

# La legitimidad como fuente de riqueza en las instituciones públicas

## Legitimacy as a source of wealth in public institutions

Carmen-María Robles-López

Cómo citar esta comunicación:

**Robles-López, Carmen-María** (2020). "La legitimidad como fuente de riqueza en las instituciones públicas". En: *Comunicación y diversidad. Selección de comunicaciones del VII Congreso Internacional de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación (AE-IC)*. Valencia, España, 28-30 de octubre, pp. 183-192. EPI SL. ISBN: 978 84 120239 5 4

<https://doi.org/10.3145/AE-IC-epi.2020.e28>



**Carmen-María Robles-López**

<https://orcid.org/0000-0003-4767-7169>

Universidad de Murcia, Facultad de  
Comunicación y Documentación,  
Departamento de Información y  
Documentación  
30100 Espinardo (Murcia), España  
[carmenmaria.robles1@um.es](mailto:carmenmaria.robles1@um.es)

### Resumen

En 2006 el *Banco Mundial* estudió cuáles fueron los motores primordiales de riqueza de las naciones y concluyó que la riqueza de los países depende en una gran parte de la legitimidad de sus instituciones públicas. Esta investigación explora la legitimidad como un bien intangible del sector público, considerando la legitimidad como un juicio sobre las acciones de las organizaciones de acuerdo a valores y normas sociales (Suchman, 1995; Deephouse, 1996; Tyler, 2006; Bitektine, 2011). Relacionados a este concepto, aborda los conceptos de legitimidad online y legitimidad mediática. Se estudian cuatro dimensiones de la legitimidad: procedimental, consiguiente, estructural y personal. El objetivo de este trabajo es explorar la evolución del grado de congruencia de los juicios de legitimidad que formulan sobre una institución pública y su líder, la propia organización, los medios y los ciudadanos. El caso de estudio seleccionado es el *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* y sus ministros José Ignacio Wert e Iñigo Méndez de Vigo (2011-2015). El diseño metodológico empleado para la observación empírica es triangular y se trata de un análisis de contenido cuantitativo para contrastar los tres puntos de observación desde una perspectiva tradicional y online. Los datos permitirán evaluar la evolución en el tiempo de la congruencia entre el discurso de la persona que dirige una organización pública y sus consecuencias en la confianza de los ciudadanos. A la luz de los resultados se muestran los aspectos de la legitimidad que hay que considerar en las prácticas de comunicación para evitar la desconexión de la organización con los medios y con los ciudadanos.

### Palabras clave

Legitimidad; Bienes intangibles; Sector público; Comunicación de instituciones públicas; Organizaciones; Medios de comunicación; Ciudadanos; Juicios; Opiniones.

### Abstract

In 2006 the *World Bank* studied which were the primary engines of nations' wealth and concluded that it depends to a large extent on the legitimacy of their public institutions. This research explores legitimacy as an intangible good of the public sector, considering legitimacy as a judgment on the actions of organizations according to social values and norms (Suchman, 1995; Deephouse, 1996; Tyler, 2006; Bitektine, 2011). Related to this concept, we address the concepts of online legitimacy and media legitimacy. Four dimensions of legitimacy are studied: procedural, consequential, structural, and personal. The objective of this work is to explore the evolution of the degree of congruence of the judgments of legitimacy that are formulated about a public institution and their leaders, media, and citizens. The selected case study is the Spanish *Ministry of Education, Culture, and Sports* and its ministers José Ignacio Wert and Iñigo Méndez de Vigo (2011-2015). The methodological design used for the empirical observation is triangular, enabling a quantitative content analysis to contrast the three observation points from a physical and online perspective. The data enable an evaluation of the evolution over time of the congruence between the statements of the person who directs a public organization

and their consequences regarding the trust of citizens. The results reveal the aspects of legitimacy that must be considered in communication practices to avoid disconnecting the organization from the media and citizens.

### Keywords

Legitimacy; Intangible goods; Public sector; Communication of public institutions; Organizations; Media; Citizens; Judgments; Opinions.

## 1. Introducción

### 1.1. Legitimidad y riqueza

En 2006 el *Banco Mundial* estudió cuáles fueron los motores primordiales de riqueza de las naciones y concluyó que la riqueza de los países depende en una gran parte de la legitimidad de sus instituciones públicas.

Los trabajos del *Banco Mundial* también ponen de manifiesto que la mayor parte de la riqueza de un país corresponde al capital intangible, por lo que las estrategias para generar riqueza deberían estar enfocadas hacia la gestión del mismo.

Según este organismo, el 80% de la fuente de riqueza proviene del capital intangible y hasta un 60% esta vinculado a la capacidad que tienen las instituciones públicas en tener autoridad entre los públicos a los que sirven (*Banco Mundial*, 2006; 2011). En concreto, lo que exponen estos informes del *Banco Mundial* es que los juicios que formulan los ciudadanos sobre las instituciones públicas repercuten en la riqueza de los países y en el desarrollo humano.

“La riqueza de los países depende en una gran parte de la legitimidad de sus instituciones públicas”

Por eso resulta relevante investigar cómo identificar y evaluar estos juicios.

Por otro lado, informes de organismos internacionales como el *Fondo Monetario Internacional*, el *Banco de Desarrollo de América Latina - Corporación Andina de Fomento (CAF)*, el *Banco Mundial* o la *Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)* han constatado que hay escasez de confianza en el sector público y han pedido a las instituciones públicas que investiguen y realicen estrategias comunicativas para asegurar la legitimidad, facilitar el acceso a la información, mejorar la transparencia, etc., para recuperar la confianza de los ciudadanos.

Esta falta de confianza puede deberse a que la idea inicial sobre las instituciones públicas en la mente de los ciudadanos es negativa por la burocracia, lentitud de los procesos, ineficacia y corrupción (**Luoma-aho**, 2008).

En estudios sobre la confianza en el *Gobierno de España*, se concluye que los juicios que formulan los ciudadanos se refieren a los resultados de gestión y a los procesos que se llevan a cabo para lograr dichos resultados (**Canel**, 2015; **Grimmelikhuijsen**; **Meijer**, 2015; **Canel**, 2017).

Además, existen estudios cuantitativos que reflejan que durante la crisis económica se modificaron los juicios de los ciudadanos sobre el *Gobierno*, así como la confianza que tenían sobre él. En los años anteriores a la crisis económica de 2008, los ciudadanos formulaban sus juicios sobre la confianza en el *Gobierno* y en el presente en función de los resultados de las políticas públicas (**Canel**; **Echart**, 2011; **Canel**; **García-Molero**, 2013). Sin embargo, en el año 2011, cuando los casos de corrupción tuvieron más visibilidad, los ciudadanos se preocupaban más por la legitimidad procedimental (**Canel**, 2014).

Esta investigación asume la dimensión intangible de la legitimidad y se centra en la capacidad de comunicación de las instituciones públicas para recuperar la confianza de los ciudadanos a través de la gestión de la legitimidad.

### 1.2. La legitimidad, su expresión online y la legitimidad mediática en las instituciones públicas

Los estudios que se han realizado sobre el concepto de legitimidad parten de la definición de Suchman, quien afirma que

“la legitimidad es la percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones” (**Suchman**, 1995, p. 574).

Otro encuadre de la legitimidad está relacionado con los juicios que formulan los *stakeholders* sobre las acciones que lleva a cabo una organización teniendo en cuenta las normas y los estándares culturales (**DiMaggio**; **Powell**, 1991; **Suchman**, 1995; **Bitektine**, 2011; **Robles**; **Rodríguez**, 2017; **Robles**, 2019).

Si se extrapola al sector público, la legitimidad está vinculada a los juicios que emiten los públicos sobre la institución pública o el líder que la dirige. Por tanto, investigar los juicios que formulan los ciudadanos y los medios

“Las estrategias para generar riqueza deberían estar enfocadas hacia la gestión del capital intangible”

sobre las instituciones públicas contribuye a mejorar el diseño de políticas públicas y gestionar la legitimidad con el fin de satisfacer las expectativas y las necesidades de sus públicos.

Los juicios que formulan los ciudadanos sobre las instituciones públicas repercuten en la riqueza de los países y en el desarrollo humano

La bibliografía sugiere diferentes tipos de legitimidad para identificar los tipos de juicios que pueden emitirse (Scott; Meyer, 1991; Suchman, 1995; Hunt; Aldrich, 1996; Deephouse; Carter, 2005; Golant; Sillince, 2007; Díez *et al.*, 2010; Bitektine, 2011).

Basándonos en la tipología moral de Suchman (1995), en esta investigación se examinan cuatro tipos de legitimidad:

- 1) procedimental, que se refiere a los juicios que la gente emite sobre los procedimientos y procesos que las instituciones públicas han seguido para la producción de resultados;
- 2) personal, que es la del liderazgo;
- 3) consiguiente, que se apoya en la evaluación sobre los resultados de la gestión pública; y
- 4) estructural, que esta relacionada con los edificios, recursos, políticas laborales, etc.

La legitimidad en su expresión online surge por los cambios sociales. Los ciudadanos cada vez exigen más justificaciones a las instituciones públicas y los medios sociales son una nueva forma con la que interactuar (Colleoni, 2013). Robles y Canel afirman que

“una organización puede incrementar su legitimidad online si tiene una relación cercana con sus *stakeholders*” (2017, p. 217).

Y, por otro lado, asociado al concepto de legitimidad encontramos el de legitimidad mediática. Se trata de los juicios que tienen los medios sobre las acciones de una organización (Pollock; Rindova, 2003; Aerts; Cornier, 2009; Robles; Rodríguez, 2017; Robles, 2019).

## 2. Metodología

Esta investigación estudia la evolución en el tiempo de la dinámica de los juicios de legitimidad que realizan acerca del *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* y sus ministros José Ignacio Wert e Iñigo Méndez de Vigo la propia organización, los medios y los ciudadanos en el período 2011-2015.

José Ignacio Wert dirigió el ministerio desde el 22 de diciembre de 2011 hasta el 24 de junio de 2015. Durante su mandato presentó un proyecto de reforma de educación de secundaria que causó muchas controversias entre sindicatos, docentes y estudiantes. Además, tomó decisiones sobre programas de becas que resultaron muy polémicas. Por otro lado, tuvo desencuentros con rectores, con las políticas educativas catalanas, etc. Tras estas diversas disputas con la comunidad educativa dejó el puesto de ministro. En su lugar, Iñigo Méndez de Vigo ocupó el cargo de ministro de *Educación, Cultura y Deporte* el 25 de junio de 2015.

La legitimidad está vinculada a los juicios que emiten los públicos sobre la institución pública o el líder que la dirige

El objetivo de este trabajo es ayudar a que las instituciones públicas puedan recuperar la confianza de los ciudadanos a través del bien intangible legitimidad y, como consecuencia, generar riqueza. Además, se pretende contribuir a la comunicación de la legitimidad en las organizaciones públicas.

Para ello, se ha realizado un análisis triangular de la legitimidad del ministro/*Ministerio*. Es decir, la investigación contrasta el mensaje de la organización (los mensajes del ministro y del ministerio y a quien va dirigido) con su legitimidad (lo que generan los medios de comunicación sobre el ministro y el ministerio) y la evaluación de los ciudadanos en *Twitter*.

La metodología empleada para realizar esta investigación ha sido un análisis de contenido. De esta manera se puede explorar la comunicación en *Twitter* y en los medios tradicionales cuantitativa y objetivamente. Se ha elaborado un código de análisis en el que las variables más relevantes fueron:

- juzgado, a quien se le atribuye el juicio;
- juzgador, quien atribuye el juicio;
- juicio cuantitativo, lo que se juzga;
- sentido del juicio, siendo positivo, negativo o neutro; y
- tipo de legitimidad, es decir, personal, estructural, procedimental o consiguiente.

Con el objeto de poder realizar el análisis desde una perspectiva triangular, hemos seleccionado los siguientes puntos de observación:

- Ministros y *Ministerio de Educación*: para la parte convencional se han analizado las notas de prensa y comunicados sobre temas de educación o nombramientos publicados en la web del *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*. Y,

por otro lado, para la perspectiva online, se han analizado las cuentas de los ministros de *Educación, Cultura y Deporte* José Ignacio Wert (@Jiwert) e Iñigo Méndez de Vigo (@IMendezdeVigo) y de la cuenta del *Ministerio de Educación* (@educaciongob).

- Prensa: en el caso de la prensa impresa hemos tomado como muestra de análisis los diarios *El País*, *El Mundo* y *ABC* y se han codificado las noticias que recogen los términos “Ministro de Educación, Cultura y Deporte”, “José Ignacio Wert”, “Iñigo Méndez de Vigo” o “Ministerio de Educación, Cultura y Deporte”. Y, en el caso de la prensa online se han analizado los tweets sobre los ministros José Ignacio Wert e Iñigo Méndez de Vigo y sobre el *Ministerio de Educación* publicado en las cuentas de *El País* (@el\_pais), *El Mundo* (@elmundoes) y *ABC* (@abc\_es).
- Ciudadanos: para poder explorar los juicios de legitimidad de los ciudadanos hemos seleccionado los *hashtags* #JoseIgnacioWert y #IñigoMendezdeVigo.

La pregunta de investigación que nos hemos planteado es: ¿A medida que avanza el tiempo, los juicios de la organización son cada vez más parecidos o más diferentes a los de los medios y los de los ciudadanos?

A continuación, analizamos los resultados obtenidos.

### 3. Resultados

Tras realizar el análisis de contenido en los tres puntos de observación, en este epígrafe se presentan los resultados de los datos obtenidos. Con el fin de aclarar la exposición, cuando se abordan los datos de los actores se ha llevado a cabo de dos formas. Por un lado, se presentan los “actores acumulados”, que son la suma de todo lo que corresponde a un mismo punto de observación. Por ejemplo, en el caso de la organización sería la suma de tweets del ministro Wert, tweets del ministro Méndez Vigo, tweets del ministerio y notas de prensa y comunicados. Y, por otro lado, se presentan los “actores sin acumular”, que son los datos de cada punto de observación por separado.

#### 3.1. Evolución en el tiempo de la frecuencia de juicios por actores sin acumular en el tiempo

El gráfico 1 indica la frecuencia de juicios en los actores por separado a lo largo del tiempo. Se recoge aquí este gráfico con el fin de proporcionar una información básica de cuál fue la evolución en el tiempo de la emisión de juicios por parte de los distintos actores analizados.

El gráfico 1 indica que:

- El ministro Wert concentró su actividad en *Twitter* en el año 2012 (es verdad que tomó posesión en diciembre de 2011), para abandonarlo en 2015. Por su parte, el ministro Méndez de Vigo inició en 2015 su actividad como ministro, y desde ese momento estuvo presente en *Twitter*; por eso la mayor concentración de su actividad es en ese año.
- La evolución del *Ministerio de Educación* resulta muy activa. Los dos años analizados 2014 y 2015, en los cuales ambos ministros han estado en el puesto, los datos muestran una actividad similar.
- La comunicación del *Ministerio de Educación* a través de notas de prensa y comunicados es algo irregular: mientras que en los años 2012 y 2013 tiene un porcentaje similar, a partir de 2014 baja la actividad considerablemente.
- En la prensa, en *Twitter* e impresa, se ve una mayor actividad en los años 2011, 2012 y 2013, pero un descenso en 2014 y 2015 en los juicios formulados sobre el ministro y/o ministerio, coincidiendo con el cambio de ministro.

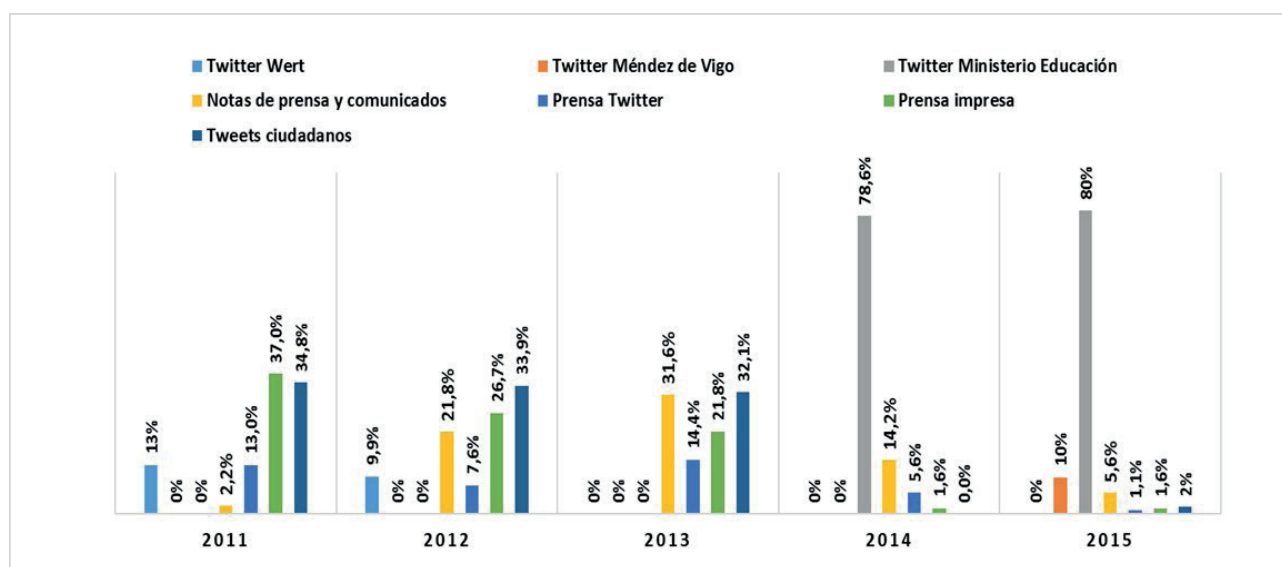


Gráfico 1. Evolución en el tiempo de la frecuencia de juicios por actores sin acumular en el tiempo

- En los ciudadanos pasa algo similar, puesto que en los primeros años hay una gran actividad, pero en el año 2014 no formulan juicios sobre los ministros ni el ministerio. Se podría decir como afirmación inicial que los juicios de los ciudadanos sobre el *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* están más ligados al ministro Wert y al cambio de titularidad del ministro.
- Se observa que en 2011 la mayor actividad la tienen la prensa impresa, con un 37%, y los ciudadanos, con un 34,8%.
- En 2012, están, en primer lugar, los ciudadanos (33,9%), en segundo lugar, la prensa impresa (26,7%) y, en tercer lugar, las notas de prensa y comunicados (21,8%).
- En 2013, podemos observar un leve cambio en la actividad. En primer lugar, los ciudadanos (32,1%); en segundo lugar, las notas de prensa y comunicados (31,6%); y después la prensa impresa (21,8%) y en *Twitter* (14,4%).
- En 2014 y 2015, la mayor actividad, con gran diferencia, es por parte del *Ministerio de Educación* en *Twitter*.

Es decir, en conjunto, los datos muestran que la mayor actividad de la organización, la prensa y los ciudadanos se produjo en 2012 y 2013.

### 3.2. Evolución en el tiempo de la frecuencia de juicios por actores acumulados

En el gráfico 2, podemos observar la evolución en el tiempo de los juicios emitidos por los actores de forma acumulada, es decir, agrupando lo que es de la organización, de los medios y de los ciudadanos.

El gráfico 2 muestra que:

- Globalmente, los números son más bajos en el año 2011 (puesto que la Legislatura empieza en el mes de diciembre). Pero de forma general la actividad baja para todos en el año 2014.
- La organización ha tenido una actividad online que ha ido en ascenso a medida que se avanza en el tiempo, lo que no se corresponde con su actividad tradicional, que tiene una evolución algo irregular, con cierto bajón en el año 2014.
- En cuanto a la prensa, hay que decir que no se corresponde la cantidad de la actividad online con la actividad en el medio impreso: mientras que la prensa tiene su máxima actividad online en el año 2013, la máxima impresa es en el año 2012.
- Por último, llama la atención la actividad de los ciudadanos: en el año 2014 no hay registrado tweet alguno, y concentra su actividad en los años 2011, 2012 y 2013 (con mayor contundencia en el primero), posiblemente porque es durante los años que se realizan más reformas educativas; también porque, como se ha dicho arriba, es el ministro Wert y el cambio de titularidad lo que ha podido provocar más reacciones ciudadanas.
- Comparativamente, desde 2011 a 2013, existe una actividad parecida en todos los actores. Sin embargo, es en 2014 y 2015 cuando se produce un cambio.

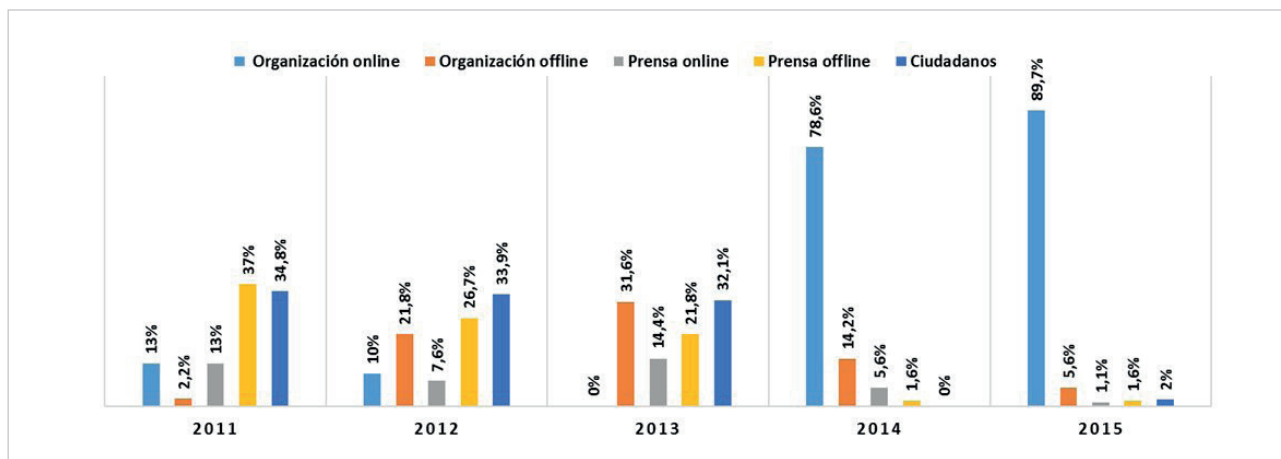


Gráfico 2. Relación de unidades de análisis acumulado en el tiempo

### 3.3. Evolución en el tiempo del tipo de legitimidad de los tres puntos de observación

Los gráficos 3, 4 y 5 muestran la evolución en el tiempo del tipo de legitimidad, respectivamente, de la organización, la prensa, y ciudadanos.

Los datos señalan que, en esencia, aunque el predominio de lo procedimental está en todos los años, hay una clara tendencia a mantenerse en la organización, mientras que tiende a reducirse en los medios y en los ciudadanos. Más concretamente:

- En general, en 2011, el tipo de legitimidad predominante fue el personal en todos los actores. Esto puede ser porque coincide con la toma de posesión del ministro Wert, momento en el que se presta atención a la persona que ocupará



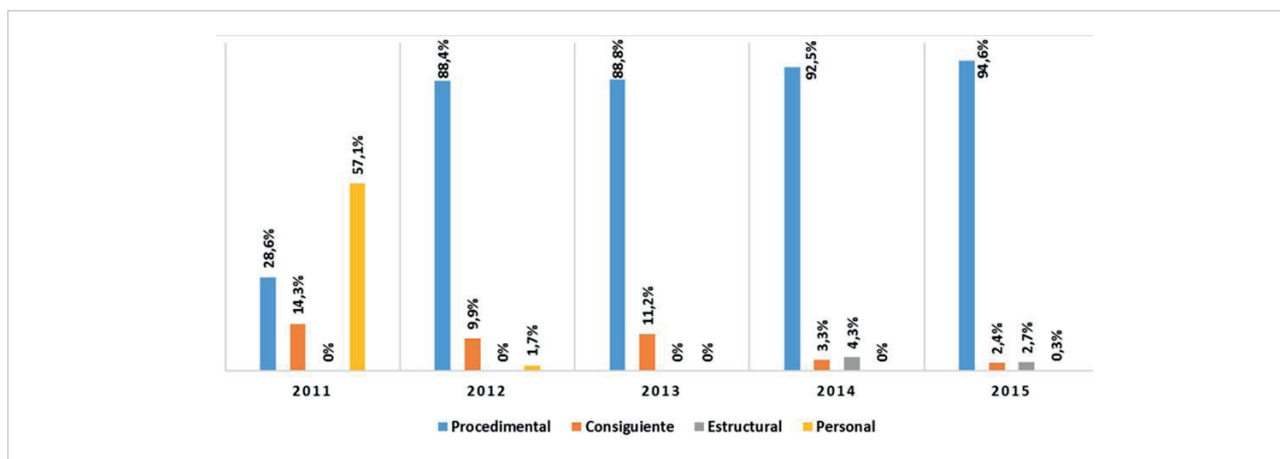


Gráfico 3. Evolución en el tiempo del tipo de legitimidad de la organización

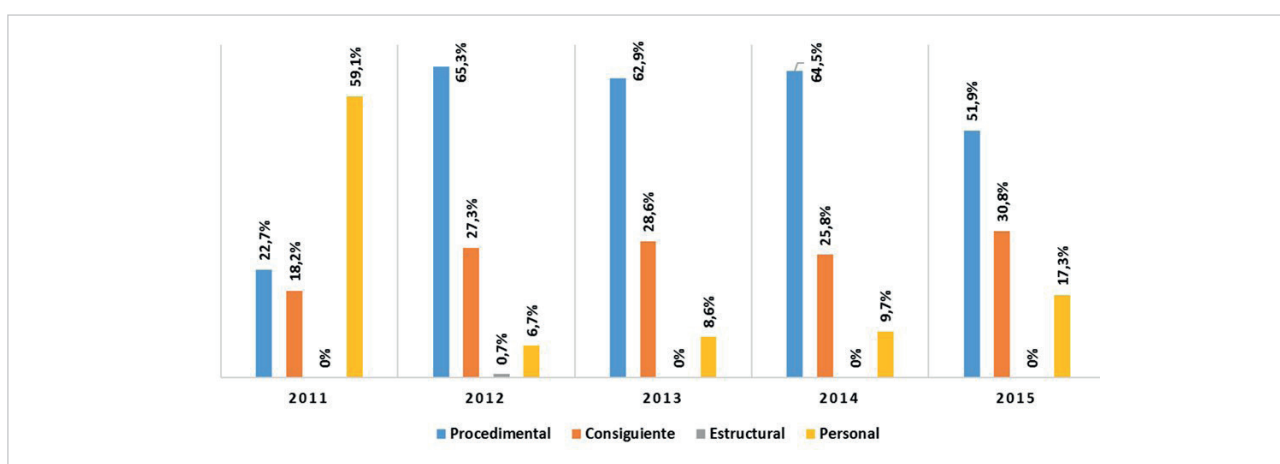


Gráfico 4. Evolución en el tiempo del tipo de legitimidad de la prensa

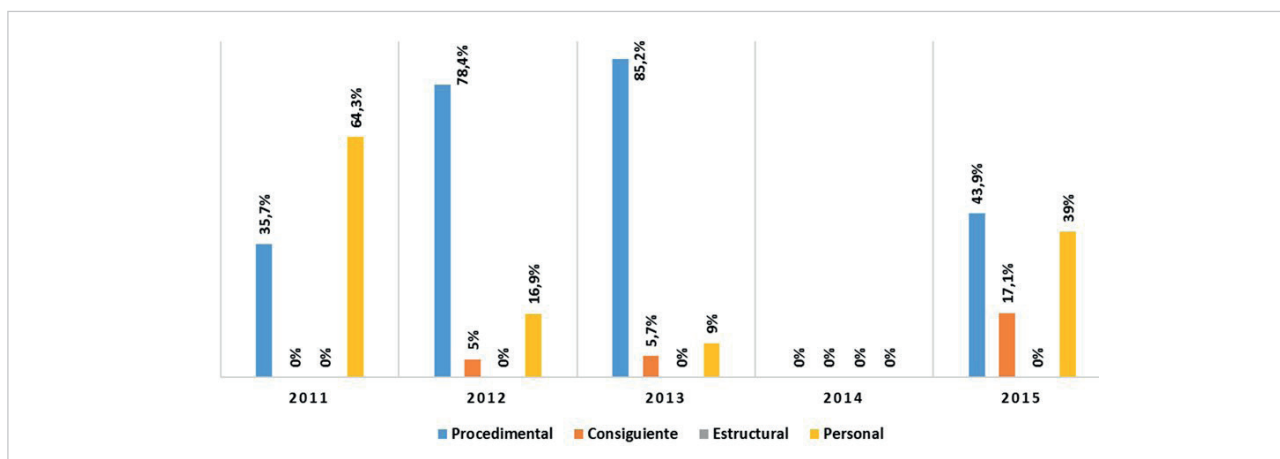


Gráfico 5. Evolución en el tiempo del tipo de legitimidad de los ciudadanos

el liderazgo de la organización. En segundo lugar, destaca el procedimental en los ciudadanos con un 35,7%, en la organización con un 28,6% y en la prensa con un 22,7%. Y, en tercer lugar, la dimensión consiguiente en la prensa (18,2%) y en la organización (14,3%).

- En 2012, hay un cambio en la tendencia y predomina la legitimidad procedimental en los tres actores: organización (88,4%), ciudadanos (78,4%) y prensa (65,3%). La razón puede que se deba a que el ministro Wert anunció que iba a comenzar a trabajar en las reformas educativas. Por otro lado, cabe destacar que la prensa sigue con una puntuación alta en la legitimidad consiguiente (más que en 2012 con un 27,3%) y los ciudadanos en la legitimidad personal (16,9%).

- En el año 2013, vuelve a predominar la legitimidad procedimental en los tres actores. Por su parte, la legitimidad consiguiente sigue aumentando en la prensa con un 28,6%. En cuanto a la legitimidad personal, solo puntúan los ciudadanos (9%) y la prensa (8,6%). La razón de estos resultados puede ser porque en 2013 fue cuando se aprobó la *Lomce*; pero, mientras que la organización le dio importancia al proceso y al procedimiento en su comunicación, la prensa enfoca la atención a los resultados y a los logros de la política pública.
- En el año 2014, la organización sigue formulando sus juicios en términos de legitimidad procedimental, y de forma muy contundente (92,5%), mientras que la prensa mantiene su diversidad de atención distribuyéndose entre la procedimental (64,5%) y la consiguiente (25,8%). Sin embargo, en este año no hubo juicios de los ciudadanos. Sorprendentemente ese año no se registran tweets de los ciudadanos.
- En 2015, aumenta la todavía más la legitimidad procedimental en la organización (94,6%) y baja más la misma en la prensa (51,9%) y en los ciudadanos (43,9%), para dar todavía mayor cabida a los juicios en la legitimidad consiguiente (que en la prensa aumentan hasta un 30,8%) o a lo personal (en lo ciudadano se incrementa hasta un 39%).

En suma, los datos muestran una evolución en el tiempo que corrobora la falta de congruencia entre la organización y los medios y los ciudadanos que ya se había constatado hasta ahora. Pero estos datos parecen, además, indicar que esa falta de congruencia es creciente a medida que pasa el tiempo. Salvando el período inicial (en el que en todos los casos la legitimidad personal predomina, y que, como se ha dicho, se debe a la toma de posesión), a partir del segundo año, mientras que la organización se instala en un discurso monopolizado por los procedimientos, tanto los medios como los ciudadanos incrementan su variedad de intereses; en los dos casos baja el predominio de lo procedimental para dar mayor cabida a los resultados y al liderazgo.

### 3.4. Evolución en el tiempo en el sentido de los juicios de los tres puntos de observación

Los gráficos 6, 7 y 8 reflejan la evolución del sentido de los juicios (positivo, negativo o neutro) que han emitido la organización, la prensa y los ciudadanos.

- En el año 2011, existen diferencias entre los tres puntos de observación. Mientras que el sentido neutro predomina en la organización (71,4%) y en la prensa (73,9%), el negativo destaca en los ciudadanos (62,5%). En cuanto al sentido positivo, la organización formula un 28,6% de sus juicios y la prensa un 17,4%. Este año, como he mencionado anteriormente, coincide con la toma de posesión del ministro Wert.
- En 2012, la organización continúa con un porcentaje significativo en el sentido neutral (86,9%) y baja en el positivo (13,9%). En cambio, la prensa, aunque mantiene el tono positivo en un 17,8%, el que predomina es el negativo (53,3%). En el caso de los ciudadanos el tono negativo sigue siendo el más relevante con un 62,4%, seguido del neutral con un 34,2%. Los juicios de la prensa y de los ciudadanos se asemejan más entre sí que con los de la organización.
- En 2013, tampoco hay cambios en el sentido de los juicios de la organización, por lo que destaca significativamente con un 96% la procedimental. En el caso de la prensa, los datos muestran que sigue polarizado entre el tono negativo (60,9%) y el neutro (31,2%). Sin embargo, es importante señalar que se produce un cambio en los ciudadanos y el tono neutral, con un 43,5%, supera al negativo (38,7%).

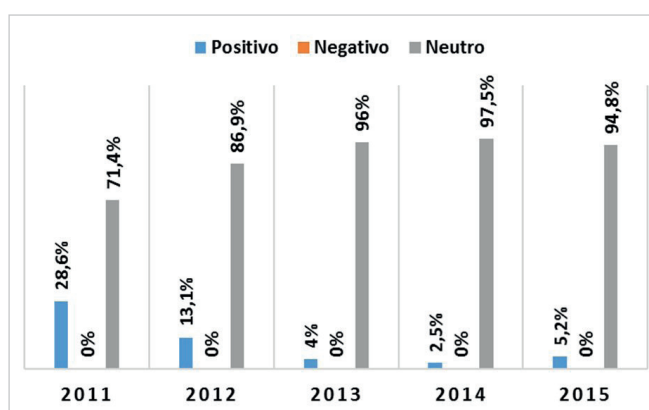


Gráfico 6. Evolución en el tiempo del sentido de los juicios de la organización

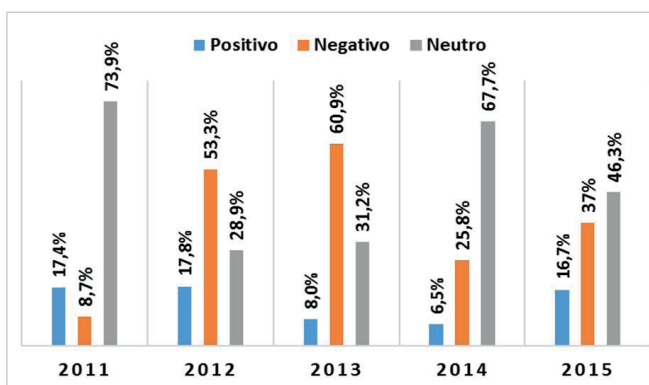


Gráfico 7. Evolución en el tiempo del sentido de los juicios de la prensa

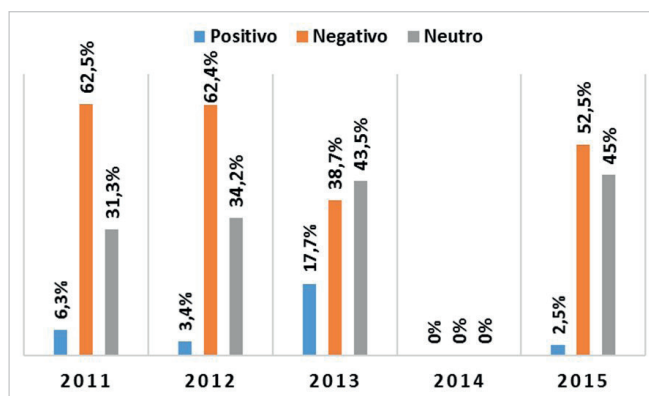


Gráfico 8. Evolución en el tiempo del sentido de los juicios de los ciudadanos

- En el año 2014, el tono predominante es el neutral en la organización y en la prensa. En el segundo caso se produce un cambio y empieza a predominar considerablemente el tono neutro (67,7%). Los ciudadanos no tienen juicios este año.
- Y, finalmente, en 2015, la tendencia en la organización y la prensa es la misma que en el año anterior, predominando la procedimental. Y en el caso de los ciudadanos, los juicios están entre el tono negativo (52,5%) y el neutro (45%).

Los datos de este análisis son algo diferentes a lo hallado en el epígrafe anterior: se pone de manifiesto que la tendencia de la organización a mantenerse estable en un discurso neutro ha podido influir en el incremento del discurso neutral de la prensa que, salvando el período inicial (que como ya hemos dicho, hay que dejarlo aparte), pasa claramente de un discurso negativo a un discurso neutral. En los ciudadanos, sin embargo, se aprecia un predominio de discurso negativo que sólo es superado ligeramente en un año. No podemos establecer aquí relación causa-efecto, pero sí podemos afirmar que, a lo largo del tiempo, mientras que se aprecia un incremento en el parecido entre el discurso de los medios y el de la organización, este no se produce entre el de ésta y el de los ciudadanos.

Con estos datos se puede dar respuesta a la pregunta de investigación. No se incrementa el parecido del discurso de la organización con el de los medios y los ciudadanos (sino lo contrario, se incrementa la discrepancia) en lo que se refiere al tipo de legitimidad; sin embargo, se incrementa el parecido de la organización con los medios en lo que se refiere al predominio de lo neutral, y lo opuesto con los ciudadanos (en quienes sólo momentáneamente una vez se logra alterar el predominio de lo negativo).

**Pollock y Rindova** (2003) constatan unos resultados mixtos respecto a la influencia de la legitimidad mediática en los juicios de los ciudadanos: unos autores consideran que los medios son muy relevantes en el proceso de legitimación de las organizaciones (por ejemplo, **Fombrun**, 1996, y **Hoffman y Ocasio**, 2001), y otros como **Baum y Powell** (1995) o **Elsbach** (1994) consideran que la influencia es menor, que

“la cobertura mediática refleja la evaluación del público y, además, provee una medición de la legitimidad de la organización” (**Pollock; Rindova**, 2003, p. 632).

Es decir, que los medios no intervienen, sino que actúan simplemente reflejando el juicio de la sociedad. Como hemos mencionado, aquí no se puede establecer causa-efecto, pero sí constatar que las dinámicas de los juicios de legitimidad de los ciudadanos se parecen más a las de los medios que a las de la organización.

Las dinámicas de los juicios de legitimidad de los ciudadanos se parecen más a las de los medios que a las de la organización

#### 4. Conclusiones

Una vez analizado los datos, hemos alcanzado las siguientes conclusiones en referencia a la evolución que han tenido los tres actores en el periodo analizado. En respuesta a la pregunta de investigación planteada anteriormente se detecta una mayor congruencia entre la prensa y los ciudadanos, mientras la organización ha seguido un camino diferente, con juicios cada vez más diferentes a los de los medios y los de los ciudadanos.

Esto puede estar indicando, en primer lugar, que hay que añadir matices a lo constatado hasta ahora por la investigación precedente, que registraba una prioridad de lo procedimental asociada a la mayor visibilidad de la corrupción: como ya se dijo, si bien la crisis económica (2010) hace que la gente sea más realista (resultados de gestión) que partidista en sus valoraciones, la mayor visibilidad de corrupción (2011) inclina la preocupación de la gente por lo procedimental, por la integridad de los procesos, preocupación incluso mayor que los resultados de gestión. Los datos parecen apuntar ahora que, a partir del año 2013, si bien predomina lo procedimental, los resultados y el líder importan empiezan a importar; y si la tendencia se mantuviera, es posible que en el futuro se dé un equilibrio entre estas tres dimensiones (si bien la estructural queda completamente ausente).

Esto marca importantes consecuencias para la práctica de la comunicación de las organizaciones, que tendrán que combinar bien los distintos aspectos de legitimidad, para reajustarse a lo que la gente espera. Pero no es lo que ha hecho la organización objeto de este trabajo, y es el segundo hallazgo que aquí se constata: los datos muestran, una vez más, que hay desconexión de la organización con los medios y con los ciudadanos. No parece que la organización haya ido siguiendo las percepciones de sus públicos para captar sus intereses e inquietudes, sino que se ha instalado en una comunicación procedimental con la que no parece determinar ni a los medios ni a los ciudadanos.

Sin embargo, en cuanto al sentido del juicio, a medida que avanza el tiempo, la prensa se parece a la organización; pero no los ciudadanos. La tendencia de la organización a mantenerse estable en un discurso neutro ha podido influir en el incremento del discurso neutral de la prensa que, salvando el período inicial, pasa claramente de un discurso negativo a un discurso neutral. En los ciudadanos, sin embargo, se aprecia un predominio de discurso negativo que sólo es superado ligeramente en un año. No podemos establecer aquí relación causa-efecto, pero sí podemos afirmar que, a lo largo del tiempo, mientras que se aprecia un incremento en el parecido entre el discurso de los medios y el de la organización, no entre el de ésta y el de los ciudadanos.



Como una institución pública no tiene los suficientes recursos ni temporales ni económicos como para mantener una reputación excelente y menos cuando la situación es de crisis, la reputación neutral del Ministerio puede ser la ideal debido a que necesita menos mantenimiento y se adapta mejor a la situación del sector público.

Los procesos de reputación acaban estableciendo como obligatorios ciertos requisitos de legitimidad

Los estándares de reputación cambian con el tiempo hasta tal punto que lo que hoy hace distinguible a una organización, mañana será práctica común de todas y, por tanto, se hará de obligado cumplimiento. Los procesos de reputación acaban estableciendo como obligatorios ciertos requisitos de legitimidad. Esto es todavía más contundente en el sector público, donde los públicos exigen que los políticos no sólo cumplan las leyes sino también con unos estándares sociales (aunque no sean objeto de ley); por eso se producen escándalos antes incluso de que se dictamine si hay o no infracción; y sobre temas que no necesariamente vulneran la ley. En el sector público, los juicios de legitimidad, llevan a exigir una responsabilidad política mucho antes de que se exija la penal (e incluso aun cuando ésta nunca llega a exigirse).

## 5. Bibliografía

**Aerts, Walter; Cormier, Denis** (2009). "Media legitimacy and corporate environmental communication". *Accounting, organizations and society*, v. 34, n. 1, pp. 1-27.

<https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.005>

**Banco Mundial** (2006). *Where is the wealth of nations? Measuring capital for the 21<sup>st</sup>. century*. Washington, DC: World Bank. ISBN: 978 0 821363546

**Banco Mundial** (2011). *The changing wealth of nations: Measuring sustainable development in the new millennium*. Washington, DC: World Bank. ISBN: 978 0 821384886

**Baum, Joel A. C.; Powell, Walter W.** (1995). "Cultivating an institutional ecology of organizations: Comment on Hannan, Carroll, Dundon & Torres". *American sociological review*, v. 60, n. 4, pp. 529-538.

<https://doi.org/10.2307/2096292>

**Bitektine, Alex** (2011). "Toward a theory of social judgments of organizations: The case of legitimacy, reputation, and status". *Academy of management review*, v. 36, n. 1, pp. 151-179.

<https://doi.org/10.5465/amr.2009.0382>

**Canel, María-José** (2014). "Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública". En: Herrero, Monserrat; Cruz, Alfresco; Lázaro, Raquel; Martínez, Alejandro (eds.). *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira*, pp. 69-88. Pamplona: Eunsa. ISBN: 978 84 31329709

**Canel, María-José** (2015). "La comunicación de las instituciones públicas para la regeneración democrática". En: Francisco. Llera (ed.). *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas* (pp. 331-354). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. ISBN: 978 84 25916991

**Canel, María-José** (2017). "La investigación sobre los bienes intangibles en la administración pública". En: Canel, María José.; Piqueiras, Paloma.; Ortega, Gabriela (ed.). *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles*. Madrid: Innapp Investiga, pp. 11-28. ISBN: 978 84 73516174

**Canel, María-José; Echart, Nazareth** (2011). "The role and functions of government public relations. Lessons from public perceptions of government". *Central European journal of communication*, v. 4, n. 1, n. 6, pp. 109-123.

<https://www.pl/cejc/article/view/6647>

**Canel, María-José; García-Molero, Ángeles** (2013). "Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del Gobierno de España". *Zer-Revista de estudios de comunicación*, v. 18, n. 34, pp. 29-48.

<http://hdl.handle.net/10810/41104>

**Colleoni, Elanor** (2013). "CSR communication strategies for organizational legitimacy in social media". *Corporate communications: an international journal*, v. 18, n. 2, pp. 228-248.

<https://doi.org/10.1108/13563281311319508>

**Deephouse, David; Carter, Suzanne** (2005). "An examination of differences between organizational legitimacy and organizational". *Journal of management studies*, v. 42, n. 2, pp. 329-360.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2005.00499.x>

**Díez-Martín, Francisco; Blanco-González, Alicia; Prado-Román, Camilo** (2010). "Legitimidad como factor clave del éxito organizativo". *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, v. 16, n. 3, pp. 127-143.

[https://doi.org/10.1016/S1135-2523\(12\)60038-0](https://doi.org/10.1016/S1135-2523(12)60038-0)

- DiMaggio, Paul; Powell, Walter** (1983). "The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields". *American sociological review*, v. 48, n. 2, pp. 147-160.  
<https://doi.org/10.2307/2095101>
- Elsbach, Kimberly D.** (1994). "Managing organizational legitimacy in the California cattle industry: The construction and effectiveness of verbal accounts". *Administrative science quarterly*, v. 39, pp. 57-88.
- Fombrun, Charles J.** (1996). *Reputation: Realizing value from the corporate image*. Boston: Harvard Business Press. ISBN: 0875846335
- Golant, Benjamin; Sillince, Jonh** (2007). "The constitution of organizational legitimacy: A narrative perspective". *Organization studies*, v. 28, n. 8, pp. 1149-1167.  
<https://doi.org/10.1177/0170840607075671>
- Grimmelikhuisen, Stephan; Meijer, Albert** (2015). "Does Twitter increase perceived police legitimacy?". *Public administration review*, v. 75, n. 4, pp. 598-607.  
<https://doi.org/10.1111/puar.12378>
- Hoffman, Andrew J.; Ocasio, William** (2001). "Not all events are attended equally: Toward a middle-range theory of industry attention to external events". *Organization science*, v. 12, n. 4, pp. 415-434.  
<https://doi.org/10.1287/orsc.12.4.414.10639>
- Hunt, Courtney; Aldrich, Howard** (1996). "Why even Rodney Dangerfield has a home page: Legitimizing the world wide web as a medium for commercial endeavors". In: *Annual meeting of the Academy of Management*, Cincinnati, Ohio.
- Luoma-aho, Vilma** (2008). "Sector reputation and public organizations". *International journal of public sector management*, v. 21, pp. 446-467.  
<https://doi.org/10.1108/09513550810885778>
- Pollock, Timothy G.; Rindova, Violina P.** (2003). "Media legitimation effects in the market for initial public offerings". *Academy of management journal*, v. 46, n. 5, pp. 631-642.  
<https://doi.org/10.2307/30040654>
- Robles-López, Carmen-María** (2019). *La reputación y la legitimidad como bienes intangibles en el sector público: el caso del ministro y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2011-2015)*. McGraw Hill. ISBN: 978 84 73516877
- Robles-López, Carmen-María; Canel-Crespo, María-José** (2017). "Exploring the dynamics of the legitimacy judgment about the public sector: the case of the Spanish Ministry of Education and its media legitimacy (2011-2015)". *Communication & society*, v. 30, n. 3, pp. 215-228.  
<https://doi.org/10.15581/003.30.3.215-228>
- Robles-López, Carmen-María; Rodríguez, Carlos** (2017). "El bien intangible legitimidad". En: Canel, M. J.; Piqueiras, P.; Ortega, G. (eds.). *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles*. Madrid: Innap Investiga, pp. 51-74. ISBN: 978 84 73516174
- Scott, Richard; Meyer, John** (1991). "The organization of societal sectors: Propositions and early evidence". In: Walter, Powell & DiMaggio, Paul (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 108-40). Chicago, IL: University of Chicago Press. ISBN: 978 0 226677095
- Suchman, Mark** (1995). "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches". *Academy of management review*, v. 20, n. 3, pp. 571-610.  
<https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>



<http://www.elprofesionaldelainformacion.com>

**Bienvenido a EPI**  
Revista científica internacional

e-ISSN: 1699-2407  
<https://doi.org/10.3145/EPI>

Revista internacional de  
**Información y Comunicación**  
indexada por WoS Social Sciences Citation Index (Q2),  
Scopus (Q1) y otras bases de datos

Factor de impacto JCR:  
**JIF 2019=1,580**

Scopus/SCImago Journal Rank:  
**SJR 2019=0,480**