



El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos

Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés

Pablo Gutiérrez Rodríguez

Licenciado en Economía por la Universidad de Oviedo. Ha desarrollado su trabajo en el Área de Comercialización e Investigación de Mercados de la Universidad de León. Doctor por esta Universidad, ha participado en más de 10 libros y capítulos de libro en diferentes revistas científicas de carácter nacional e internacional, y en más de 60 congresos en diferentes países. Además, ha dirigido y participado en más de 30 proyectos de investigación financiados por diferentes entidades, como la Comisión Europea, el Ministerio de Educación o la Junta de Castilla y León. Su carrera docente se ha centrado en la impartición de diferentes asignaturas de marketing.

Marta Jorge García-Inés

Licenciada en Economía General por la Universidad de Oviedo (1998), doctora en Economía por la Universidad de León (2006) y máster en Asesoría Fiscal por el Centro de Estudios Financieros (2007). Su actividad docente e investigadora la ha desarrollado como profesora del Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de León. Sus líneas de investigación están orientadas básicamente a la economía de la energía, la financiación autonómica y la microeconomía. Este interés se ha reflejado en la publicación de diversos artículos en revistas académicas especializadas y en la participación en congresos nacionales e internacionales y en proyectos de investigación (Instituto de Estudios Fiscales, Fundación Banco Herrero...) orientados a estos temas.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés

ISBN: 978-84-96653-95-5

Depósito Legal: M-1478-2008

Índice

1	Introducción	5
2	El ciudadano como consumidor en las Administraciones públicas	7
3	La Administración pública como ámbito de aplicación de <i>marketing</i>	10
3.1	El enfoque jurídico del sector público	10
3.2	El enfoque económico del sector público	12
4	Los servicios públicos	14
4.1	Determinación del carácter público del servicio	14
4.2	Los servicios públicos locales: características	16
5	Calidad percibida del servicio	18
5.1	La calidad del servicio público	19
5.2	La calidad en el ámbito de los gobiernos locales a nivel internacional	23
6	La satisfacción	25
6.1	Relación entre calidad percibida y satisfacción	25
7	Elaboración del cuestionario	28
7.1	Diseño del cuestionario	29
7.2	Generación de la muestra de ítems	32
7.3	Elaboración de los cuestionarios	33
7.4	Realización del pretest y determinación del método de operativización	35
8	Obtención de los datos y tratamiento de la información	37
8.1	Obtención de los datos	37
8.2	El proceso de implantación del cuestionario	38
8.3	Tratamiento de la información	40
9	Análisis de los datos y el modelo	42
9.1	Introducción al análisis PLS	46

9.2	Análisis de la estructura del modelo y sus relaciones	47
9.3	Ajuste global del modelo	48

10.	Propuesta de políticas para las Administraciones públicas	50
------------	--	-----------

11.	Bibliografía	53
------------	---------------------	-----------

12.	Índice de Tablas y Gráficos	58
------------	------------------------------------	-----------

Introducción

El concepto de calidad tiene y ha tenido, sobre todo en los últimos tiempos, una gran aceptación en la cultura empresarial, y también en la no empresarial, de nuestros días. De este modo se ha configurado como un elemento de valor tanto económico como competitivo, de cuyo manejo derivan cambios en las políticas, conductas, estrategias y decisiones que toman los distintos agentes del sistema económico. En esta investigación abordamos el concepto de calidad tomando como punto de referencia a la Administración pública. En este contexto, la calidad constituye uno de los elementos de medida para la búsqueda de una mejora de los servicios y de una competitividad cada vez más presente en el ámbito público. Esto es, la calidad es el mecanismo más adecuado para contribuir a la mejora de los recursos humanos, la productividad y la adaptación de las necesidades sociales en una época de modernización y orientación al ciudadano en que viven los entes públicos.

Las prácticas que se plasman en este trabajo no son más que la necesidad de utilizar un nuevo concepto de “calidad de servicio” en el sector público, el agente que lleva a cabo una función de provisión de bienes y servicios y que se enfrenta a un contexto cada vez más competitivo donde la mejora de la prestación de sus servicios es fundamental.

Algunos autores –sobre todo integrantes del estudio de la gestión pública– consideran inapropiada la utilización de los instrumentos y las técnicas de *marketing* en su ámbito de estudio. A pesar de estas oposiciones al uso del *marketing* como instrumento de trabajo, que aún hoy en día existe, los términos “necesidades”, “satisfacción”, “modernización”, “cliente”, “estrategia”, “planificación”, “atención”, “orientación” y unos cuantos ejemplos más están presentes en la bibliografía de la gestión pública. Esto muestra lo idóneo de la aplicación del *marketing*, aunque este término no sea aceptado de manera explícita.

Toda esta argumentación se resume en la posibilidad de usar una escala de medida de la calidad percibida por parte de los usuarios de los servicios públicos, que conlleva una serie de ventajas (Fernández, 2000:66):

- Permite comprobar la adecuación de la oferta del servicio a las expectativas del cliente, esto es, valorar la calidad del servicio que se presta por parte de la Administración pública.
- Ayuda a detectar aquellos aspectos concretos donde la organización presenta tanto fortalezas como debilidades.
- Establece comparaciones entre competidores u otras administraciones (del mismo o distinto nivel), no sólo en términos globales, sino también en términos específicos (cada dimensión o ítem).
- Permite comparar la situación de una organización con la media del sector y, al igual que en el caso anterior, con un carácter global o puntual.

Facilita la realización de estudios sobre la evolución tanto de las expectativas de los clientes como de sus percepciones. De este modo, la organización puede comprobar el impacto que sobre la percepción han tenido las medidas adoptadas.

En resumen, el objetivo prioritario de este proyecto es la valoración de los factores determinantes de la calidad del servicio público local percibido por los ciudadanos y sus repercusiones sobre su satisfacción. Y, en último término, sobre la actuación de la Administración. A tal efecto, es preciso delimitar un marco espacial objeto de estudio, que está formado por los pequeños municipios de Castilla y León.

Con este objetivo, la investigación se estructura del siguiente modo: en los epígrafes iniciales se realiza una revisión de la literatura relativa a los conceptos clave de esta investigación: ciudadano, Administración y *marketing*. A continuación, en los capítulos quinto y sexto se establece el marco teórico a partir del cual se desarrollará el análisis empírico, es decir, se describen los conceptos de calidad y satisfacción. Posteriormente, el capítulo séptimo contiene la elaboración del cuestionario, mientras que en el octavo se describen los datos y el tratamiento de la información. Finalmente, en los dos últimos capítulos se presenta el análisis del modelo y las conclusiones obtenidas, y se señalan una serie de propuestas derivadas de las mismas.

El ciudadano como consumidor en las Administraciones públicas

La satisfacción de los ciudadanos conlleva saber quiénes y cómo son. De este modo, cuando se hace referencia a los intercambios públicos, en un primer momento se pueden considerar a diferentes públicos finalistas objeto de estudio (Chias, 1995):

- El ciudadano como individuo o persona física.
- La familia como agrupación social de primer nivel.
- Los grupos asociados sobre la base de intereses sociales o económicos.
- Las empresas.
- El turista, como consumidor temporal, aunque no resida en un país o ciudad.

La variedad de públicos potenciales en los que centrar el estudio da lugar a un nuevo conjunto de términos. Así, Wiener (1991) señala que el cambio en el vocabulario es muy indicativo de la evolución en el tratamiento de la Administración como centro de estudio: “Ya no se habla de sometidos, ni de administrados, sino de usuarios, clientes y hasta de ciudadanos...”.

La denominación del término cliente ha estado muy difundida, fundamentalmente en los primeros momentos de la modernización del sector público. A este respecto, Subirats (1991:4) entiende el concepto “... no como manifestación de privilegio, de corrupción o de trato desigual, sino como expresión de mayor exigencia, de mayor activismo por ambas partes, e incorporando no solamente a personas o individuos, sino a grupos, asociaciones y colectivos”.

A pesar de la utilidad de la multidiversidad de denominaciones, Walsh (1989) expresa su preocupación por la posible confusión, de manera que la utilización de una variedad de tér-

minos puede ser útil en función de las diferentes circunstancias y de los diferentes servicios, eligiendo los nombres en función del análisis de las relaciones que se generan. Siguiendo esta argumentación, el propio Walsh, que analiza varios posibles términos, plantea como inapropiado el uso de las denominaciones “consumidor”, “usuario” o “receptor”, porque implican un comportamiento pasivo que no es propio de la prestación de los servicios. Tampoco resulta adecuado, según el autor, el término “cliente”, debido a su uso preeminente en el sector privado, evitando, de este modo, equivocaciones sobre el tipo de intercambio del que se trata. Sí ve adecuado –pero para el caso de los bienes o servicios colectivos– el concepto de “beneficiario”, aunque parezca seguir indicando pasividad.

La orientación al servicio del público implica que la relación entre el público y la Administración lleva implícita una serie de características peculiares. Éstas no hacen referencia sólo a la posibilidad de ser clientes, sino también al hecho de ser ciudadano, lo cual es un rasgo diferenciador frente al sector privado. El reconocimiento de este hecho diferenciador incluye la comprensión de las múltiples relaciones que se generan, así como la importancia del carácter colectivo (Cervera, 1999). Igualmente, incluye la posibilidad de exigir responsabilidades políticas sobre el buen funcionamiento de la acción pública (Sancho, 1999).

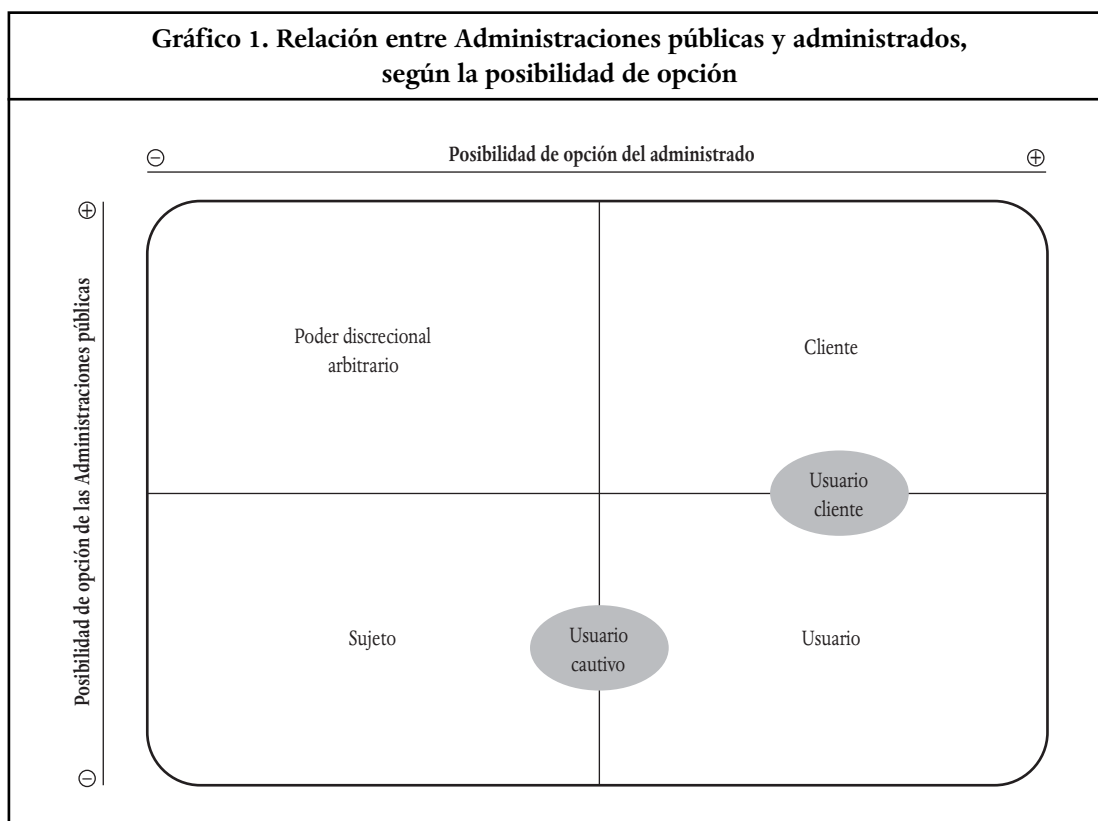
Las peculiares características de las relaciones entre la Administración pública y el ciudadano se ponen de relieve en la clasificación establecida por Laufer y Burlaud (1989:128). Estos autores establecen cuatro posibles situaciones principales, así como otras dos intermedias, de manera que la posibilidad de optar por tomar parte o no en una relación por parte de la Administración y/o de sus públicos demandantes proporciona la siguiente clasificación:

- En la situación de “sujeto”, el administrado no tiene la opción de entrar o no en la relación (por ejemplo, pagar impuestos, cumplir las leyes, etc.), y tampoco las Administraciones públicas tienen la posibilidad de no administrar (pues deben percibir los impuestos, hacer cumplir las leyes, etc.). En esta relación los ciudadanos son sujetos de deberes (de ahí su denominación de sujeto) en una situación donde no existe competencia entre el sector público y el sector privado. Aunque el ciudadano, en esta primera clasificación, es un sujeto de deberes, esto no es óbice para que le asistan algunos derechos. Para Fiorentini (1990: 114) y López y Gadea (1995) esta categoría recibe el nombre de “ciudadano administrado”, resaltando que la única alternativa posible de intercambio es la oferta pública.
- En la segunda de las situaciones, la de “usuario”, el administrado tiene la opción de entrar o no en la relación (correos, transporte por ferrocarril, etc.), pero no así la Administración (que habiendo optado por ofrecer un servicio debe garantizar su continuidad). El ciudadano puede optar por una oferta alternativa a la pública (mensajería privada, medios privados de transporte, etc.), razón por la que ya existe competencia. Tanto Fiorentini (1990:114) como López y Gadea señalan esta posibilidad en su denominación de ciudadano usuario.
- En la tercera situación, la de “cliente”, tanto el administrado como la Administración tienen la posibilidad de participar o no en la relación. En este caso, poco frecuente, la competencia es fuerte; el ciudadano (ciudadano cliente para los anteriores dos autores) puede

escoger libremente entre opciones públicas y/o privadas, convirtiéndose en sujeto de deseos y no estando obligado a consumir los productos públicos (publicaciones del Patrimonio Nacional, mapas del Instituto Geográfico, etc.).

- En la cuarta situación, la arbitrariedad pública es máxima, porque el administrado no puede optar por tomar parte o no en la relación, mientras que la Administración sí puede hacerlo (con lo que decide, de hecho, si va a existir o no esa relación). De este modo, al ciudadano se le puede considerar como objeto de poder de la Administración. Los ejemplos pueden parecer poco frecuentes, pero la Administración los hace mucho menos excepcionales de lo que se puede pensar o, quizá, de lo que deberían ser (actuaciones potestativas de oficio, etc.).

Junto con estas cuatro situaciones principales, existen otras dos intermedias, tal y como ocurre en la realidad de la relación entre el ciudadano y la Administración (Laufer y Burlaud (1989:129-30). Así, existe la figura del “usuario cautivo”, caso en el que el administrado es un usuario por derecho propio, pero la inexistencia de una competencia real condiciona sus posibilidades de participar o no en la relación de intercambio con la Administración pública (trabajadores que carecen de vehículo propio y dependen de los transportes públicos para acudir a su trabajo, etc.). La segunda de las categorías intermedias se produce, también con frecuencia, cuando tanto el ciudadano como la Administración tienen la posibilidad de optar por participar o no en la relación, pero esta última ve limitadas sus posibilidades por las obligaciones a que le somete el servicio público, surgiendo la figura del usuario cliente.



Fuente: Elaboración propia en base a Laufer y Burlaud (1989: 127-32) y a Fiorentini (1990:14).

La Administración pública como ámbito de aplicación de *marketing*

Con el objetivo de delimitar y conceptualizar la Administración pública, se trata de ofrecer las definiciones de mayor utilidad. A tal efecto, describimos el sector público desde dos perspectivas: un enfoque jurídico y un enfoque económico.

3.1 El enfoque jurídico del sector público

Tres son los pilares sobre los que se asienta la organización territorial del Estado, a partir de la Constitución Española: el sector público estatal, el sector público autonómico y el sector público local.

De este modo, se entiende como Administraciones públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las comunidades autónomas.
- c) Las entidades que integran la Administración local.

Las entidades de derecho público con personalidad propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas cuando ejerzan potestades administrativas.

En esta investigación, tal y como señalamos anteriormente, hacemos especial referencia a uno de los niveles subcentrales de gobierno: la Administración local, que está integrada, en términos territoriales, por las siguientes entidades (art. 3, Ley de Bases):

- a) El municipio.
- b) La provincia.
- c) La isla, en los archipiélagos balear y canario.

Asimismo, gozan de condición de entidades locales:

- a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.
- b) Las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes estatutos de autonomía.
- c) Las áreas metropolitanas.
- d) Las mancomunidades de municipios.

De esta clasificación podría concluirse la existencia de una serie de entes locales territoriales (municipio, provincia e isla en los archipiélagos balear y canario) y no territoriales (entidades de ámbito territorial inferior al municipal, comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios).

La definición de “municipio” se establece en los siguientes términos (art. 1, Ley de Bases): “Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces

Tabla 1. Entes locales y su definición	
Entes	Concepto
Diputaciones	Órganos de gobierno y administración autónoma de las provincias.
Cabildos insulares	Órganos de gobierno y administración autónoma de cada isla del archipiélago canario.
Ayuntamientos	Órganos de gobierno y administración autónoma de los municipios de las entidades locales.
Mancomunidades	Entidades locales formadas por asociación de municipios para la ejecución en común de obras o prestación de servicios de su competencia.
Comarcas	Entidades locales creadas por las comunidades autónomas que agrupan municipios para gestionar intereses comunes o para la prestación de servicios dentro de su ámbito.
Áreas metropolitanas	Entidades locales creadas por las comunidades autónomas, integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre los que existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación y coordinación de servicios y obras de forma conjunta.
Agrupaciones de municipios	Entidades locales constituidas por municipios y que, no incluidas en los puntos anteriores, se han creado para la realización de fines comunes.
De ámbito territorial inferior al municipio	Entidades creadas para la administración descentralizada de núcleos de población separados. Su denominación varía según su emplazamiento.

Fuente: Cervera (1999:21).

inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”. Además, “son elementos del municipio el territorio, la población y la organización”. El gobierno y la administración corresponden al ayuntamiento.

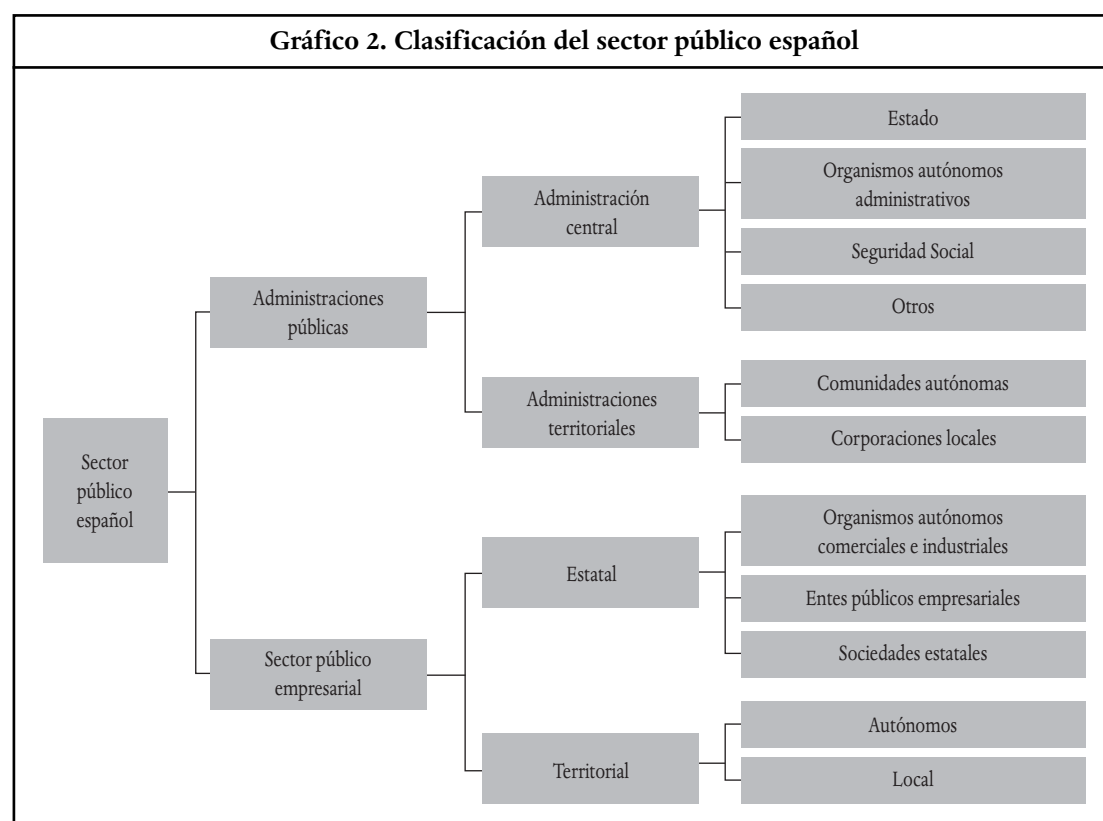
La importancia del municipio se fundamenta en ser considerado como la entidad territorial local básica de la organización territorial del Estado.

3.2 El enfoque económico del sector público

Siguiendo la clasificación del Sistema de Cuentas Europeo (SEC), el sector público español se divide en dos grandes bloques:

- Administraciones públicas.
- Sector público empresarial.

Bajo la denominación de Administraciones públicas se enmarcan un conjunto de instituciones que, principalmente, producen servicios (o productos) no destinados a la venta para la colectividad, y suelen llevar a cabo actuaciones de redistribución de la riqueza. La principal diferencia que se establece entre las empresas públicas y las Administraciones públicas es la



Fuente: Elaboración propia en base a Laufer y Burlaud (1989:127-32) y Fiorentini (1990:14).

forma de financiación. Las primeras reciben principalmente sus fondos a través de la venta de los bienes y productos que producen, aunque, generalmente, reciben importantes aportaciones del Estado ya que su fin no es sólo la maximización de beneficios. Las Administraciones públicas reciben la financiación por medio de pagos obligatorios (directos o indirectos) procedentes de la ciudadanía.

El SEC divide las Administraciones públicas en tres subsectores:

- Administración central: son los órganos administrativos del Estado y los organismos centrales cuya competencia se extiende a la totalidad del territorio, con excepción del tercer subsector: la Seguridad Social.
- Administraciones locales: su competencia abarca sólo una parte del territorio, con la excepción de las administraciones locales de la Seguridad Social, más cercanas al ciudadano y objeto de estudio.
- La Seguridad Social: son todas las administraciones centrales, regionales y locales cuya actividad principal consiste en proporcionar prestaciones sociales y cuyos recursos se basan en las cotizaciones sociales obligatorias.

Por otra parte, se podrían establecer una serie de características diferenciadoras de la Administración local frente a otros niveles de gobierno (Subirats, 1996). Éstas aparecen resumidas en la Tabla 2.

Tabla 2. Características diferenciales de la Administración local	
Características	Definición
Desempeño de diferentes funciones	La Administración local suele encargarse de las políticas de prestación de servicios más cercanas al ciudadano.
Responsabilidad más difusa y dificultad en la toma de decisiones	Las responsabilidades sobre las funciones a desarrollar por el gobierno local están más difusas, dada la fragmentación de competencias y la gran dependencia de recursos. Ello dificulta también el proceso de toma de decisiones.
Las características de los servicios prestados	Los servicios de la Administración local se caracterizan por un carácter directo, estar localizados territorialmente, ser divisibles y experimentar grandes variaciones en la demanda.
La relación con los administrados	El fuerte nivel de relación directa entre el prestador del servicio y el usuario podría proveer de un substrato más adecuado para el desarrollo de una orientación al mercado.
Mayores dificultades en la evaluación de la gestión local	Las características propias de los servicios prestados y las relaciones que se establecen dificultan más la evaluación del rendimiento de los gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia en base a Cervera (1999:28-9).

Los servicios públicos

Se puede decir, a día de hoy, que el sector público se encuentra omnipresente en nuestras vidas. La reducción del papel del Estado y la tendencia de los últimos años a la privatización no ha impedido que se mantenga la importancia de este sector en la economía. Pero, sobre todo, se ha producido un cambio en el sentido y en la interpretación del servicio público; todo ello debido, básicamente, al papel que están desarrollando las Administraciones públicas y a las expectativas de la ciudadanía derivadas de la evolución socioeconómica de los distintos países. Es decir, se puede afirmar que los cambios responden, en gran medida, a la mayor conciencia que los ciudadanos han tomado de su aportación como contribuyentes al gasto público, lo que hace que aumenten sus exigencias sobre la prestación de servicios que se realizan con sus aportaciones a las arcas públicas.

Éste es un escenario donde la misión prioritaria de las Administraciones públicas es servir a los ciudadanos de manera eficaz y eficiente. Sin embargo, no se puede olvidar que, al mismo tiempo, el sector público ha de atender otros aspectos intrínsecos al servicio público, como es la defensa del interés público o la garantía de su actuación justa y equitativa.

4.1 Determinación del carácter público del servicio

Al estudiar el servicio público, se pueden encontrar diferentes definiciones, aunque si se consideran sólo las más cercanas al concepto de “servicio de la Administración” (Chias, 1995), se deduce que hay tres elementos que definen y caracterizan al servicio público. Éstos son el hecho de ser un servicio, ser de interés general y tener un régimen jurídico especial.

El primero de los elementos ya ha sido comentado en el epígrafe anterior. En relación con el segundo, Chevalier (1971) describe con detalle y precisión la relación entre servicio público e interés general, estableciendo las reglas que permiten caracterizar al servicio público como de interés general:

- Principio de igualdad: principio que prima en la producción de todo servicio, lo que lleva a deducir que habrá que valorar los efectos que tiene el servicio no sólo sobre los usuarios, sino también sobre los no usuarios, que pueden sufrir los efectos del servicio de manera externa.
- Principio de continuidad: según el cual el funcionamiento del servicio público debe ser regular y continuo. El significado no siempre es el de permanencia en el funcionamiento del servicio, pues también supone en ocasiones la propia posibilidad de acceso al servicio. Éste debe de proveerse de manera regular y continua.
- Principio de movilidad o mutabilidad: dado que el servicio se presta para satisfacer las necesidades del público, el servicio público debe adaptarse continuamente a las necesidades de ese público.

Lachaume (1989) señala la emergencia de un cuarto principio, con puntos comunes con el principio de igualdad:

- Principio de neutralidad: en la negociación y arbitraje de conflictos.

Una consecuencia importante de la característica del interés general es la independencia del mercado. Esto proviene del hecho de que, si el interés general existe, hay que asegurar la continuidad del servicio aunque sea deficitario. Ello implica que, establecida esta continuidad, se volverá prioritario el control público de la eficacia de la gestión para evitar que se convierta en un pozo sin fondo para la Hacienda Pública. Finalmente, cabe señalar la subjetividad que conlleva el término “interés general”, pues, como muy acertadamente señala Echebarría (1993): “El carácter materialmente equívoco de la noción de servicio público, que no es objeto de una determinación objetiva o intrínseca, sino basada en criterios políticos de apreciación, susceptibles de evolucionar caprichosamente en el tiempo [...], la identificación entre poder público-servicio y público-interés general, conlleva la incorporación de las actividades calificadas de servicio público al régimen administrativo, en lo que ha sido el pretexto de su extraordinaria expansión en este siglo”.

Por lo que respecta al tercer elemento, la existencia de un régimen jurídico especial, García de Enterría y Fernández (1993), al estudiar el derecho a los servicios públicos, establecieron cuatro derechos:

- El derecho a la creación y mantenimiento de los servicios públicos u organizaciones prestacionales.
- El derecho al uso y disfrute de los servicios existentes, para lo que habrá que tener en cuenta la reglamentación y los términos concretos.
- La participación de los usuarios en la orientación del desarrollo de los servicios, que es una de las bases de la moderna interpretación del cambio de la Administración, y que Cervera (1997) estudió en profundidad para el caso de las Administraciones públicas locales.

- Las técnicas de garantía, por lo que cualquier decisión de la Administración en esta materia, ya se refiera a la creación o no creación del servicio, a su supresión o reforma, a la calidad o cantidad de sus prestaciones, a la admisión de los usuarios, a la ampliación o mejora de los servicios, o a cualquier otra cuestión relativa a su funcionamiento concreto, es susceptible de ser controlada por los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, basándose en los criterios de la invocación del interés público.

Por otra parte, Bon y Louppe (1980:31) concretaron en dos las características de los servicios públicos:

- La búsqueda del interés general, basada en los mismos principios de igualdad, continuidad y mutabilidad (a los que ya se ha hecho referencia anteriormente).
- La independencia en mayor o menor medida del mercado, que se pone de manifiesto básicamente a través de dos elementos:
 - La ausencia del veredicto del mercado: la no existencia de un precio para el servicio, el carácter cautivo de los clientes o la necesidad de cumplimiento de los principios de igualdad, continuidad o mutabilidad hacen que los mecanismos de mercado difícilmente resulten útiles y aplicables a los servicios públicos.
 - El control público: la comunidad ejerce cierto control sobre los servicios públicos, aunque de forma indirecta (circuito político) y discontinua (según los ciclos electorales).

Por su parte, Sancho (1999) configura los elementos que se encuentran incluidos en la cartera de servicios públicos, según lo cual todo servicio público se encuentra dividido en dos partes coordinadas: la fundamental es el servicio básico, alrededor del cual se estructura el servicio y que da sentido a su prestación; pero junto con el servicio básico existen servicios complementarios que el ciudadano utiliza como medio para acceder a los servicios básicos, o que bien suponen un valor añadido a la prestación de los mismos. Estos servicios no tienen sentido si no es como complemento de la prestación básica.

4.2 Los servicios públicos locales: características

Los servicios municipales, por esencia, convergen en una serie de características (Méndez, 1996):

- Parte de los servicios se prestan en las dependencias municipales, y en el caso de los pequeños ayuntamientos esta situación es la más habitual. Se elaboran en tiempo real ante el ciudadano y con el ciudadano. En relación con esto, y además de la calidad técnica del servicio (un servicio es de calidad si es percibido como tal), es importante cuidar la calidad funcional.
- Parte de los servicios municipales no aportan valor añadido al cliente, sino que responden a un imperativo legal, son requisitos que el ciudadano ha de cumplir para acceder

a otro servicio. Por lo tanto, hay que aminorar los posibles efectos negativos para el ciudadano que soporta, por un lado, el coste y las incomodidades de la gestión y, por otro, para el ayuntamiento, que verá reducido su crédito como institución al servicio del ciudadano si la prestación de los servicios es defectuosa. Además, en muchas ocasiones, en estos servicios no hay coincidencia entre quien elabora el servicio (dictamen, licencia, tasa, firma, pago) y quien atiende al cliente, esto es, el técnico, el experto o el mando que elabora el servicio y el personal de atención al público.

- Los prestadores del servicio son, en muchas ocasiones, no sólo los técnicos especialistas, sino también todos los que integran el personal de contacto, generalmente personal sin mando, que no actúan tanto por su iniciativa como al dictado de normas y procedimientos como con los criterios del mando.
- En la valoración de la prestación de los servicios (muy minusvalorada en el caso de los servicios públicos) aparecen sobre todo aspectos como la personalidad, la puntualidad, la pulcritud, los horarios, la amabilidad, etc.

No obstante, los servicios públicos están inmersos en un contexto caracterizado por su dinamismo. En efecto, han sido testigos de evoluciones demográficas, sociales y culturales, que han contribuido a modificar la posición de la población respecto a sus necesidades y demandas.

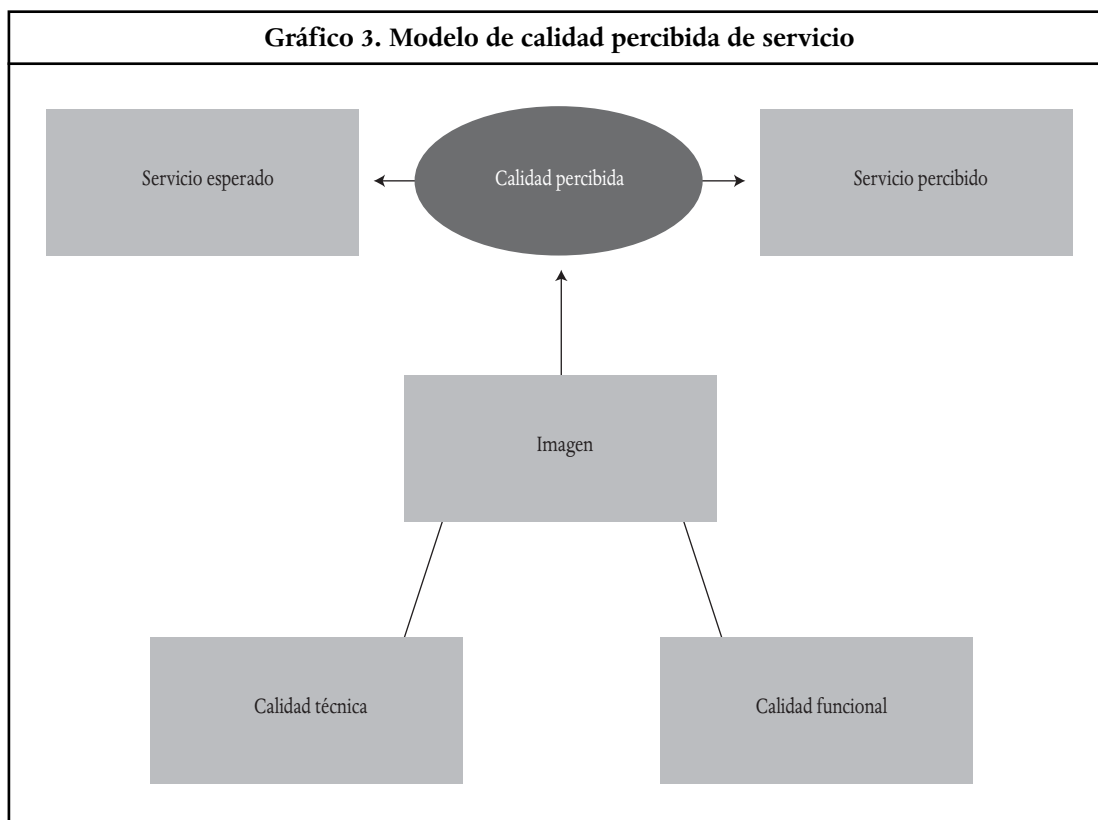
Calidad percibida del servicio

De acuerdo con la idea de calidad como “adecuación al uso”, los productos no sólo deben estar bien hechos, sino que tienen que adecuarse de la mejor forma posible a la utilización prevista para ellos. A partir de postulados como éste y otros análogos, el interés por la calidad de los servicios ha crecido enormemente desde los años ochenta, cuando desde la bibliografía del *marketing* de servicios se busca un enfoque de la calidad orientada al servicio, en el que introducir el concepto de calidad percibida en los servicios y el modelo de su calidad total (Grönroos, 1983).

Tal noción de “adecuación” es la base del concepto de calidad, que en este trabajo se aplicará al análisis de los servicios: en éstos, lo importante es la adaptación de la prestación a los requerimientos de los usuarios con el objetivo de “satisfacer” sus necesidades (Epstein, 1991). Una de las definiciones usadas para la calidad del servicio es aquella que entiende que el servicio debe encontrar las necesidades o expectativas del consumidor (Lewis y Mitchell, 1990; Dotchin y Oakland, 1992; Asubonteng y McCleary, 1996; Wisniewski y Donnelly, 1996). También puede ser definida como la diferencia entre las expectativas y la percepción de dicho servicio (Parasuraman *et al.*, 1985; Lewis y Mitchell, 1990).

El concepto de calidad vinculado a la “satisfacción de necesidades” tiene un carácter dinámico, en la medida en que las expectativas de servicio y las necesidades en sí varían de unos usuarios a otros a lo largo del tiempo. Esto obliga a que los procesos de actuación de una organización de servicios deban ser mejorados de forma continuada para poder garantizar su calidad y adaptación a las demandas cambiantes de sus usuarios (Grönroos, 1994). Por otra parte, una de las cuestiones que resolver es la concerniente a la medición de dicha calidad del servicio. Precisamente partiendo de este planteamiento, Nel y Pitt (1993) afirmaron que “la calidad del servicio no necesita ser ni ilusoria ni elusiva, [sino que] puede ser medida, y los elementos que causan problemas pueden ser precisados y rectificados”.

Con este postulado, basado en expectativas y percepciones, es posible distinguir entre calidad “técnica”, que tiene que ver con el diseño del servicio (lo que el cliente recibe), y ca-



Fuente: Adaptado de DeSarbo *et al.* (1994:204).

alidad “funcional” –la forma en que el cliente lo recibe– (Grönroos, 1994). Ambas están mediatizadas por la imagen de la organización. El sistema funciona de manera que, por ejemplo, si el proveedor de los servicios es bueno, se le perdonan sus fallos, pero si los errores son graves, esto repercute en la imagen, de modo que, a peor imagen, el efecto de cualquier error es mayor. Una descripción del proceso se muestra en el Gráfico 3.

5.1 La calidad del servicio público

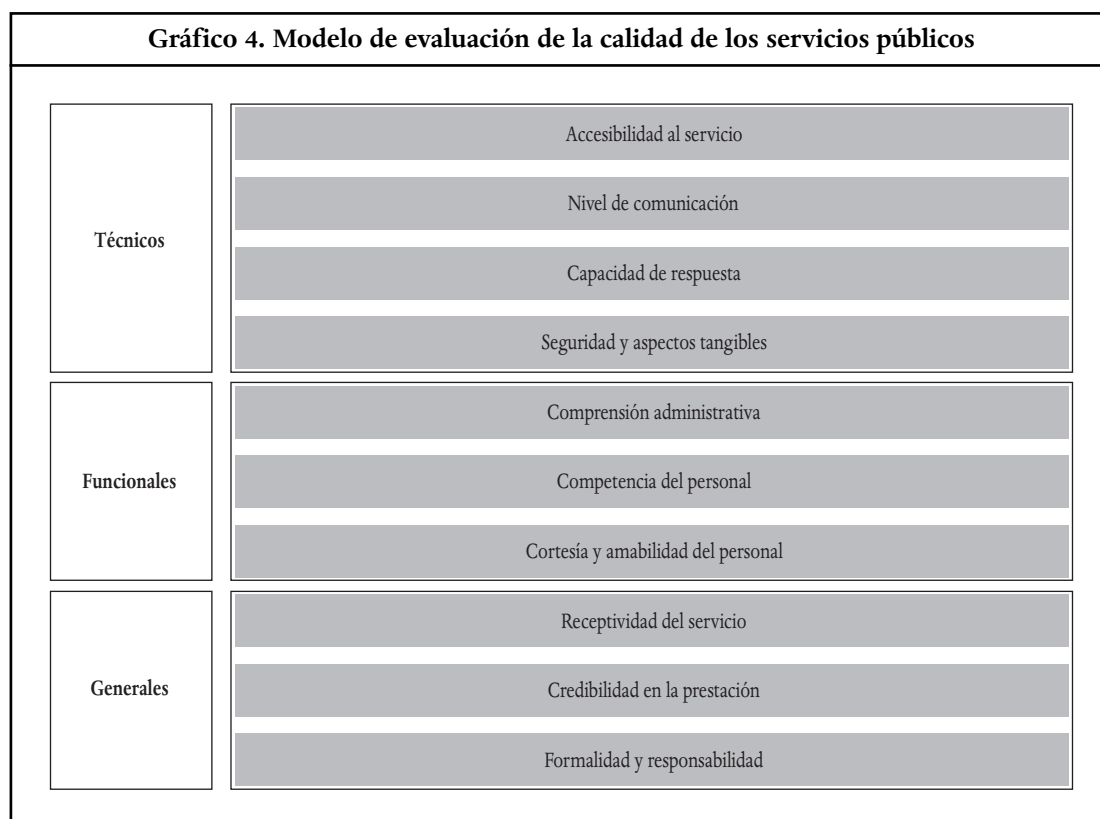
Como se ha señalado anteriormente, la calidad del servicio está intrínsecamente asociada a un proceso continuo de mejora. En el marco de la Administración pública esta afirmación resulta igualmente aplicable. En este sentido, Chias (1995) sostiene lo siguiente:

- Una adaptación constante a las necesidades del ciudadano.
- La detección de los problemas de gestión y la búsqueda de soluciones.
- La prevención de errores en todas las áreas funcionales de la organización.
- La participación del personal en la búsqueda de fallos en la actuación y en el diseño de estrategias de mejora.

- La implantación de un sistema de control que permita el seguimiento del funcionamiento administrativo.

A partir de las aportaciones de la literatura, se puede plantear cuáles son los factores más importantes que influyen sobre la calidad de la prestación en los servicios públicos. De esta manera, y de acuerdo con los planteamientos de Sancho (1999), se puede definir un decálogo de factores en lo que a calidad del servicio público se refiere (Gráfico 4). Este decálogo se agrupa en los aspectos técnicos, funcionales y genéricos.

- Accesibilidad al servicio: los lugares, los horarios, los tiempos de espera o el hecho de ser accesible a través de los sistemas de comunicación (modernos o clásicos) componen este factor (López y Gadea, 1995). Estos aspectos se encontraban reflejados en la escala refinada de Parasuraman *et al.* (1988), incluidos en el factor “empatía”. Así, se deben tener en cuenta el acceso físico (situación de las oficinas), el material (instalaciones para los minusválidos u oficinas de atención al público que permitan un fácil diálogo), el temporal (horas de apertura adaptadas a los horarios laborales de la población), el cognoscitivo (instrucciones, formularios o comunicaciones fácilmente comprensibles) y el acceso con un mínimo coste económico.
- Nivel de comunicación: la Administración debe utilizar un lenguaje adaptado a las necesidades de su cliente en la prestación de los servicios públicos: el ciudadano. Por lo tanto, es adecuada la simplificación en la comunicación con los ciudadanos, tanto en lo referente al lenguaje (en cuanto código con el que se produce la comunicación),



Fuente: Elaboración propia.

como de los procedimientos aplicables a cada caso (Chias, 1995). Ahora bien, dado que el lenguaje interno de la Administración está sujeto a ciertos requisitos jurídicos, su simplificación no puede ser total. Por consiguiente, cabe considerar la posibilidad de que los puntos de contacto con el público ofrezcan una función de “traducción” del lenguaje interno de la Administración con el nivel de lenguaje que utiliza el ciudadano. Cuando se planifica una acción de información administrativa, deben tenerse en cuenta las características educativas de los destinatarios de esa información. De este modo, la comunicación debe ajustarse a las necesidades de los ciudadanos, así como al contexto de las políticas que pretenden aplicarse. En el estudio llevado a cabo por Scott y Shieff (1993) se incluyó el concepto de que “un excelente ayuntamiento usa modernas tecnologías para proveer el más rápido acceso posible a la gente y a la información”, afirmación que fue de las que menos puntuación obtuvieron, debido a que el concepto de comunicación no se basa en la modernidad, sino en la adaptación a la “necesidad”. La escala SERVQUAL incluye este concepto dentro del factor denominado “seguridad”.

- **Comprensión del sistema administrativo:** la complejidad y variedad de las tareas administrativas hacen que, en muchas ocasiones, sea difícil para el usuario comprender el funcionamiento de la Administración. Para solucionar este aspecto, y sobre todo para poder llevar a la práctica las estrategias que permitan una mayor satisfacción del ciudadano, se plantea la actuación sobre los procedimientos (haciéndolos más sencillos), sobre la información (mejorando la calidad y la cantidad si es necesario) o reorganizando los procesos. Es importante que el ciudadano sepa quién está encargado de sus problemas, esto es, que conozca al responsable de su expediente, a la persona a la que ha de dirigirse para obtener una prestación o para quejarse (López y Gadea, 1995). La determinación de quién es el responsable y de quién es la competencia del servicio en cuestión se configura como el fundamento para la creación de una Administración más comprensible, basada en la transparencia del funcionamiento administrativo. La capacidad relativa de los ciudadanos para asimilar la información administrativa tiene una gran influencia sobre la equidad y la igualdad de trato (Epstein, 1991). Este tercer elemento explicativo de la calidad del servicio público se ve incluido en el concepto original de “empatía” por parte de los autores de la escala más conocida de medición de la calidad, el SERVQUAL.
- **Capacidad de respuesta flexible y rápida:** los ciudadanos piden a la Administración que satisfaga sus necesidades reales, concretas y particulares. Con todo, la concepción de los servicios como resultado de la negociación con los grupos de interés o basándose en las necesidades de los responsables políticos impide, en muchos casos, el conocimiento directo de las necesidades del ciudadano. De este modo, hay que evitar olvidar la voz del ciudadano en el momento en que se adoptan las decisiones que le afectan. Los procesos administrativos deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptar su contenido a las variaciones entre las demandas particulares de los ciudadanos (Zeit-haml, 1992) y, a su vez, rápidos y con el mínimo coste. La afirmación: “un excelente ayuntamiento consulta con sus ciudadanos antes de realizar grandes proyectos” tomó forma con Scott y Shieff (1993) como una de las más valoradas entre las planteadas en su estudio, revelándose la importancia de este factor, incluido en la conocida escala, dentro del apartado o factor de “capacidad de respuesta”.

- Receptividad del servicio: la sensación de receptividad de la prestación aumenta para el ciudadano si éste puede participar activamente en los procesos de definición del servicio (Epstein, 1991). Esta relación directa que parece existir entre los deseos del ciudadano y los resultados de aquéllos sobre la definición del servicio, desde el punto de vista del ciudadano, le produce una sensación de responsabilidad en las gestiones y le permite velar por que la Administración satisfaga sus demandas. Parasuraman *et al.* (1988) incluían este concepto en alguno de los ítems pertenecientes a la “seguridad”.
- Competencia del personal que presta el servicio: este factor estuvo presente en las primeras fases del modelo de Parasuraman *et al.* (1985), para finalmente terminar incluido en el factor “seguridad”. La capacitación técnica de los recursos humanos al servicio de la Administración es un factor fundamental para transmitir al ciudadano una prestación de calidad (Villoria, 1996). Es necesario que los empleados posean las habilidades y el conocimiento requeridos para desempeñar aquel puesto de trabajo que les ha sido asignado. La formación de los recursos humanos públicos debe adaptarse, al igual que sucede en otros sectores, a las características de función y cumplimiento del puesto de trabajo a desempeñar.
- Cortesía y amabilidad del personal: la labor del personal de contacto con el ciudadano es fundamental, pues es el que ofrece de forma directa la prestación (Eigler y Langeard, 1987). La importancia se multiplica cuando se habla de servicios o Administraciones públicas, en donde, por su tamaño o desempeño, aquéllos se basan en el contacto directo entre el personal y el ciudadano. El trato humano con el usuario del servicio es un factor clave en la estrategia de calidad. Es imprescindible que los empleados sean amables, respetuosos y considerados con el ciudadano o, lo que es lo mismo, que “los empleados de un ayuntamiento excelente traten a los ciudadanos con respeto” (Scott y Shieff, 1993). Éstos deben sentir que su caso no es uno más, sino que se les ofrece un trato personalizado y que sus problemas son los problemas de la Administración. A pesar de lo que pudiera parecer, Parasuraman *et al.* (1988) incluyen este concepto dentro del factor “seguridad” y no dentro del factor “empatía”, como cabe suponer.
- Credibilidad en la prestación del servicio: la credibilidad en el ámbito de la actuación pública se consigue a través del respeto a una serie de principios, el trato igualitario, o la equidad o profesionalidad en la gestión de los asuntos públicos. El indicador válido para evaluar este factor es el grado de confianza que inspiran, por un lado, los empleados de contacto y, por otro, la imagen de la organización administrativa (Meunier, 1993). La imagen sirve como filtro para establecer las diferencias entre las expectativas y las percepciones, haciendo –si, por ejemplo, se tiene una buena imagen– que los errores influyan en menor medida sobre las percepciones.
- Formalidad y responsabilidad del servicio: no tratar de traicionar las promesas o esperanzas de los ciudadanos ayuda a la generación de una percepción más favorable de la calidad del servicio y, sobre todo, en el caso de los servicios públicos. El servicio debe prestarse con consistencia y precisión, evitando arbitrariedades y responsabilizando al personal de objetivos concretos de actuación. El concepto de responsabilidad es muy valorado por el ciudadano, acostumbrado en muchas ocasiones a no identificar a la persona encargada de la tramitación del expediente que le concierne (Pérez Íñigo y

Moro, 1992). Hay que evitar la tendencia burocrática de elevar las responsabilidades hacia el nivel jerárquico superior, y para ello no existe otra posibilidad más que la de dotar al personal de la capacidad de decisión y los recursos suficientes como para poder organizar su estrategia de gestión.

- Seguridad en la prestación y calidad de los aspectos tangibles: la prestación del servicio debe estar exenta de peligros o riesgos innecesarios para el ciudadano. Aquí desempeñan un papel relevante los criterios de ergonomía y de adaptación a personas discapacitadas de las instalaciones administrativas (Senllé, 1993). En esta misma dirección, hay que intentar que, en la medida de lo posible, los aspectos tangibles –como el mobiliario o los materiales utilizados en el servicio– proyecten la calidad del mismo. Parasuraman *et al.* (1988) detallaron a este respecto los elementos tangibles.

Los factores descritos constituyen la piedra angular para la evaluación de la satisfacción del usuario del servicio y, en consecuencia, son la base de esta investigación. A partir de ellos y de su comparación con los modelos existentes de medición de la calidad, se construirá, posteriormente, la escala de medición de la calidad para los pequeños gobiernos locales.

5.2 La calidad en el ámbito de los gobiernos locales a nivel internacional

La utilización de la escala SERVQUAL, la más conocida, ha sido muy variada, empleándose en una amplia diversidad de contextos, ámbitos y situaciones, desde sectores de actividad industrial hasta en servicios prestados por entidades de carácter no lucrativo. Las investigaciones que han marcado la pauta y servido de referencia en cuanto a la utilización del SERVQUAL han sido los estudios de detallistas de neumáticos (Carman, 1990); servicios dentales (Carman, 1990); hoteles (Saleh y Ryan, 1991); viajes y turismo (Fick y Ritchie, 1991); servicios de coches (Bouman y Van der Wiele, 1992); escuelas de comercio (Rigotti y Pitt, 1992); educación superior (Ford *et al.*, 1993; Mc Elwee y Redman, 1993); acogida (Johns, 1993); *business-to-business* entre miembros de un canal (Kong y Mayo, 1993); empresas auditoras (Freeman y Dart, 1993); servicios de arquitectura (Baker y Lamb, 1993); servicios de ocio (Taylor *et al.*, 1993); hospitales (Mangold y Babakus, 1991; Babakus y Mangold, 1992; Soliman, 1992); *catering* en las compañías aéreas (Babakus *et al.*, 1993); y banca (Kwon y Lee, 1994).

No obstante, con relación a la aplicación de esta metodología en el campo del *marketing* público y, más concretamente, en los trabajos sobre la calidad del servicio en los gobiernos locales, el número de antecedentes es muy limitado: Scott y Shieff (1993); Dalrymple *et al.* (1995); Donnelly *et al.* (1995); Wisniewski y Donnelly (1996); Gaster (1996); Donnelly y Shiu (1999); y Wisniewski (2001).

En las investigaciones realizadas por la práctica totalidad de los autores, la metodología empleada consiste en utilizar la escala de cinco factores con 22 ítems. En este proyecto se ha empleado como planteamiento inicial esta metodología de escala, aunque teniendo en cuenta las peculiaridades de los gobiernos locales derivadas de su propia naturaleza pública, pero respetando las ideas y la metodología de la escala original.

No obstante, dentro de esta presunta unanimidad en el modelo SERVQUAL, existe una significativa excepción. Efectivamente, Scott y Shieff identificaron seis factores, que son los que conformarían su nueva escala, tal y como se muestra en la Tabla 3.

Dichos factores (aspectos interpersonales, efectividad y accesibilidad, extensión de la provisión de servicios, desarrollo consultivo, planificación orientada y desarrollo comercial) son el resultado del planteamiento de 42 preguntas basadas en las variables identificadas por los consumidores de los servicios de los gobiernos locales. El resultado, tras responder a cada una de las afirmaciones en una escala de 1 (extremadamente insignificante) a 7 (extremadamente importante), arroja 32 variables (agrupadas en los seis factores) que plantear.

Tabla 3. Factores y variables del modelo de Scott y Shieff						
Nombre de la variable	Factores					
	F1	F2	F3	F4	F5	F6
Los empleados ayudan a los ciudadanos como parte de su trabajo	X					
Los empleados no están demasiado ocupados para responder preguntas	X					
Los empleados responden las preguntas competentemente	X					
Los empleados están familiarizados con las normativas	X					
Los empleados son educados y corteses	X					
Los empleados tratan a los ciudadanos con respeto	X					
Los empleados conectan bien con los ciudadanos	X					
Los empleados son los responsables ante el público	X					
El ayuntamiento mantiene sus promesas	X					
El ayuntamiento trata a los ciudadanos imparcialmente	X					
El ayuntamiento mantiene una estricta confidencialidad de la información	X					
Los trabajadores más antiguos interactúan con el público	X					
Los empleados explican las políticas en términos sencillos	X					
El ayuntamiento se interesa por sus ciudadanos	X					
El ayuntamiento constantemente revisa políticas y procedimientos	X					
Las oficinas están convenientemente situadas		X				
Las tecnologías modernas producen una rápida información		X				
Se suministra una explicación sencilla de las políticas		X				
Los empleados escuchan atentamente para responder		X				
Los vehículos del ayuntamiento son modernos		X				
El ayuntamiento ejecuta sus promesas en el plazo previsto		X				
El ayuntamiento facilita horas específicas para la prestación de servicios		X				
El ayuntamiento organiza eventos			X			
El ayuntamiento mejora con seguridad			X			
El ayuntamiento proporciona programas de entretenimiento			X			
El ayuntamiento provee servicios culturales			X			
El ayuntamiento genera características distintivas de la ciudad			X			
El ayuntamiento tiene una visión bien definida				X		
El ayuntamiento consulta a los ciudadanos antes de los grandes proyectos				X		
El ayuntamiento planifica la relación de los ciudadanos/edificios					X	
Los ciudadanos participan en la planificación					X	
El ayuntamiento anima la visita de los turistas						X
El ayuntamiento anima la inversión de las empresas						X

Fuente: Adaptado de Scott y Shieff (1993:47).

La satisfacción

La satisfacción puede ser considerada como fundamental en el mundo del intercambio. Su importancia se debe a su incidencia sobre el bienestar del consumidor individual, sobre los beneficios de las empresas y sobre los objetivos de las empresas y entidades públicas y no lucrativas que buscan y trabajan por y para la satisfacción.

Si se analiza su etimología, la palabra satisfacción proviene del latín *satis* (suficiente) y *face-re* (hacer o producir). No obstante, si lo que se lleva a cabo es una revisión de la literatura (Yi, 1990), buscando un acuerdo general para una definición de la satisfacción del consumidor, no es tan fácil como pudiera parecer encontrar un consenso. En la Tabla 4, se enuncian algunas de las principales definiciones que se pueden encontrar.

6.1 Relación entre calidad percibida y satisfacción

Cuando se habla de los constructos “calidad percibida” y “satisfacción”, aparecen ciertas confusiones que se reflejan en la bibliografía relativa al tema. La imposibilidad de encontrar definiciones y medidas comunes a ambos constructos es la base de esta confusión (Bou, 1997:64). Ambos conceptos, como parte del origen del desconcierto, han caminado de manera paralela en diferentes investigaciones. Oliver (1993) planteó algunas de las diferencias que se pueden encontrar entre los dos conceptos:

- Las dimensiones que forman los juicios de calidad percibida son más específicas que las de la satisfacción, ya que están basadas en atributos o indicadores que definen la calidad, en el mismo sentido que los utiliza Steenkamp (1989). Los juicios sobre satisfacción, sin embargo, pueden ser el resultado de cualquier dimensión, esté o no relacionada con la calidad, puesto que todos los atributos del producto son susceptibles de considerarse para la evaluación de la satisfacción.

Tabla 4. Principales definiciones de la satisfacción

Hunt (1977:459)	“La evaluación realizada que de la experiencia (en el consumo) se obtiene al valorarlo como tan bueno como se suponía.”
Oliver (1980:27)	“Es la suma del estado psicológico resultante de las expectativas disconformes por las emociones sufridas, comparadas con los sentimientos previos del consumidor sobre las experiencias de consumo.”
Tse y Wilton (1988:204)	“Es la respuesta del consumidor a la evaluación de la discrepancia percibida entre las experiencias previas y la actual interpretación del producto como una percepción posterior a su consumo.”
Oliver (1993:13)	“Satisfacción es la reacción lograda del consumidor. Es un juicio de la característica de un producto (bien) o servicio, o el producto [bien] o servicio por sí mismo, suministra un nivel de placer logrado con el consumo relacionado, incluyendo niveles de sobre o subrealización.”

Fuente: Elaboración propia.

- Las percepciones ideales o de excelencia son las expectativas en que se basan los juicios sobre la calidad; además, hay un gran número de proposiciones no relacionadas con la calidad tratadas por la literatura, como son la lealtad, las necesidades o la justicia, que ayudan a formar los juicios sobre la satisfacción. Cronin y Taylor (1992:65) apuntan que: “conveniencia, precio o disponibilidad pueden incrementar la satisfacción, mientras que realmente no tienen por qué incidir en las percepciones de la calidad percibida por los clientes”.
- La satisfacción es totalmente experimental, aspecto que no sucede con la calidad, cuyas percepciones no requieren experiencias previas. Este concepto, que planteó Oliver (1993), considera que los clientes necesitan una experiencia previa para determinar si están o no satisfechos¹.
- La calidad tiene menores antecedentes conceptuales, aunque las comunicaciones personales e impersonales jueguen un mayor papel. La satisfacción, sin embargo, está influenciada por un mayor número de procesos cognitivos y afectivos, entre los que se incluyen la equidad, atribuciones y emociones (Rust y Oliver, 1994:6).

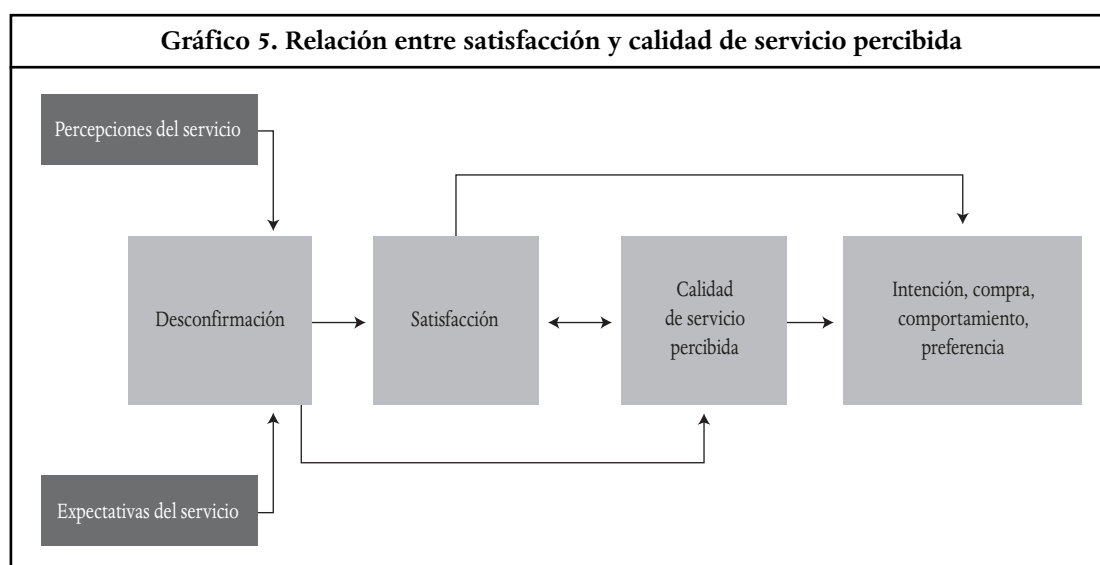
Además, Anderson, Fornell y Lehmann (1994) añadieron las siguientes razones para distinguir la calidad percibida de la satisfacción del consumidor:

- La satisfacción del consumidor es dependiente del valor, entendido éste como la relación entre la calidad relativa percibida y el precio, también entendido como los beneficios relativos percibidos y los costes en que se ha incurrido. Cabe, entonces, afirmar que la satisfacción del consumidor depende del precio, mientras que la calidad no.
- La calidad es una percepción global del consumidor de un servicio, y la satisfacción, en cambio, se basa no sólo en la experiencia global, sino en el conjunto de todas las experiencias, tanto pasadas, futuras o anticipadas.

¹ Una Administración pública puede ser percibida como de alta calidad por los ciudadanos y nunca haber entablado un intercambio de cualquier tipo con ella.

Por su parte, en lo referente a la calidad, tratada anteriormente, se entiende la “calidad percibida” por el cliente como “el juicio del consumidor sobre la excelencia y superioridad global de un producto” (Zeithaml, 1988). Más concretamente, y planteando las diferencias entre calidad y satisfacción, se puede decir que “mientras que la calidad percibida del servicio es un juicio global o una actitud que refleja la superioridad del servicio, la satisfacción es relativa a una transacción específica” (Parasuraman, Zeithaml y Berry, 1988:16). En consecuencia, hay que tener en cuenta la mayor amplitud del concepto de calidad frente al concepto de satisfacción.

La relación entre estos dos constructos se basa en la discrepancia entre las expectativas y las percepciones, que da lugar a la satisfacción (Vázquez *et al.*, 1996) (Gráfico 5) o a la insatisfacción, tal y como se conoce del paradigma disconfirmatorio, de la misma manera que se calcula la calidad de servicio (Gil, 1996:42). Dicho de otro modo, la satisfacción se obtiene cuando el consumidor compara las percepciones con las expectativas; si el resultado que se obtiene de esta comparación supera las expectativas del consumidor (disconformación positiva), se obtiene como resultado un consumidor satisfecho; en caso contrario, cuando el resultado percibido es menor que las expectativas (disconformación negativa), se tiene que el consumidor estará insatisfecho (Oliver, 1980).

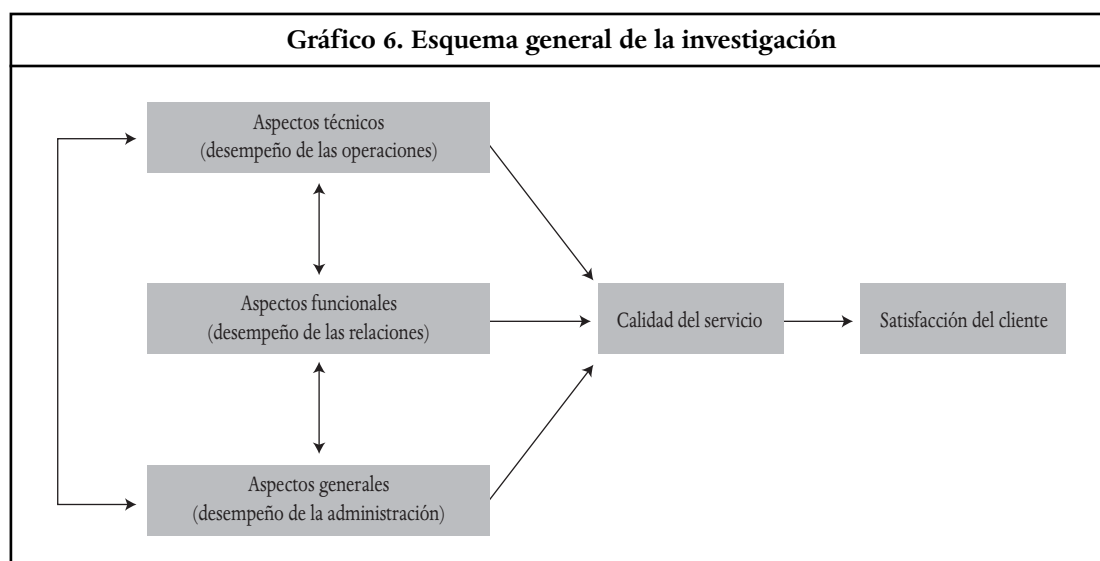


Fuente: Vázquez *et al.* (1996).

Elaboración del cuestionario

En este marco, y como argumentan Zeithaml, Berry y Parasuraman (1996), la definición y explicación de la relación compleja entre la satisfacción y la calidad requiere de la investigación y el conocimiento de otras muchas relaciones, cada una de las cuales forma una parte integral de la mezcla. Estas relaciones intermedias son el centro del presente estudio. Concretamente, se examinará (Gráfico 6):

- El desempeño de las operaciones llevadas a cabo por la Administración local y relacionado con los aspectos técnicos (objetivos) de los productos/servicios ofrecidos. Entre los aspectos técnicos están la accesibilidad, el nivel de comunicación, la capacidad de respuesta y la seguridad y los aspectos tangibles.
- El desempeño de las relaciones vinculadas a los aspectos funcionales (subjetivos) de los productos/servicios ofrecidos por la Administración local. Como variables funcionales



Fuente: Elaboración propia.

se considerarán: la comprensión administrativa, la competencia del personal, y la cortesía y amabilidad.

- El desempeño de la organización relacionada con los aspectos genéricos de la organización (receptividad e imagen, junto con formalidad y responsabilidad).
- La calidad del servicio en términos globales que percibe el ciudadano de los municipios y su efecto sobre la satisfacción.

Así, y aunque ya se señaló al inicio del trabajo, volvemos a insistir en que la meta principal propuesta en la presente investigación es dar respuesta a la pregunta: ¿qué factores determinan la calidad percibida del servicio por los ciudadanos de los municipios y cómo repercuten en la satisfacción de éstos y, en última instancia, en la credibilidad hacia el ayuntamiento?

La utilización de una metodología no quiere decir otra cosa que aprovechar las experiencias anteriores para, de un modo sistemático y ordenado, obtener un resultado, es decir, se requiere un método. Para desarrollar este proceso se adoptan las metodologías ya utilizadas por autores como Churchill (1979) y Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988) en la escala SERVQUAL, dando lugar a cuatro fases de trabajo.

7.1 Diseño del cuestionario

Para nuestra investigación se han utilizado fuentes externas (los clientes de los servicios prestados por los ayuntamientos, es decir, los ciudadanos de dichos entes) e información privada, sin descartar la información de carácter público obtenida sobre el sector o, particularmente, sobre los municipios de Castilla y León, a través de Internet, o los boletines o anuarios de la Junta de Castilla y León.

El uso del cuestionario cara a cara ha sido la forma elegida para obtener la mayor parte de la información necesaria. La utilización de esta técnica ha sido y es cada vez más habitual en el desarrollo de escalas de medida de la calidad del servicio en múltiples sectores (Parasuraman, Zeithaml y Berry, 1988; Babakus y Manglod, 1992; Vandamme y Leunis, 1993; Devlin, Dong y Brown, 1993), incluido el sector público y las entidades locales.

Para la redacción de las preguntas del cuestionario se han tomado en consideración las ideas que Rodríguez del Bosque (1999:318-21) sugirió:

- Utilizar un lenguaje afín al de los encuestados, claro y fácil de comprender.
- Definir la pregunta con la máxima precisión posible.
- Utilizar las unidades de medida más frecuentes para el entrevistado, evitando cálculos complejos o estimaciones que no son habituales en su comportamiento.

Tabla 5. Ubicación de la encuesta utilizada según criterios de clasificación	
Por su alcance • Locales • Regionales • Estatales	Por su finalidad • Políticosociales • Comerciales • Encuestas con fines específicos
Desde una perspectiva temporal • Puntuales • Longitudinales o periódicas – Retrospectivas y prospectivas – Diseño de tendencia, panel o de cohorte	Por su contenido • Encuestas referidas a hechos • Encuestas referidas a opiniones • Encuestas referidas a actitudes, motivaciones o sentimientos)
Por sus fines científicos • Exploratorias • Descriptivas • Explicativas • Predictivas • Evaluativas	Según el procedimiento de administración del cuestionario • Encuestas autoadministradas • Encuestas a distancia • Encuestas cara a cara

Fuente: Elaboración propia en base a Visauta (1989:262-4).

- Hacer una pregunta para cada cuestión a estudiar e intentar evitar plantear varias cuestiones en una misma pregunta o preguntas de doble sentido.
- Obviar las suposiciones implícitas en las preguntas, guiar las opiniones o sesgar los juicios, pues provocan sobreestimaciones en las opiniones de los entrevistados.
- Utilizar soportes en los que se indica la relación de respuestas posibles a una pregunta, para evitar sesgos hacia las opciones que más fácilmente se retienen en la mente del entrevistado.

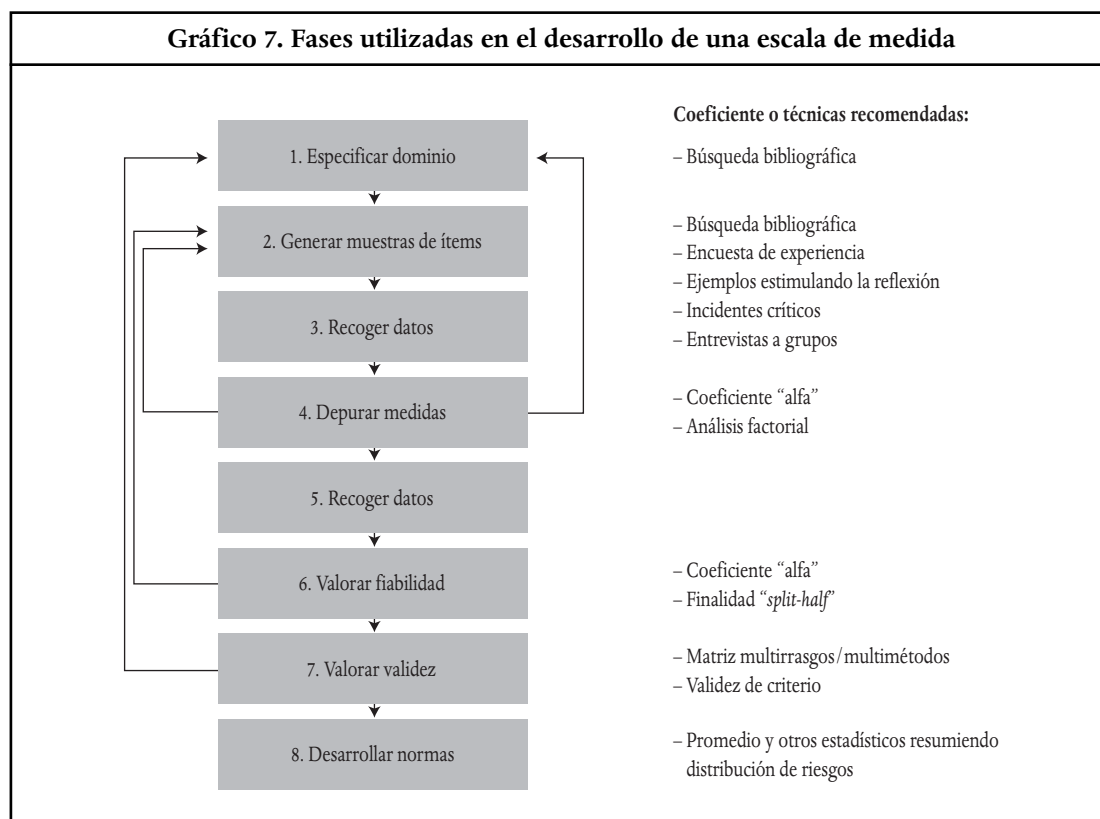
La clasificación de los tipos de encuestas no termina con la temática de la investigación, ni tan siquiera con la disciplina en la que se enmarca la encuesta. Algunos expertos clasifican las encuestas atendiendo a los “fines específicos de la investigación, el procedimiento de administración del cuestionario, a su contenido, y atendiendo a su finalidad” (Balcells, 1994:194). Tan sólo el último de éstos, la “finalidad”, presenta diferencias de la clasificación realizada por Visauta (Tabla 5), pudiendo distinguir entre: a) encuestas políticosociales realizadas por organismos e instituciones de carácter público; b) encuestas comerciales a cargo de gabinetes de estudio de grandes empresas; y c) encuestas con fines específicos de investigación social (Balcells, 1994:194).

Otras publicaciones especializadas sobre el tema suelen distinguir las encuestas según los “fines científicos”, atendiendo a su “contenido” (encuestas referidas a hechos, a opiniones, y a actitudes, motivaciones o sentimientos), al “procedimiento de administración del cuestionario” (entrevista personal, telefónica y autorrellenada), y a la “dimensión temporal” de los fenómenos analizados: si analizan uno o varios momentos temporales (encuestas transversales y longitudinales, respectivamente). Las encuestas que analizan varios momentos temporales pueden volver a clasificarse según el momento temporal referido (presente o pasado) y según el diseño de la investigación (Visauta, 1989:262-4).

El primer paso de esta fase consiste en la identificación de las dimensiones y la generación de ítems con el objetivo de elaborar una escala de medida de la calidad del servicio, en este caso del servicio público prestado por los ayuntamientos. Para ello, se ha analizado la construcción de los diferentes constructos e ítems, lo que a su vez consta de cuatro etapas (Lazarsfeld, 1985:36): la representación literaria del concepto (conceptualización); la especificación del concepto, determinando los aspectos o dimensiones que la componen; la elección de los indicadores observables; y su síntesis, elaborando índices o medidas. La obtención de la escala no debe suponer el final del proceso, ya que es necesario asegurarse que dicha medida posee ciertas características psicométricas que la habiliten para la investigación científica y que hacen referencia a su fiabilidad y validez. Su determinación concluye el proceso de desarrollo del instrumento de medida.

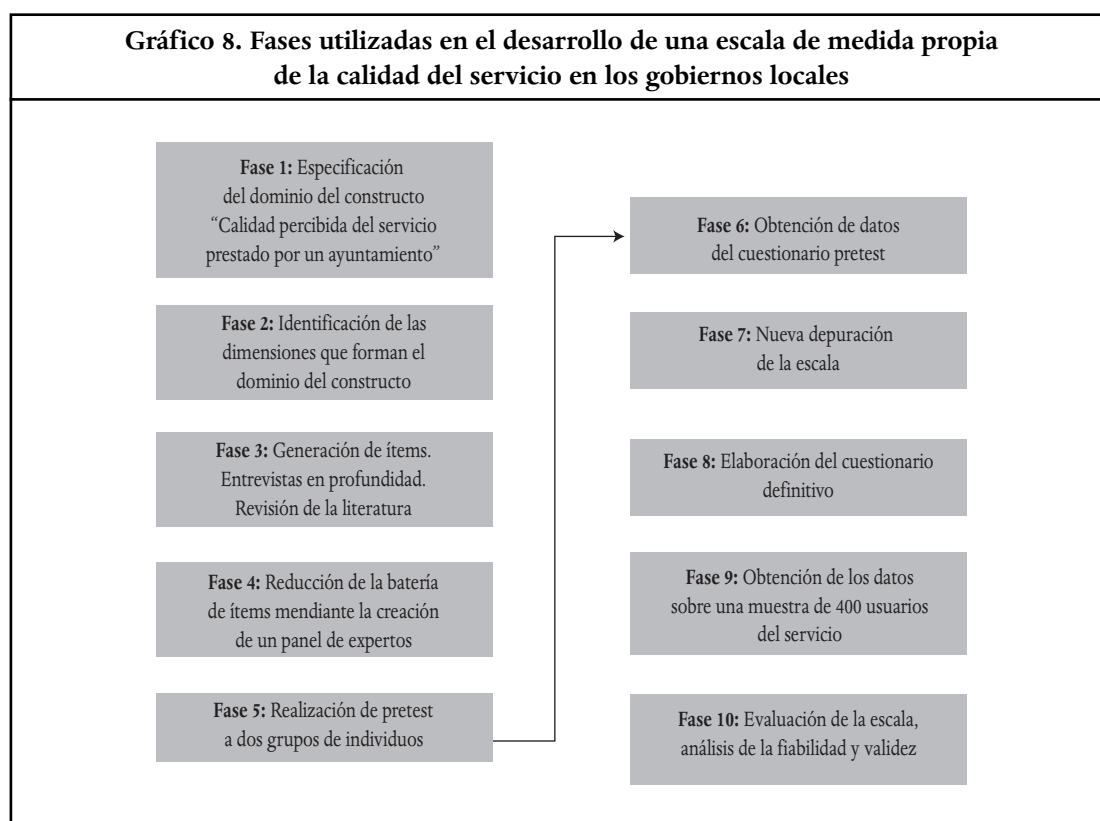
Churchill (1979) propuso varias recomendaciones para este proceso; en particular, estableció la elaboración de un instrumento de medida que está dividido en ocho etapas (Gráfico 7). Esta misma metodología fue seguida por Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988) para la elaboración de la escala SERVQUAL.

Observando esta ilustración, se aprecia cómo el primer paso de dicho proceso es la especificación del dominio del concepto que analizar. Éste es, precisamente, uno de los principales objetivos de este trabajo: la identificación y delimitación de la estructura conceptual “servicio público de un ayuntamiento”. Sin embargo, para la presente investigación no se seguirá literalmente la metodología propuesta por Churchill (1979), sino que se



Fuente: Churchill (1979:66).

Gráfico 8. Fases utilizadas en el desarrollo de una escala de medida propia de la calidad del servicio en los gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia.

adaptará, debido a las peculiaridades del medio en el cual opera, como son, principalmente, la especificidad del servicio público y el ciudadano como “cliente”. Por lo tanto, se propone un proceso alternativo compuesto de diez etapas (Gráfico 8). En este nuevo proceso se redujo la batería inicial de ítems que forman la escala, utilizando otros procedimientos diferentes a la obtención de datos sobre la población objetivo (población de los municipios), tal como se muestra en el trabajo de Churchill (1979).

7.2 Generación de la muestra de ítems

Siguiendo a Churchill (1979:67), la segunda etapa es la generación de ítems, cuyo objetivo principal es obtener una muestra amplia de cuestiones que capturen todos los aspectos o dimensiones del constructo identificado en las fases anteriores. Para ello es necesario identificar una muestra amplia de atributos o características del objeto a evaluar y, posteriormente, seleccionar los más relevantes.

Un problema derivado de la determinación del conjunto de posibles cuestiones a incorporar en la escala de medida fue la ausencia de trabajos empíricos previos en el entorno del sector público, y más en el ámbito local. Por tanto, esta limitación obligó a partir de una batería de ítems propia, relacionada con trabajos en el ámbito público, que se adaptasen a las características del objeto a evaluar.

En el presente trabajo, la metodología seguida para la generación de ítems se ha basado en tres fuentes diferentes de información para la generación de ítems:

- La revisión de la literatura sobre calidad y ámbito público.
- La revisión de revistas especializadas sobre el tema.
- La realización de un estudio exploratorio previo.

Este estudio exploratorio se realizó mediante un conjunto de entrevistas en profundidad dirigidas a personas relacionadas con la calidad y la actividad en las entidades locales en cuestión. Su diseño consistió en la realización de un cuestionario en el que, previa explicación del objetivo de la investigación, los entrevistados respondieron a un conjunto de preguntas abiertas sobre las percepciones de los ciudadanos en aspectos como:

- El diseño del futuro en las entidades locales.
- La calidad de servicio prestado al ciudadano.
- La situación de las entidades locales.
- El comportamiento de los ciudadanos.

El resultado de la generación de ítems por parte de las tres fuentes utilizadas fue una amplia relación de ítems, que constituían la base del cuestionario piloto.

Para el establecimiento de un cuestionario inicial, se llevó a cabo una depuración de ítems y su ordenación en dos grupos de servicios: servicios obligatorios y no obligatorios. Este paso se realizó a través de los trabajos empíricos previos y la consulta de investigadores y profesionales para que aportaran su opinión al respecto y sugirieran las correcciones que a su juicio era conveniente realizar.

7.3 Elaboración de los cuestionarios

Como resultado, el cuestionario inicial que se obtuvo estaba formado por 35 ítems obtenidos en la fase anterior de “generación de ítems”. Dichos ítems estaban estructurados en tres partes, reflejando en cada una de ellas las diferentes dimensiones del constructo identificado en la primera fase.

En la primera parte se agruparon los 15 ítems relacionados con la medición de la calidad técnica de los ayuntamientos. Para su mejor comprensión, las declaraciones fueron distribuidas en cuatro apartados principales de la citada calidad técnica, como son los relacionados con la accesibilidad del servicio, el nivel de comunicación, la capacidad de respuesta y seguridad, y los aspectos tangibles.

En la segunda, se agruparon los nueve ítems relacionados con la calidad funcional, distribuidos en tres apartados, contemplados en la comprensión administrativa, competencia del personal, y cortesía y amabilidad del mismo.

Finalmente, en el tercer grupo se contemplan los seis ítems relacionados con la receptividad del servicio, la imagen de la prestación, la formalidad y responsabilidad.

Una vez confeccionado el cuestionario inicial, fue enviado al grupo de expertos solicitándoles que indicasen su opinión acerca del “grado de desacuerdo/acuerdo” sobre la utilización de los distintos ítems para evaluar la calidad percibida. La valoración se realizó mediante una escala tipo Likert de cinco puntos, donde la respuesta “1” significaba estar totalmente en desacuerdo en incluir dicho ítem en la escala, y “5” estar totalmente de acuerdo en mantenerlo. Esta manera de operar aporta una serie de ventajas:

- Cuando el número de ítems es elevado, es más sencillo responder mediante una evaluación que mediante una ordenación.
- Aunque la respuesta individual se concrete en una relación ordenada de ítems atendiendo a la puntuación dada, los valores asignados a cada uno de ellos hacen que esta clasificación transmita más información al exterior sobre el juicio mental del experto.

En el cuestionario entregado se incluía un apartado anexo en el que se les solicitaba que especificaran las modificaciones teóricas en los ítems según su opinión, para adecuar al máximo posible el instrumento para la medición de la calidad percibida por el servicio prestado en las administraciones locales.

Los resultados obtenidos en la valoración del cuestionario inicial reflejaron, en la mayoría de los casos, la consideración del cuestionario como demasiado largo y no siempre de sencilla comprensión, sugiriendo algunos cambios que dieron lugar al cuestionario piloto:

- Reducción de la valoración sobre los servicios obligatorios y no obligatorios a los servicios en sentido general y de cualquier tipo prestados por el ayuntamiento al que pertenecía el ciudadano en cuestión. Esta clasificación de valoración de los servicios precisaba una explicación previa para que el entrevistado fuera capaz de distinguir los diferentes tipos de servicios. Además, no se garantizaba que los encuestados fueran capaces de caracterizar dichos servicios y las respuestas se realizaran sobre bases sólidas de comprensión de la pregunta que se planteaba.
- Asimismo, de acuerdo con las aportaciones realizadas, se reformularon varios ítems, eliminándose cinco de ellos referentes a los aspectos técnicos, dos ítems de los aspectos funcionales y uno de los aspectos generales. También se incluyó un ítem en el grupo de los aspectos sobre la calidad, la satisfacción y la credibilidad.
- También se llevaron a cabo algunos cambios de carácter semántico en las afirmaciones, así como de presentación (se cambió el sentido del papel del cuestionario, ya que aportaba una mayor claridad, se daban instrucciones, se indicó el tiempo aproximado de realización, etc.).

7.4 Realización del pretest y determinación del método de operativización

Una vez obtenido el cuestionario piloto, se realizó una prueba piloto con el objetivo principal de comprobar el buen funcionamiento de la escala. De este modo, se comprobaron aspectos como el grado de dificultad de las cuestiones y la extensión del cuestionario, así como otros aspectos relacionados con el tipo de formulación de los ítems o la elección del modelo de operativización más idóneo.

Como resultado del pretest se decidió, por una parte, aplicar las puntuaciones directas, ya que las puntuaciones por diferencias presentan un mayor grado de dificultad para su comprensión, al obligar al encuestado a contestar un doble cuestionario. Esta problemática ya ha sido puesta en evidencia por Parasuraman, Zeithaml y Berry (1994). Y, por otro lado y como consecuencia de lo anterior, utilizar otro modelo, el SERVPERF, dado que presenta unas mejores características psicométricas.

Tabla 6. Síntesis del cuestionario utilizado						
Edad						
Entre 16 y 25 años	Entre 26 y 35 años	Entre 36 y 45 años	Entre 46 y 55 años	Entre 56 y 65 años	Entre 66 y 75 años	Más de 75 años
Estudios						
Sin estudios	Certificado de escolaridad	FP/Bachillerato	Diplomado/ Ingeniero técnico	Licenciado/ Ingeniero superior		
Aspectos técnicos del servicio						
Ítem nº 1			Muy en desacuerdo Muy de acuerdo			
.			1 2 3 4 5			
.						
.						
Ítem nº 7						
Aspectos funcionales del servicio						
Ítem nº 8			Muy en desacuerdo Muy de acuerdo			
.			1 2 3 4 5			
.						
.						
Ítem nº 14						
Aspectos genéricos de la organización						
Ítem nº 15			Muy en desacuerdo Muy de acuerdo			
.			1 2 3 4 5			
.						
.						
Ítem nº 18						
Aspectos sobre la calidad, satisfacción y credibilidad						
Ítem nº 19			Muy en desacuerdo Muy de acuerdo			
.			1 2 3 4 5			
.						
.						
Ítem nº 23						

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, también se puede constatar que esta menor dificultad en la comprensión fue acompañada, según criterio de los encuestados, de una menor extensión del cuestionario, derivada de la utilización de medidas directas. A su vez, la utilización de las puntuaciones directas únicamente permite la evaluación de un modelo de operativización (el modelo SERVPERF).

Con relación a los ítems, se analizó su grado de dispersión y las correlaciones con los resultados de la escala, así como su grado de comprensión. Este análisis permitió una nueva y definitiva reducción de la escala. Como resultado, la escala quedó formada por 23 ítems, frente a los 28 del cuestionario piloto. El apartado de la calidad está formado por siete declaraciones relacionadas con la calidad técnica, siete con la calidad funcional y cuatro con la calidad general, para un total de 18.

Este proceso llevado a la práctica dio lugar a que el cuestionario definitivo tuviera la forma que se puede observar en la Tabla 6.

En el encabezado se presentaba al encuestado unas breves instrucciones –aunque éstas también fueron explicadas por el encuestador– sobre cómo debía rellenar el cuestionario. A continuación, las preguntas se dividían en cuatro apartados. En los tres primeros se realizaban preguntas sobre los aspectos técnicos y funcionales de la calidad del servicio y sobre los aspectos genéricos de la organización. Posteriormente, las preguntas eran de valoración general sobre la calidad del servicio, satisfacción y credibilidad, cuyo objetivo será utilizarlas en la contrastación de las hipótesis planteadas.

Obtención de los datos y tratamiento de la información

8.1 Obtención de los datos

Una vez elaborado el cuestionario definitivo, la siguiente fase de investigación consiste en la obtención de los datos, aplicando la encuesta directamente al colectivo de usuarios de los servicios públicos en los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes. En primer lugar, esto conlleva definir la unidad muestral objeto de nuestra investigación.

En los trabajos sobre valoración de la calidad percibida en los servicios se aplican generalmente los criterios utilizados en los trabajos de Parasuraman, Zeithaml y Berry (1988), que

Tabla 7. Ficha técnica de la encuesta	
Ámbito geográfico	Regional (Castilla y León).
Objeto evaluado	Evaluación del servicio que prestan las entidades locales de menos de 5.000 habitantes.
Población	Ciudadanos residentes en dichos municipios mayores de 16 años.
Tamaño de la población	856.684 habitantes mayores de 16 años.
Método de obtención de la información	Entrevistas piloto, cuestionarios y anuarios de la Junta de Castilla y León.
Número de cuestionarios válidos	400.
Intervalo de confianza	95,5%.
Error muestral	+ 5%.
Trabajo de campo	Desde el 12 de febrero hasta el 10 de marzo.
Tratamiento de la información	Programas estadísticos: SPSS 12.0. Programa para modelización de ecuaciones estructurales (PLS): PLS-VB.

Fuente: Elaboración propia.

desembocaron en la creación de la escala SERVQUAL. Los citados autores obtuvieron los datos para la construcción de la escala (su primera versión) a partir de un conjunto de entrevistas realizadas a usuarios recientes de cinco servicios: reparación y mantenimiento de aparatos, banca minorista, llamadas a larga distancia, corredores de valores y tarjetas de crédito. El concepto de usuario reciente se refería a aquellos agentes que habían consumido el servicio en empresas de cada uno de los sectores durante los últimos tres meses.

El trabajo de campo fue realizado entre febrero y marzo de 2004 en Castilla y León, por medio de entrevistas personales. El total de cuestionarios válidos cumplimentados fue de 400, representando un error muestral de +5%, para una población infinita (Tabla 7).

Consecuentemente, en la investigación, para que un individuo sea considerado como un usuario de los servicios públicos y, por tanto, objeto de estudio, tiene que haber cumplido los 16 años de edad, lo que supone ser usuario de los servicios públicos que prestan los entes locales. Además, debía haber visitado en los últimos tres meses las oficinas de su ayuntamiento.

8.2 El proceso de implantación del cuestionario

La implantación del cuestionario se realizó en varias fases: selección de los encuestados, realización de las encuestas cara a cara, recepción de respuestas y tratamiento de los datos ausentes e introducción de datos:

- Selección de los encuestados: en esta fase se procedió a seleccionar la región objeto de estudio: Castilla y León. Posteriormente, se determinó el porcentaje de población que vive en municipios de menos de 5.000 habitantes y el porcentaje de esta población mayor de 16 años que vive en cada provincia (Tablas 8, 9 y 10). La muestra trató de respetar los porcentajes de población en las diferentes provincias (muestreo estratificado) para, posteriormente, elegir al azar a los entrevistados en los 76 diferentes municipios (muestreo aleatorio simple).

Concretamente, la población completa de Castilla y León dividida por tamaño de las localidades aparece en la Tabla 9.

Tabla 8. Población mayor de 16 años en municipios de menos de 5.000 habitantes			
	Población mayor de 16 años	Universo	Muestra
Ávila	84.249	9,83%	10,00%
Burgos	101.344	11,83%	11,50%
León	183.622	21,43%	24,00%
Palencia	66.613	7,78%	7,75%
Salamanca	121.676	14,20%	14,00%
Segovia	64.649	7,55%	7,25%
Soria	40.868	4,77%	4,50%
Valladolid	95.747	11,18%	11,25%
Zamora	97.916	11,43%	9,75%
Castilla y León	856.684	100,00%	100,00%

Fuente: Junta de Castilla y León (2003).

Tabla 9. Población de Castilla y León por tamaño de los municipios					
	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.000 y 50.000	Más de 50.000	Total
Ávila	96.858	19.060	47.967	0	163.885
Burgos	106.715	11.375	65.469	166.251	349.810
León	212.682	61.402	24.816	200.617	499.517
Palencia	74.314	22.195	0	80.836	177.345
Salamanca	139.047	52.639	0	158.523	350.209
Segovia	72.431	20.558	0	54.039	147.028
Soria	45.860	10.814	34.640	0	91.314
Valladolid	110.651	48.988	20.029	318.293	497.961
Zamora	110.655	26.068	0	65.633	202.356
Castilla y León	969.213	273.099	192.921	1.044.192	2.479.425

Fuente: Junta de Castilla y León (2003).

Tabla 10. Esquema de la fechas de realización de las encuestas						
	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Febrero	12 León	13 Valladolid	14 Valladolid	15 Palencia	16 Palencia	17 León
	19 León	20 Burgos	21 Burgos	22 Soria	23 Segovia	24 Ávila
Marzo	5 Ávila	6 Salamanca	7 Salamanca	8 Zamora	9 Zamora	10 León

Fuente: Elaboración propia.

- Realización de las encuestas cara a cara: la implementación del cuestionario cara a cara se realizó mediante una introducción y unas preguntas de introducción. La muestra está formada sólo por la población mayor de 16 años que vive en municipios de la comunidad autónoma de Castilla y León. En concreto, las fechas de realización fueron del 12 al 24 de febrero y del 5 al 10 de marzo (Tabla 10).

Con el fin de estimular las respuestas, se presentaba una hoja en donde se facilitaba una explicación gráfica de la escala utilizada, desde “muy en desacuerdo” hasta “muy de acuerdo”.

Se realizaron 400 encuestas; esto implica un error muestral del +5% para un nivel de confianza del 95,5% en la hipótesis más desfavorable de $p=q=0,5$. Por todo ello, se puede señalar que los resultados obtenidos podrán ser representativos a la hora de exponer las conclusiones que puedan generalizarse. El número de respuestas recibidas constituye un porcentaje suficientemente significativo para poder realizar análisis estadísticos explicativos y predictivos rigurosos.

- Recepción de respuestas y proceso de seguimiento: durante esta fase se obtuvieron 400 cuestionarios válidos de población mayor de 16 años residente en Castilla y León.

Tabla 11. Clasificación por tamaño de población de los municipios de Castilla y León

	Menos de 5.000	Entre 5.000 y 20.000	Entre 20.000 y 50.000	Más de 50.000	Total
Ávila	244	3	1	0	248
Burgos	366	2	2	1	371
León	202	6	1	2	211
Palencia	187	3	0	1	191
Salamanca	356	5	0	1	362
Segovia	205	3	0	1	209
Soria	180	2	1	0	183
Valladolid	217	6	1	1	225
Zamora	245	2	0	1	248
Castilla y León	2.202	32	6	8	2.248

Fuente: Junta de Castilla y León.

- Tratamiento de los datos ausentes: algunos de los cuestionarios recibidos estaban incompletos. Si los datos ausentes de algunos ítems no eran muchos, se introducía la evaluación de ese ciudadano con los datos que faltaban y se trataban dichos datos como se explica posteriormente. Por otra parte, si los datos ausentes eran de un número considerable, se procedió a eliminar dicho cuestionario.
- Introducción de datos: en esta última fase se procedió a introducir los datos de los cuestionarios en el programa estadístico SPSS 12.0 para su tratamiento posterior.

8.3 Tratamiento de la información

Las respuestas que cada sujeto realizó para cada ítem fue la información que se obtuvo sobre el atributo que mide el correspondiente ítem. El cálculo de la calidad percibida del servicio se realizó por el método SERVPERF, explicado en el apartado teórico; la calidad depende exclusivamente de la percepción que el sujeto tenga sobre el desempeño percibido de los distintos atributos del objeto, formulándose de la siguiente manera:

$$Q_i = \sum_{j=1}^m W_j P_{ij}$$

donde,

Q_i es la calidad percibida del objeto i

W_j es la importancia del atributo j en la calidad percibida

P_{ij} es el desempeño del atributo j del objeto i

No se han tenido en cuenta las puntuaciones de importancia, pues la menor fiabilidad que obtienen las mediciones de la calidad del servicio cuando se utilizan dichas puntuaciones justifica la no inclusión en el cuestionario. La decisión de elegir la escala SERVPERF se basa en las ventajas aportadas por varios autores, ya que el constructo “calidad del servicio” se puede medir mejor exclusivamente a través de la percepción del resultado

(Cronin y Taylor, 1992:59), sin necesidad de conocer sus expectativas. Además, el modelo también tiene en cuenta los atributos de punto ideal, permite una mayor diferenciación entre los constructos “calidad del servicio” y “satisfacción” al ser medidos mediante diferentes métodos y, por último, existe una mayor facilidad en el manejo de los datos al ser menos las cuestiones que el sujeto tiene que contestar.

Por otra parte, una vez codificada y tabulada la información, se procedió a realizar los distintos tratamientos estadísticos, concretamente:

- Se analizó de forma descriptiva cómo los ciudadanos perciben los atributos de la calidad del servicio que prestan sus ayuntamientos, así como la satisfacción y la lealtad de éstos.
- Se examinó la consistencia interna del instrumento elegido para conseguir la información necesaria para el estudio, analizándose la fiabilidad y la validez de la escala utilizada.
- Se analizaron las relaciones entre las variables, hallando las correlaciones correspondientes para detectar las posibles relaciones que existen entre las variables y explicar posibles asociaciones que puedan resultar de interés para el estudio.
- Por último, se contrastó el modelo teórico propuesto, explicando la influencia del constructo “calidad del servicio” en la satisfacción y en la lealtad del gerente del establecimiento a las empresas proveedoras. El programa estadístico utilizado fue el PLS-VB.

Análisis de los datos y el modelo

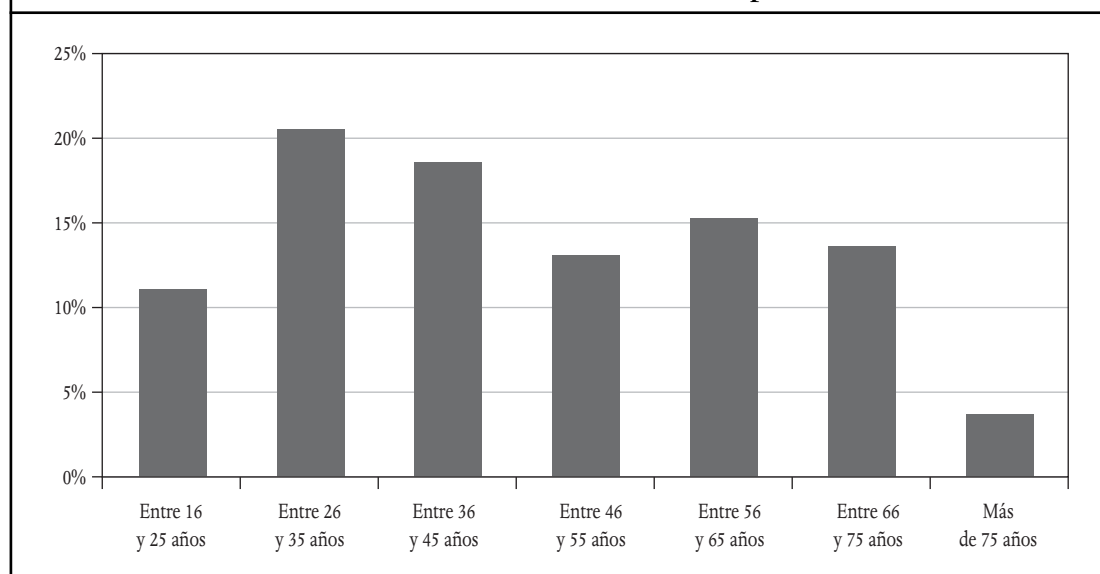
La fase siguiente en la investigación, una vez elaborado el cuestionario y obtenidos los datos, es su análisis. El análisis más detallado del perfil del individuo tipo encuestado (usuario de los servicios públicos en pequeños municipios) refleja un ciudadano que en su mayoría sólo dispone del certificado de escolaridad o similar (46,25%), existiendo incluso una parte de la población mayor de 16 años sin estudios (8,5%). La edad de los usuarios de estos servicios públicos encuestados supera los 35 años en el 67,7% de los casos e incluso supera los 56 años en el 34,7%. De todos modos, los mayores de 75 años es el grupo que menor representación tiene con un 4,5 % (Tabla 12 y Gráfico 9).

Concretamente, en la encuesta se incluyó la pregunta que hacía referencia a los estudios que los diferentes entrevistados habían realizado (Tabla 13 y Gráfico 10). Los resultados muestran un respetable porcentaje de la muestra sin estudios (8,5%), mientras que el grupo más numeroso está conformado por aquellos que sólo poseen el certificado de escolaridad (46,25%). A este grupo le sigue en importancia el formado por los individuos que obtuvieron el título de bachiller o algún título de formación profesional (26,50%) y, por último, el grupo de los diplomados/ingenieros técnicos (10,75%) y el de los licenciados/ingenieros superiores (8%).

Tabla 12. Distribución de los encuestados por edades		
Edades	Encuestados	Porcentaje
Entre 16 y 25 años	45	11,25
Entre 26 y 35 años	84	21,00
Entre 36 y 45 años	77	19,25
Entre 46 y 55 años	55	13,75
Entre 56 y 65 años	63	15,75
Entre 66 y 75 años	58	14,50
Más de 75 años	18	4,50
Total	400	100,00

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9. Distribución de los encuestados por edades



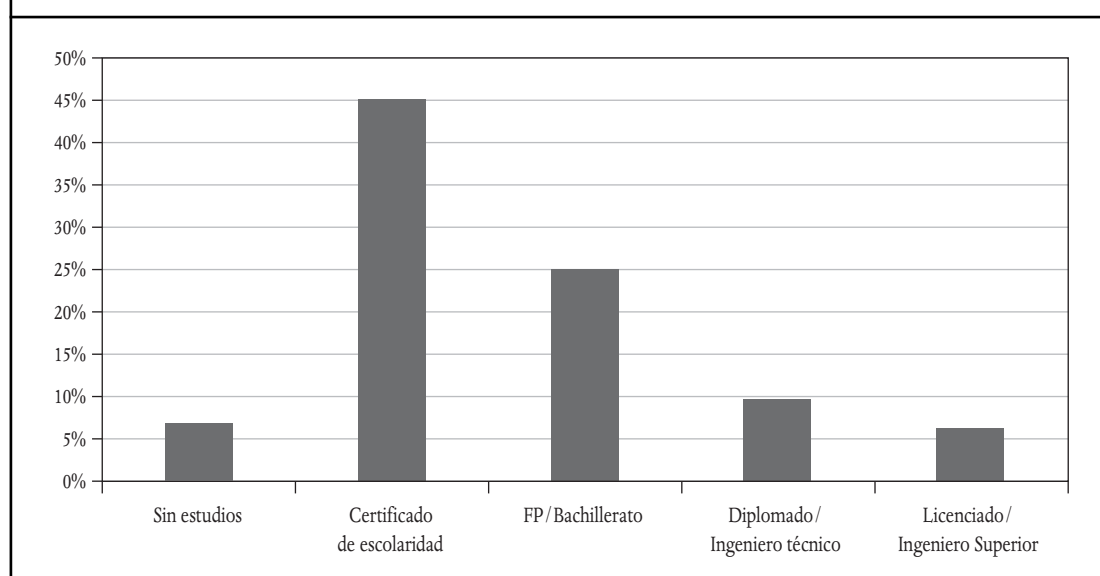
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Nivel de estudios de los encuestados

Edades	Encuestados	Porcentaje
Sin estudios	34	8,50
Certificado de escolaridad	185	46,25
FP/Bachillerato	106	26,50
Diplomado/Ingeniero técnico	43	10,75
Licenciado/Ingeniero superior	32	8,00
Total	400	100,00

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10. Nivel de estudios de los encuestados

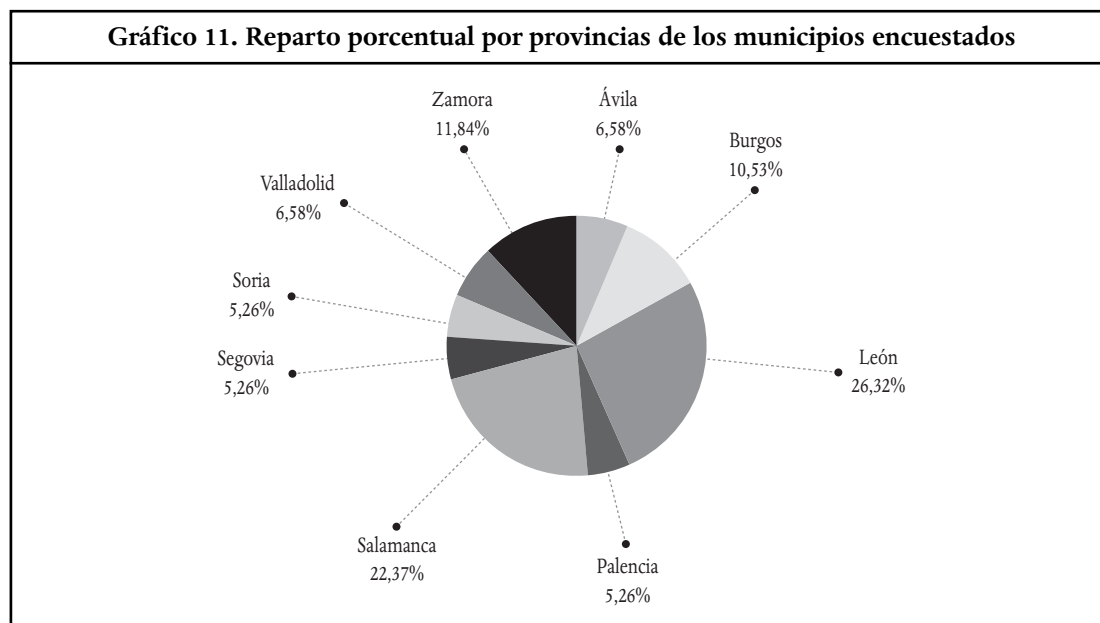


Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14. Número de municipios analizados y número de encuestas

Provincia	Municipios	Encuestas
Ávila	5	40
Burgos	8	46
León	20	96
Palencia	4	31
Salamanca	17	56
Segovia	4	29
Soria	4	18
Valladolid	5	45
Zamora	9	39
Total	76	400

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 11. Reparto porcentual por provincias de los municipios encuestados

Fuente: Elaboración propia.

Anteriormente se ha señalado la distribución provincial de los datos. En este contexto es preciso destacar que los encuestados pertenecen a 76 municipios diferentes de las nueve provincias de Castilla y León. El número de municipios analizados es mayor en las provincias de León (20 municipios) y Salamanca (17). En el lado contrario, Palencia, Segovia y Soria sólo cuentan con cuatro municipios diferentes (Tabla 14 y Gráfico 11).

En términos porcentuales, los resultados muestran que a León le corresponde el 26,32% de las encuestas; el 22,37% a Salamanca; el 11,84% a Zamora; el 10,53% a Burgos; el 6,58% a Ávila y a Valladolid; y, por último, el 5,26% a Palencia, a Segovia y a Soria.

Uno de los aspectos que destacar es la valoración, en sí misma, que los ciudadanos tienen de la satisfacción, la calidad global y la credibilidad de las entidades locales (Tabla 15 y Gráfico 12). No obstante, también es pertinente poner de relieve el alto resultado obtenido por parte de los “aspectos técnicos” 5, 6 y 7 (referentes al lenguaje sencillo utilizado, la disponibilidad de los

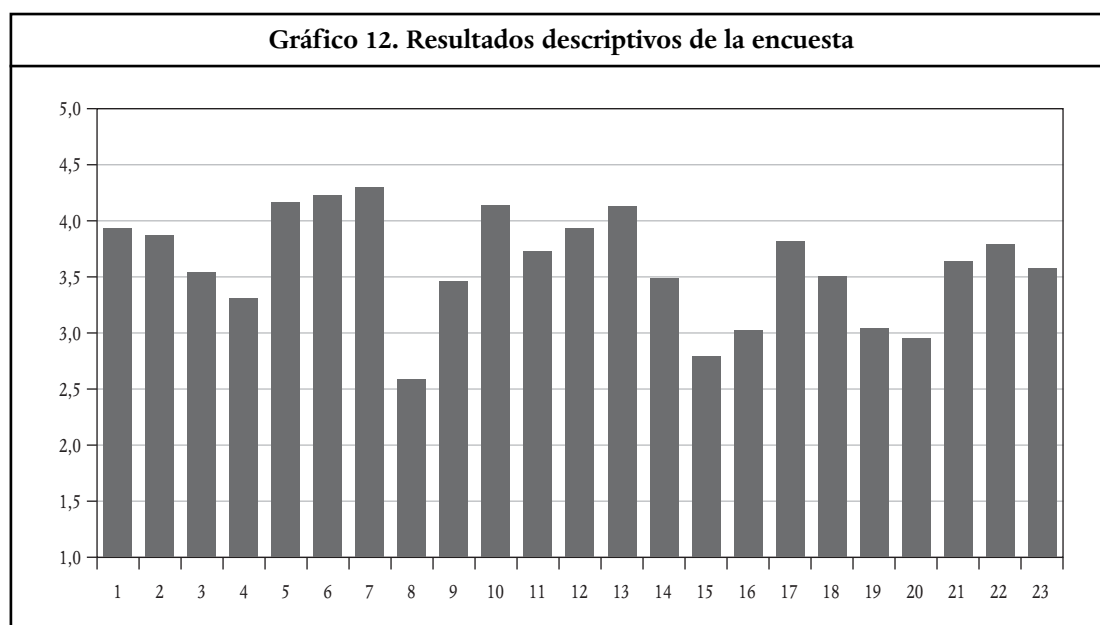
empleados y las buenas condiciones de la zona de atención al público) y del “aspecto funcional” 3 (referente al conocimiento de quién resuelve sus problemas). En el otro lado se encuentran: el “aspecto funcional” 1 (sobre el cumplimiento en el plazo de las promesas), los “as-

Tabla 15. Resultados descriptivos de la encuesta

ÍTEMS	Número de respuesta	Media	Desviación típica
1 Aspecto técnico 1	397	3,93	1,034
2 Aspecto técnico 2	383	3,87	0,938
3 Aspecto técnico 3	341	3,51	1,259
4 Aspecto técnico 4	396	3,30	0,962
5 Aspecto técnico 5	390	4,15	0,858
6 Aspecto técnico 6	388	4,20	0,863
7 Aspecto técnico 7	389	4,26	0,785
8 Aspecto funcional 1	386	2,56	1,252
9 Aspecto funcional 2	393	3,45	1,142
10 Aspecto funcional 3	399	4,12	1,016
11 Aspecto funcional 4	392	3,70	1,078
12 Aspecto funcional 5	383	3,93	1,028
13 Aspecto funcional 6	399	4,11	0,851
14 Aspecto funcional 7	363	3,47	1,271
15 Aspecto general 1	351	2,76	1,218
16 Aspecto general 2	330	3,00	1,234
17 Aspecto general 3	399	3,80	1,039
18 Aspecto general 4	351	3,49	1,098
19 Calidad global 1	398	3,02	1,566
20 Calidad global 2	288	2,94	1,194
21 Satisfacción 1	400	3,62	1,108
22 Credibilidad 1	371	3,77	1,172
23 Credibilidad 2	395	3,55	1,149

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 12. Resultados descriptivos de la encuesta



Fuente: Elaboración propia.

pectos generales” 1 y 2 (sobre si las ideas y las quejas se tienen en cuenta) y la “calidad global” 1 y 2 (sobre la valoración de la calidad global y si su calidad es superior a otros similares).

Precisamente uno de estos valores cuyos resultados cabe destacar es la “calidad global” 1 (calidad global). Éste es uno de los aspectos menos valorados y ofrece una puntuación que muestra cómo a los ciudadanos no les parece que exista una buena calidad global en sus entes locales prestadores de servicios (obtendría una valoración de 3, es decir, indiferente). Asimismo, la “satisfacción” 1 –o satisfacción global, simplemente– establece una valoración cercana a 4 (estar de acuerdo) sobre la satisfacción en los servicios recibidos, lo cual puede sorprender en un primer momento. Y, finalmente, la credibilidad obtiene un valor similar (3,55), lo cual es bastante positivo, dada la tradicional valoración negativa de los servicios públicos, cualquiera que sea su prestador.

9.1 Introducción al análisis PLS

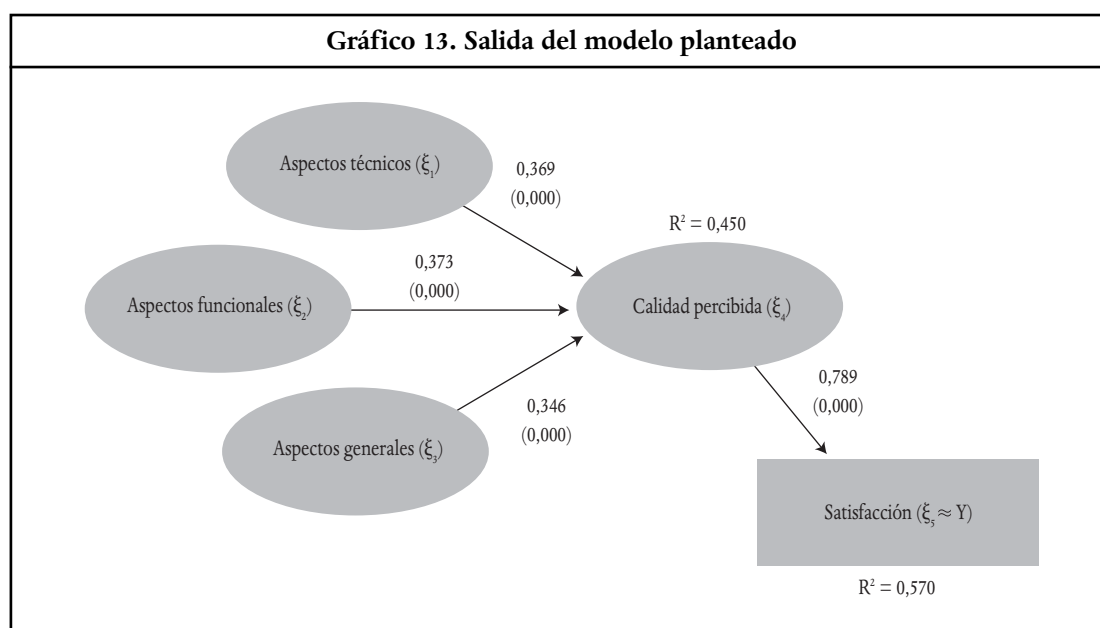
En este epígrafe describimos a grandes rasgos la técnica utilizada, denominada *Partial Least Square* (PLS). La investigación en administración de empresas se ha ido nutriendo poco a poco de herramientas metodológicas más sofisticadas. A partir de este mayor grado de elaboración, los investigadores han podido diseñar y testar modelos cada vez más complejos que trataban de explicar la realidad, incluidas las Administraciones públicas. Entre estas herramientas metodológicas, como técnicas cuantitativas, han surgido en los últimos tiempos los denominados modelos de ecuaciones estructurales, los cuales tienen como característica fundamental el poder hacer regresiones múltiples entre variables y variables latentes. Sin embargo, no todos los modelos de ecuaciones estructurales están basados en la covarianza y en el análisis factorial. En los últimos tiempos ha comenzado a cobrar protagonismo otra técnica denominada PLS, la cual tiene como objetivo la predicción de las variables latentes y que no se basa en la covarianza sino que se apoya en la estimación de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) y en el análisis de componentes principales (ACP). La técnica PLS se ha popularizado notablemente entre los investigadores de administración de empresas, básicamente debido a las amplias ventajas que presenta frente a las técnicas basadas en la covarianza, particularmente en lo que se refiere a las exigencias de la distribución de las variables de la muestra, el tipo de variables y el tamaño de la propia muestra. De forma general, los métodos de ecuaciones estructurales permiten (Fornell, 1982; Chin, 1998; Barclay *et al.*, 1995):

- Modelizar el error de medida, es decir, el grado con el que las variables que podemos medir (indicadores) no describen perfectamente la/s variable/s latente/s de interés. Esto se realiza mediante la modelización explícita y el aislamiento de las fuentes de error, permitiendo que las relaciones sean ajustadas a estos errores.
- Incorporar constructos abstractos e inobservables (variables latentes, variables teóricas no observables).
- Modelizar relaciones entre múltiples variables predictoras (independientes, exógenas) y criterios (dependientes o endógenas).

- Combinar y confrontar conocimiento *a priori* e hipótesis con datos empíricos. En este sentido, los MEE suelen ser más confirmatorios que exploratorios (algunos más que otros).

9.2 Análisis de la estructura del modelo y sus relaciones

Una vez desarrollado el modelo, la siguiente fase consiste en analizar su estructura mediante los dos siguientes procedimientos:



Fuente: Elaboración propia.

A) Análisis del poder explicatorio de los constructos independientes

PLS analiza esta situación a través del análisis de los valores del R^2 asociados con varios constructos dependientes; por ello, presenta una explicación sobre la proporción de la varianza explicada. Igual que en la regresión, el valor de R^2 es indicativo de la cantidad de varianza de las variables independientes que están explicando las variables dependientes del modelo. No hay un umbral de valor que sugiera que el modelo no tiene sentido, pero la comparación de los valores R^2 con los posibles modelos alternativos puede ser de extrema ayuda. De cualquier modo, un valor por debajo de 0,2 sugeriría la necesidad de replantear el modelo. Los valores para el modelo planteado superan con creces estos valores, rondando el 0,5 (Gráfico 13).

B) Análisis del tamaño y la significación de las relaciones entre los coeficientes

Para el análisis de la importancia de las relaciones entre las diferentes variables del modelo son importantes no sólo las relaciones directas, sino también los efectos indirectos sobre las variables y determinar, de este modo, los efectos globales. El resumen de todos los efectos de las relaciones, tanto directos como indirectos, se puede resumir en la Tabla 16:

Tabla 16. Efectos directos e indirectos

Relación	Efectos directos	Efectos indirectos
Aspectos funcionales → Calidad	0,369	–
Aspectos técnicos → Calidad	0,373	–
Aspectos generales → Calidad	0,346	–
Calidad → Satisfacción	0,789	–
Aspectos funcionales → Satisfacción	–	0,369*0,789
Aspectos técnicos → Satisfacción	–	0,373*0,789
Aspectos generales → Satisfacción	–	0,346*0,789

Fuente: Elaboración propia.

9.3 Ajuste global del modelo

Wold propone el uso de un método para medir la relevancia predictiva: el test de Stone-Geisser (Stone, 1974; Geisser, 1974). Este test, básicamente, realiza una estimación *jackknife* (eliminación de manera constante de una variable) de las varianzas residuales, mientras que los *jackknife* de los errores estándar de los puntos estimados pueden ser obtenidos por elementos. La idea general es omitir un caso cada período para luego reestimar los parámetros del modelo sobre los casos restantes y, entonces, reconstruir o predecir los valores omitidos usando los parámetros reestimados. Este ejercicio puede ser realizado a través del estadístico Q^2 propuesto por Ball, aplicado para $i = 1, 2, \dots, n$ casos y una regresión múltiple con k regresiones, Q^2 se plantea como:

$$Q^2 = 1 - \frac{\sum_n (Y_i - \sum_{k(i)} b_{k(i)})^2}{\sum_n (Y_i - Y_{\cdot(i)})^2} = 1 - \frac{E}{O}$$

Donde $b_{k(i)}$ es el conjunto de coeficientes de la regresión obtenidos cuando el i -ésimo caso es omitido, mientras que $Y_{\cdot(i)}$ es la media de la variable dependiente obtenida sin los casos i -ésimos. Se puede ver entonces que Q^2 no es más que el análogo *jackknife* de la familia de los R^2 . Sin embargo, a pesar de esta característica, cabe destacar dos aspectos de este estadístico: primero, que puede incrementarse si alguna predicción se elimina de la ecuación (esto es, se elimina el ruido que realizan algunas predicciones inestables) y, segundo, que el valor puede tornarse negativo indicando, en este caso, la confusión o mala dirección del modelo planteado. Este estadístico no asume o presupone ningún tipo de distribución y puede utilizarse para la evaluación del poder predictivo del modelo planteado.

En este caso, y para las variables dependientes, los valores son positivos e incluso superan los valores de 0,45. Normalmente se recomienda que sean positivos y mayores a 0,2. El programa estadístico utilizado (PLS-VB) tiene la particularidad de establecer una herramienta para la elección del modelo más adecuado. Se elegirá el modelo que mejor describa las relaciones entre las variables exógenas y endógenas. Para la identificación del modelo más estable se necesita especificar primero las “ r ” variables objetivo, las cuales asumidas, entre las $(p-q)$ endógenas, van a ser de primordial interés en relación con el problema que se plantea.

Tabla 17. Valores de R^2 y Q^2 y G_j para el Modelo

Parámetro/constructor	R^2	Q^2	G_j
$\eta_1 = f(Y_1, Y_2, Y_3)$	0,4504	0,464	-0,546
$\eta_2 = f(Y_4, Y_5)$	0,5703	0,530	-0,810

Fuente: Elaboración propia.

Estas variables –las cuales corresponden, para mayor sencillez, a las últimas “ r ” ecuaciones del modelo– serán consideradas como la referencia básica en el criterio de adopción adoptado para evaluar la representación del modelo. El modelo se expresa a través de los b_{jk} coeficientes, siendo los valores latentes los valores observados.

En concreto, el criterio adoptado sugiere que se elija el que alcance el menor valor de la siguiente función:

$$G(g_{p-r+1}, \dots, g_p) = \sum_{j=p-r+1}^p \left(\ln \hat{\sigma}_j^2 + g_j \frac{\ln n}{n} \right) = \sum_{j=p-r+1}^p G_j$$

Donde:

$\hat{\sigma}_j^2$ ($j=p-r+1, p$) son las varianzas de los residuos de la regresión referente a las “ r ” variables objetivo Y_j de la correspondiente regresión, siendo $g_j \geq 0$; sabiendo que si $g_j = 0$ se tiene que $\sigma_{2j} = \text{Var}(Y_j)$.

Los valores obtenidos tienen especial relevancia cuando son comparados con los resultados de otros modelos planteados o reespecificados, como posteriormente se verá.

Propuesta de políticas para las Administraciones públicas

La mejora de la satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios públicos municipales se ha ido convirtiendo en los últimos años en una de las preocupaciones de la sociedad en dos de sus vertientes: los responsables de su gestión (políticos y gestores públicos) y la ciudadanía como usuaria de dicho servicio. Esta mejora lleva aparejada no sólo la implementación de medidas por parte de la Administración, sino la participación de la ciudadanía en este reto. En este sentido, este trabajo constituye un ejemplo de tal participación ciudadana, y en concreto del espectro universitario, que aporta una reflexión fundamentada en el sólido análisis teórico y analítico acerca de la relación entre la Administración y el ciudadano en el contexto de la prestación de servicios públicos municipales.

Cabe destacar que las conclusiones obtenidas a lo largo de estas líneas se derivan del análisis de la satisfacción de los ciudadanos con la Administración local en un determinado marco espacial formado por los municipios de Castilla y León con una población inferior a 5.000 habitantes. Es preciso poner de relieve este punto de partida de la investigación, en tanto que los resultados, si bien en algunos términos pueden ser aplicados a otros ayuntamientos, no lo son en toda su extensión. Lógicamente, las corporaciones locales de esta u otra comunidad autónoma con mayor número de habitantes se enfrentan básicamente al mismo reto: la satisfacción del ciudadano, aunque con otras casuísticas (transporte público, servicio de aguas, recogida de basura...).

Los resultados obtenidos en esta investigación otorgan cierta luz acerca de los factores que determinan la satisfacción ciudadana con los servicios públicos locales. Así, los mismos apuntan que las opciones para la mejora de la satisfacción ciudadana conllevan el avance en la calidad percibida de los servicios prestados por las Administraciones públicas locales. Asimismo, los elementos que determinan esta percepción, tal y como aparece en el modelo planteado, son los aspectos técnicos, los aspectos funcionales y los aspectos genéricos de los gobiernos locales. Concretamente, podríamos hablar de la mejora de los siguientes elementos de los aspectos técnicos para conseguir una mejora en la satisfacción del ciudadano de los entes locales:

- En este contexto, los ayuntamientos deben asegurarse de que sus puntos de atención al ciudadano estén actualizados y representen una imagen que atraiga a sus mercados objetivos (Baker *et al.*, 2002). Así, el lugar –y en concreto la “atmósfera” del lugar– puede influir en mayor medida que el servicio prestado en sí mismo en el momento de la prestación. Por ello se debe favorecer especialmente el diálogo con aquéllos que acuden a las oficinas de la prestación. Hoy en día, y fundamentalmente en ayuntamientos de mayor tamaño, la gestión, utilización y apariencia de los servicios en línea repercute directamente en la satisfacción posterior. No obstante, no puede olvidarse que la implantación de las nuevas tecnologías en la actualidad es un servicio básico para cualquier ciudadano, independiente del tamaño del municipio en que resida y, por consiguiente, es necesario el desarrollo de actuaciones públicas que fomenten la implantación de estas tecnologías, que simultáneamente redundarán en la mejor relación entre el ciudadano y la Administración. De este modo, podrán llevarse a cabo la gestión de tributos, la solicitud de servicios, el establecimiento de quejas...
- Es necesario el desarrollo de un juego de formularios fáciles de entender. Todavía existen muchas personas que no comprenden los formularios, papeleo o comunicados que rellenan o reciben. En este sentido, el uso de medios alternativos de comunicación (en línea, teléfono o fax) es muy valorado por los usuarios, así como la utilización de un lenguaje sencillo por el personal de las Administraciones públicas.
- Dentro del apartado de los aspectos técnicos, una parte muy importante son los carices relativos al personal del ayuntamiento. Aunque posteriormente destacaremos otros aspectos, uno de los componentes que se valora es su predisposición a participar del problema del receptor de los servicios.

El segundo grupo de elementos que se han descubierto como determinantes de la calidad percibida y, por lo tanto, de la satisfacción, son los aspectos funcionales:

- El determinante de una buena percepción de la calidad funcional se basa en los recursos humanos de los entes locales. Los trabajadores, por medio de sus conocimientos sobre los procedimientos, su amabilidad y el análisis de la situación personal de la persona que tienen delante pueden hacer variar de forma muy significativa la satisfacción del “cliente” público. En este sentido, los usuarios consideran que la formación en técnicas de atención y conocimiento del procedimiento más adecuado es susceptible de mejora. En este contexto, es básica la formación de un personal cualificado para otorgar un trato igual, adecuado y eficaz a una ciudadanía con diversas y complejas circunstancias.
- Por otro lado, es fundamental que las entidades locales transmitan una imagen de eficacia en tanto que contribuye a la prestación de un servicio público de calidad. Esta eficacia está asociada en gran medida al cumplimiento de plazos que todo procedimiento burocrático lleva aparejado.

En último lugar, los aspectos generales agrupan una serie de elementos más heterogéneos que ayudan a crear una buena imagen de la Administración:

- El fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos es un síntoma de la mejora en la relación entre la Administración y el ciudadano, es decir, el hecho de participar en las decisiones o de que sus opiniones se vean reflejadas en las acciones de su ayuntamiento contribuye positivamente a la satisfacción del usuario del servicio. En efecto, los ciudadanos otorgan gran relevancia a la recepción y atención de las quejas que presentan. En este sentido, la utilización de un sistema de respuesta de quejas es una de las mejoras necesarias en las Administraciones públicas en general.
- Por otra parte, los resultados de la encuesta reflejan que los ciudadanos consideran relevante la generación de un mayor ambiente de confianza. Esto no es más que el resultado del proceso de las mejoras de anteriores apartados. De este modo, el nivel de confianza que se va alcanzando influye en la satisfacción del ciudadano.

Finalmente, nos gustaría realizar una llamada de atención acerca de la importancia, y al mismo tiempo escasez, del desarrollo de estudios sobre la actuación de los ayuntamientos en la provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Su relevancia responde, en primer lugar, a los intensos cambios que está sufriendo la sociedad española actual (inmigración, sociedad de la información, cambios en la pirámide poblacional...), con las consiguientes repercusiones en su vida cotidiana desarrollada en el ámbito local. En segundo lugar, al intenso grado de descentralización del que ha sido objeto el sector público español desde la aprobación del texto constitucional. De momento, éste se ha reflejado básicamente en el incremento de las competencias de gasto e ingreso de las comunidades autónomas, pero es posible que en un horizonte no muy lejano se ponga de relieve en las corporaciones locales. En tercer lugar, de acuerdo con la teoría tradicional del federalismo fiscal, la función de asignación –y, por consiguiente, la provisión de bienes y servicios públicos– ha de ser realizada por aquel nivel de gobierno donde se reflejen los beneficios y costes del servicio. Esto es, todos aquellos servicios cuyos beneficios y costes tengan lugar dentro del municipio han de ser prestados por el ayuntamiento. Además, este nivel de gobierno presenta la ventaja frente a los niveles superiores de gobierno (Estado y comunidades autónomas, incluso Unión Europea) de conocer en mayor medida las preferencias de su ciudadanía y, consecuentemente, puede adecuarse con mayor facilidad a las expectativas de sus “clientes” que, además, contribuyen a la financiación de la prestación de tales servicios.

Cuanta mayor sea la calidad del servicio público percibida por el ciudadano, menor será su oposición a su financiación e, incluso, esto redundará en una mayor cooperación entre la Administración y la ciudadanía para lograr la adecuación entre la expectativa del ciudadano y el servicio prestado por el sector público. El logro de esta meta exige, como señalamos anteriormente, la participación tanto de la ciudadanía como de las entidades públicas, si bien es condición necesaria que la actuación de ambos agentes se desarrolle con la suficiente transparencia como para que ambos tengan bastante información para, respectivamente, estar dispuestos a contribuir a la financiación del servicio (siempre que estén de acuerdo con la gestión pública) y conocer las preferencias del usuario. Asimismo, la coincidencia de estas dos cuestiones se reflejaría en la satisfacción ciudadana.

Bibliografía

- Anderson, E. W., Fornell, C. y Lehmann, D. (1994), Customer Satisfaction, Market Shared and Profitability: Fiding from Sweden. *Journal of Marketing*, vol. 58, nº 3, pp. 53-66.
- Asubonteng, P., y McCleary, K. J. (1996), SERVQUAL Revisited: A Critical Review of Service Quality. *Journal of Services Marketing*, vol. 10, nº 6, 62-81.
- Babakus, E., y Manglod, W. G. (1992), Adapting the SERVQUAL Scale to Hospital Services: An Empirical Investigation. *Health Services Research*, vol. 26, nº 6, 767-86.
- Babakus, E., Pedrick, D. L., y Richardson, A. (1993), Measuring Perceived Service Quality within the Airline Catering Service Industry. Manuscrito no publicado. Memphis State University, TN.
- Baker, J. A., y Lamb, C.W. Jr. (1993), Managing Architectural Design Service Quality. *Journal of Professional Services Marketing*, vol. 10, nº 1, 89-106.
- Balcells Junyent, J. (1994), La Investigación Social: Introducción a los métodos y las técnicas. Barcelona, PPU.
- Barclay, D., Higgins, C., y Thompson, R. (1995), The Partial Least Squares (PLS) Approach to Causal Modelling: Personal Computer Adoption and Use as an Illustration. *Technology Studies, Special Issue on Research Methodology*, 2(2): 285-309.
- Bon, J., y Louppe, A. (1980), Marketing des Services Publics : L'étude des besoins de la population. Les Editions d'Organisation.
- Bou Llusar, J. C. (1997), Influencia de la Calidad Percibida sobre la Competitividad: Análisis de los Efectos "Vía Demanda". Tesis Doctoral no publicada. Castellón, Universidad Jaime I., Dpto. de Administración de Empresas y Marketing.
- Bouman, M., y Van der Wiele, T. (1992), Measuring Service Quality in the Car Service industry: Building and Testing an Instrument. *International Journal of Service Industry Management*, vol. 3, nº 4, 4-16.
- Carman, J. M. (1990), Consumer Perceptions of Service Quality: An Assessment of the SERVQUAL Dimensions. *Journal of Retailing*, vol. 66, nº 1, 33-55.
- Cervera, A. (1997), La Orientación al Mercado: un Modelo en el Ámbito de los Gobiernos Locales. Tesis Doctoral. Universidad de Valencia.

- Cervera, A. (1999), Marketing y Orientación al Mercado de la Administración pública Local. Institució Alfons el Magnànim, Diputació de València, Valencia.
- Chevalier, J. (1971), Le Service Public. Presses Universitaires de France.
- Chias, J. (1995), Marketing Público. Aravaca, McGraw-Hill.
- Chin, W. W. (1998), The Partial Least Squares Approach For Structural Equation Modeling. En Modern Methods for Business Research, G. A. Marcoulides (ed.), Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 295-336.
- Churchill, G. A. Jr. (1979), A Paradigm for Developing Better Measures of Marketing Constructs. *Journal of Marketing Research*, vol. 16, n° 1, 64-73.
- Cronin, J. J. Jr., y Taylor, S. A. (1992), Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension. *Journal of Marketing*, vol. 56, n° 3, 55-68.
- Dalrymple, J. F., Donnelly, M., Wisniewski, M., y Currie, A. C. (1995), Measuring Service Quality in Local Government. En Kanji G.K. (Ed.), Proceedings of the First World Congress on TQM. Chapman and Hall, Londres, 263-6.
- DeSarbo, W. S., Huff, L., Rolandelli, M. M., y Choi, J. (1994), On the Measurement of Perceived Service Quality. A Conjoint Analysis Approach. En Rust, R.T. y Oliver, R.L. (eds.): Service Quality. New Directions in Theory and Practice, SAGE Publications Inc. Thousand Oaks. California, 201-22.
- Devlin, S. J., Dong, H. K., y Brown, M. (1993), Selecting a Scale for Measuring Quality. *Marketing Research*, vol. 5, n° 3, 13-6.
- Donnelly, M., y Shiu, E. (1999), Assessing Service Quality and its Link with Value for Money in a UK Local Authority's Housing Repairs Service Using the SERVQUAL Approach. *Total Quality Management*, vol. 10, n° 4/5, 498-506.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J. F., y Curry, A. C. (1995), Measuring Service Quality in Local Government: the SERVQUAL Approach. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, n° 7, 15-20.
- Dotchin, J. A., y Oakland, J. S. (1992), Theories and Concepts in Total Quality Management. *Total Quality Management*, vol. 3, n° 2, 133-45.
- Echebarría, K. (1993), La Administración pública en la Era del Management. Tesis Doctoral.
- Eiglier P., y Langeard, E. (1987), Servuction. París, McGraw-Hill.
- Epstein, J. (1991), Servicios Públicos: Trabajar para el Consumidor. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Dublín.
- Fernández Barcala, M. (2000), Validación de SERVQUAL como Instrumento de Medida de la Calidad de Servicio Bancario. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 9, n° 1, 57-70.
- Fick, G. R., y Ritchie, J. R. B. (1991), Measuring Service Quality in the Travel and Tourism Industry. *Journal of Travel Research*, vol. 30, n° 2, 2-9.
- Fiorentini, G. (1990), Amministrazione Pubblica e Cittadino: Le Relazioni di Scambio. Ed. Giuridiche Economiche.
- Ford, J. W., Joseph, M., y Joseph, B. (1993), Service Quality in Higher Education: a Comparison of Universities in the United States and New Zealand Using SERVQUAL. Manuscrito. Old Dominion University, Norfolk. VA.

- Fornell, C. (1982), A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience. *Journal of Marketing*, vol. 56, nº 1, 6-21.
- Freeman, K. D., y Dart, J. (1993), Measuring the Perceived Quality of Professional Business Services. *Journal of Professional Services Marketing*, vol. 9, nº 1, 27-47.
- García de Entrerría, E., y Fernández, T. R. (1993), Curso de Derecho Administrativo II. 4ª edición, Madrid, Ed. Civitas.
- Gaster, L. (1996), Quality Services in Local Government: a Bottom-Up Approach. *Journal of Management Development*, vol. 15 nº 2, 80-96.
- Geisser, S. (1974), A Predictive Approach to the Random Effects Model. *Biometrika*, nº 61, pp. 101-7.
- Gil, I. (1996), La evaluación de la calidad de servicio percibida y las limitaciones de la herramienta SERVQUAL. *Revista Europea de Dirección y Economía de la empresa*, vol. 5, nº 2, pp. 19-32.
- Grönroos, C. (1983), Strategic Management and Marketing in the Service Sector. Marketing Science Institute, Cambridge, MA.
- Grönroos, C. (1994), Marketing y Gestión de Servicios. La gestión de los Momentos de la Verdad y la Competencia en los Servicios. [Edición original de 1990: Service Management and Marketing], Madrid, Díaz de Santos.
- Johns, N. (1993), Quality Management in the Hospitality Industry, Part 3: Recent Developments. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, vol. 5 nº 1, 10-5.
- Jordán Gandulf, J. M., y García Reche, A. (1995), Política Económica. Valencia. Librería Tirant lo Blanch, S.L.
- Kong, R., y Mayo, M. C. (1993), Measuring Service Quality in the Business-to-Business Context. *Journal of Business and Industrial Marketing*, vol. 8, nº 2, 5-15.
- Kwon, W., y Lee, T. J. (1994), Measuring Service Quality in Singapore Retail Banking. *Singapore Management Review*, vol. 16, nº 2, 1-24.
- Lachaume, J. F. (1989), Grands Services Publics. Ed. Masson, Droit Sciences Economiques.
- Laufer, R., y Burlaud, A. (1989), Dirección Pública : Gestión y Legitimidad. Madrid. Instituto Nacional de Administración pública, Colección Estudios.
- Lazarsfeld, P. (1985), De los Conceptos a los Índices Empíricos, en Lazarsfeld, P. y Boudon, R. (eds.): Metodología de las ciencias sociales, Vol. 1, Laia. Barcelona, 35-62.
- Lewis, B. R., y Mitchell, V. W. (1990), Defining and Measuring the Quality of Customer Service. *Marketing Intelligence and Planning*, vol. 8, nº 6, 11-7.
- López, J., y Gadea, A. (1995), Servir al Ciudadano. Gestión de la calidad en las Administración pública. Barcelona. Eds. Gestión 2000.
- Mangold, G. W., y Babakus, E. (1991), Service Quality: the Front-Stage Perspective Vs the Back Stage Perspective. *Journal of Services Marketing*, vol. 5 nº 4, 59-70.
- McElwee, G., y Redman, T. (1993), Upward Appraisal in Practice: an Illustrative Example Using the QUALED Scale. *Education and Training*, vol. 35, nº 2, 27-31.

- Méndez, J. M. (1996), Servicios Municipales: Análisis de Situación y Líneas de Mejora Sugeridas. Diputació de Barcelona. *Papers de Formació Municipal*, nº 25, mayo.
- Meunier, B. (1993), La Gerencia de las Organizaciones no Comerciales. Madrid, Ministerio para las Administraciones públicas.
- Nel, D., y Pitt, L. (1993), Service Quality in a Retail Environment: Closing the Gaps. *Journal of General Management*, vol. 18, nº3, 37-56.
- Oliver, R. L. (1980), A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, vol. 17, nº4, 460-69.
- Oliver, R. L. (1993), A Conceptual Model of Service Quality and Service Satisfaction: Compatible Goals, Different Concepts. En Swartz, T.A.; Bowen, D.E. y Brown, S.W. (eds.), *Advances in Services Marketing and Management: Research and Practice*, JAI, Greenwich, vol. 2, 65-85.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., y Berry, L. L. (1985): A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, vol. 49, nº 4, 41-50.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. y Berry, L. L. (1988), SERVQUAL: A Multiple-item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, vol. 64, nº 1, spring, 12-40.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. y Berry, L. L. (1994), Alternative Scales for Measuring Service Quality: A Comparative Assessment Bases on Psychometric and Diagnostic Criteria. *Journal of Retailing*, vol. 70, nº 3, 201-30.
- Pérez Íñigo, C. y Moro, I. (1992), Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa. Madrid, Ministerio para las Administraciones públicas.
- Rigotti, S., y Pitt, L. (1992), SERVQUAL as a Measuring Instrument for Service Provider Gaps in Business Schools. *Management Research News*, vol. 15, nº 3, 9-17.
- Rodríguez del Bosque, I. (1999), La Construcción del Cuestionario. En Sarabia, F.J. (Coor.), *Metodología para la investigación en marketing y dirección de empresas*. Madrid, Pirámide, pp. 307-32.
- Rust, R. T., y Oliver, R. L. (1994), Service Quality: Insight and Managerial Implications from the Frontier. En Rust, R.T. y Oliver, R.L. (eds.): *Service Quality. New Directions in Theory and Practice*, SAGE Publications Inc. Thousand Oaks, California, pp. 1-19.
- Rust, R.T., y Oliver, R. L. (2000), Should We Delight the Customer? *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol. 28, nº 1, 86-94.
- Saleh, F., y Ryan, C. (1991), Analysing service quality in the hospitalito industry Using the SERVQUAL Model. *Service Industries Journal*, vol. 11, nº 3 pp. 324-45.
- Sancho Royo, D. (1999), *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Madrid, Ed. Tecnos.
- Scott, D., y Shieff, D. (1993), Service Quality Components and Group Criteria in Local Government, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 4, nº 4, 42-53.
- Senllé, A. (1993), Calidad total en los Servicios y en la Administración pública. Barcelona, Eds. Gestión 2000.
- Soliman, A. A. (1992), Assessing the Quality of Health Care, *Health Care Marketing*, vol. 10, nº 1-2, pp. 121-41.
- Stone, M. (1974), "Cross validatory choice and assessment of statistical predictions,". *Journal of the Royal Statistical Society, Series B* 36, pp.111-33.

- Subirats, J. (1991), La gestión tributaria y el servicio al contribuyente. Instituto de Estudios Fiscales, monografía núm. 96.
- Subirats, J. (1996), Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los 90. *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, nº 15, febrero-mayo, 17-26.
- Steenkamp, J. B. (1989), Product Quality: An Investigation into the Concept and How it is Perceived by Consumers. Assen/Maastrich, Van Gorcum.
- Taylor, S.A., Sharland, A., Cronin, A.A. Jr., y Bullard, W. (1993), Recreational Quality in the International Setting. *International Journal of Service Industries Management*, vol. 4, nº 4, 68-88.
- Vandamme, R., y Leunis, J. (1993), Development of a Multiple-item Scale for measuring Hospital Service Quality. *International Journal of Service Industry Management*, vol. 4, nº 3, 30-49.
- Vazquez Casielles, R., Rodríguez del Bosque, I., y Díaz Martín, A. M. (1996), Estructura Multidimensional de la Calidad de Servicio en Cadenas de Supermercados: Desarrollo y Validación de la Escala CALSUPER. Documento de trabajo 119/96. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Oviedo.
- Villoria, M. (1996), Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia. Madrid, Instituto Nacional de Administración pública.
- Visauta Vinacua, B. (1989), Técnicas de Investigación Social: I Recogida de datos. PPU. Barcelona.
- Walsh, K. (1989), Marketing in Local Government. Essex. UK, Longman.
- Wiener (1991): L'evolution des Rapports entre l'Administration et les usagers. Ed. Económica.
- Wisniewski, M., y Donnelly, M. (1996), Measuring service Quality in the Public Sector: the Potential for SERVQUAL. *Total Quality Management*, Aug, vol. 7, nº 4, 357-66.
- Wisniewski, M. (2001), Using SERVQUAL to Assess Customer Satisfaction with Public Sector Services. *Managing Service Quality*, vol. 11, nº 6, 995-1001.
- Yi, Y. (1990), A Critical Review of Consumer Satisfaction. En Valarie A. Zeithaml (Ed.), *Review of Marketing* 1990. American Marketing Association, Chicago, 68-123.
- Zeithaml, V. A. (1988), Consumer Perceptions of Price, Quality, and Value: A Means-End Model and Synthesis of Evidence, *Journal of Marketing*, vol. 52, nº 3, 2-22.
- Zeithaml, V. A. (1992). Calidad total en la Gestión de Servicios. Madrid, Díaz de Santos.
- Zeithaml, V. A., Berry, L. L., y Parasuraman, A. (1996): The Behavioral Consequences of Service Quality. *Journal of Marketing*, vol. 60, nº 2, pp. 31-46.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Entes locales y su definición	11
Tabla 2. Características diferenciales de la Administración local	13
Tabla 3. Factores y variables del modelo de Scott y Shieff	24
Tabla 4. Principales definiciones de la satisfacción	26
Tabla 5. Ubicación de la encuesta utilizada según criterios de clasificación	30
Tabla 6. Síntesis del cuestionario utilizado	35
Tabla 7. Ficha técnica de la encuesta	37
Tabla 8. Población mayor de 16 años en municipios de menos de 5.000 habitantes ...	38
Tabla 9. Población de Castilla y León por tamaño de los municipios	39
Tabla 10. Esquema de la fechas de realización de las encuestas	39
Tabla 11. Clasificación por tamaño de población de los municipios de Castilla y León	40
Tabla 12. Distribución de los encuestados por edades	42
Tabla 13. Nivel de estudios de los encuestados	43

Tabla 14. Número de municipios analizados y número de encuestas	44
Tabla 15. Resultados descriptivos de la encuesta	45
Tabla 16. Efectos directos e indirectos	48
Tabla 17. Valores de R^2 y Q^2 y G_j para el Modelo	49

Gráficos

Gráfico 1. Relación entre Administraciones públicas y administrados, según la posibilidad de opción	9
Gráfico 2. Clasificación del sector público español	12
Gráfico 3. Modelo de calidad percibida de servicio	19
Gráfico 4. Modelo de evaluación de la calidad de los servicios públicos	20
Gráfico 5. Relación entre satisfacción y calidad de servicio percibida	27
Gráfico 6. Esquema general de la investigación	28
Gráfico 7. Fases utilizadas en el desarrollo de una escala de medida	31
Gráfico 8. Fases utilizadas en el desarrollo de una escala de medida propia de la calidad del servicio en los gobiernos locales	32
Gráfico 9. Distribución de los encuestados por edades	43
Gráfico 10. Nivel de estudios de los encuestados	43
Gráfico 11. Reparto porcentual por provincias de los municipios encuestados	44
Gráfico 12. Resultados descriptivos de la encuesta	45
Gráfico 13. Salida del modelo planteado	47

Trabajos publicados

EP 1/1999	Cuadernos con alternativas 1. <i>Varios autores.</i>
EP 2/1999	Cuadernos con alternativas 2. <i>Varios autores.</i>
EP 3/1999	Bases para una reforma de la política. <i>Varios autores.</i>
EP 4/2000	La educación a debate. <i>Victoria Camps.</i>
EP 5/2000	Un pacto de Estado para la justicia. <i>Varios autores.</i>
EP 6/2000	Sistema Nacional de Salud. <i>Javier Rey.</i>
EP 7/2001	La Universidad Europea del Trabajo. <i>Varios autores.</i>
EP 8/2001	La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. <i>Antonio Estella.</i>
EP 8 bis/2001	La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. <i>Leonor Moral.</i>
EP 9/2002	La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. <i>Violeta Ruiz.</i>
EP 10/2002	La participación de los españoles en elecciones y protestas. <i>Belén Barreiro.</i>
EP 11/2002	La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. <i>María Luisa Fernández.</i>
EP 11 bis/2003	El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. <i>Rosa Velázquez.</i>
EP 12/2003	Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. <i>Eloísa del Pino y César Colino.</i>
EP 13/2003	El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. <i>Carlos Garcimarán y Santiago Díaz de Sarralde.</i>
EP 14/2004	El modelo social en la Constitución europea. <i>José Vida.</i>
EP 15/2004	Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. <i>Arantxa Zaguirre.</i>
EP 16/2005	La enseñanza de la religión católica en España. <i>Margarita Lema.</i>
EP 17/2005	Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. <i>Kerman Calvo.</i>
EP 18/2005	La financiación de las confesiones religiosas en España. <i>Alejandro Torres.</i>
EP 19/2006	Propuestas para la reforma del sistema electoral español. <i>Rubén Ruiz.</i>
EP 20/2006	Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. <i>Jordi Bosch.</i>
EP 21/2006	La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M. ^a <i>Ángeles Catalina Benavente.</i>
EP 22/2006	Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. <i>Irene Martín Cortes.</i>
EP 23/2006	Los símbolos y la memoria del Franquismo. <i>Jesús de Andrés Sanz.</i>
EP 24/2007	Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. <i>Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.</i>
EP 25/2007	Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. <i>Almudena Moreno Mínguez.</i>
EP 26/2007	La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. <i>Anabel Moriña Díez.</i>
EP 27/2007	La reforma del Senado. <i>Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.</i>
EP 28/2007	Un nuevo enfoque de la solidaridad autónoma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. <i>Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.</i>
EP 29/2007	Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. <i>Yolanda García Ruiz.</i>

