacción o insatisfacción de los usuarios o clientes de un servicio público o, si se quiere, como reflejo de la eficiencia del mismo, introduce un elemento alternativo en los sistemas clásicos de medición de su eficiencia. En efecto, éstas se centran exclusivamente sobre variables cuantitativas que extraen, valoran y relacionan matemáticamente (Output/Input), con una proliferación cada vez mayor de matices y precisiones. Si bien tal campo nos parece personalmente sumamente respetable y atractivo creemos que puede ignorar la base fundamental sobre la que se debe asentar la valoración de

un servicio: la percepción, satisfactoria o no, que de él tiene su receptor. Dado que ambos enfoques pueden llevarnos a resultados contradictorios, creemos abre un debate sobre problemática de la medición de la eficiencia de servicios públicos⁵. (Véase Figura 2, línea C)).

Bibliografía

- ALBI, E. Evaluación de la Eficiencia Pública. El control de la Eficiencia del Sector Público. *Hacienda Pública Española*, nº.120-121, 1992, pp. 299-319.
- ARMAS y ZOGHBI. El liderazgo Optimo en las entidades públicas: Un Análisis Empírico-Cultural en el Inem de la Provincia de Las Palmas. *Alta Dirección*, nº. 195, 1997, pp. 343-350.
- ARMAS y ZOGHBI. El desequilibrio Cultural como causa de insatisfacción en las Administraciones Públicas: Un Análisis Empírico en el Inem de la Provincia de Las Palmas. *Revista de Trabajo, Seguridad Social y Recursos Humanos*, nº. 164, 1996, pp. 109-152.
- ARMAS, GUERRA y ZOGHBI. Estudio de Imagen Corporativa en el Inem de la provincia de Las Palmas. Investigación interna del Inem. Las Palmas, 1998.
- ARMAS, GUERRA y ZOGHBI. *Estudio de Clima Laboral y Cultura Organizativa en el Inem de la provincia de Las Palmas*. Inem. Las Palmas, 1993.
- BARROW, M. y WAGSTAFF, A. Efficiency measurement in the public sector: an appraisal, *Fiscal Studies*, nº. 10, 1989, pp. 73-95.
- BORGER, B., KERSTENS, K., MOESEN, W., VANNESTE, J. Explaining differences in productive efficiency: An application to belgian municipalities. Studiecentrum voor Economisch en Sociaal Onderzoek (SESO). Report 92/268, 1992.
- BOWLIN, W. Evaluating Performance in Governmental Organizations. *The Government Accountants' Journal*, vol.35, 1986, pp.50-57.
- CASTILLO, BAYÓN y ARTETA. *La empresa ante los medios de comunicación*. Deusto. Bilbao, 1992.
- CUBBIN, J., DOMBERGER, S., MEADOWCROFT, S. Competitive tendering and refuse collection: identifying the sources of efficiency gains, *Fiscal Studies*, vol. 7, nº.4, 1987, pp. 49-58.

5.- Podríamos citar trabajos de como el de Borger et al. (1992) de medición de eficiencia en municipios belgas, y otros referidos a los servicios de recogida de basura (Domberger et al. 1986, Cubbin et al., 1987 y Vilardell, 1988), carreteras rurales (Deller, 1992), gestión tributaria (Thanassoulis et al., 1987) protección contra incendios (Cuenca, 1994) y Administración de Justicia (Pedraja y Salinas, 1994) y muchos otros. Lo cierto es que en todos se omite cualquier utilización seria de la satisfacción de los usuarios o clientes como elemento de valoración de eficiencia.

- CUENCA, A. Eficiencia técnica en los servicios de protección contra incendios, *Revista de Economía Aplicada*, no. 5, 1994, pp. 87-109.
- DOMBERGER, S., MEADOWCROFT, S. A., THOMPSON, D. J. Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection, *Fiscal Studies*, vol. 7, nº 4, 1987, pp. 69-87.
- FARRELL; M. J. The Measurement of Productive Efficiency, *Journal of the Royal Statistical Society*, nº 120, 1957, pp. 253-281.
- GARCÍA FERRANDO, M., IBAÑEZ, J. Y ALVIRA, F. *El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación*. Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- IBÁÑEZ, Jesús. *Más allá de la sociología. El grupo de discusión*, Siglo XXI de España Edits. Madrid, 1979.
- IND, Nicholas. *The Corporate Image*, Kogan Page. Ltd. London, 1990.
- KIENTZ, Albert. *Para analizar los 'mass media'. El análisis de contenido*. Fernando Torres, Madrid, 1976.
- KOTLER, P. y ROBERTO, E. *Marketing Social*, Díaz de Santos, Madrid, 1992.
- LEY, E. Eficiencia Productiva: Un estudio aplicado al sector hospitalario. *Investigaciones Económicas*, vol.15, no.1, 1991, pp. 71-88.
- NUNAMAKER, T.R. Using Data Envelopment Analysis to Measure the Efficiency of Non-Profit Organizations: A Critical Evaluation. *Managerial and Decision Economics*, vol. 6, nº 1, 1985, pp. 50-58.
- OLINS, Wally. *The Corporate Personality: An Inquiry into the Nature of Corporate Identity*, The Design Council, London, 1978.
- ORTÍ, Alfonso. La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En GARCÍA FERRANDO, M. y ALVIRA, F. *El Análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, pp.171-203.
- PEDRAJA, F. y SALINAS, J. La Eficiencia de la Administración de Justicia en España: Evaluación mediante la técnica envolvente de datos. Actas Congreso Nacional de Economía 1995. Las Palmas.
- SCHEUCH, Erwin K. La entrevista en la investigación social. En KÖNIG, René, *Tratado de sociología empírica*, Tecnos, Madrid, 1973. pp.166-229
- SCHWARTZ, H. y JACOBS, J. *Qualitative Sociology, A Method To The Madness*. Free Press, 1978.
- TAYLOR, S.J. y BODGAN, R. *Introduction to Qualitative Research Methods. The Search for Meanings*, Wiley. New York, 1984.
- VILARDELL, I. *El control de l'eficiència en la gestió de les administracions municipals*. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, 1988.