



VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

 Facultat d' Economia

DEPARTAMENT DE COMPTABILITAT

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CONTABILIDAD RD 778/1998

TESIS DOCTORAL

**LAS CARTAS DE SERVICIO EN LAS WEB
MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO DE
INFORMACIÓN AL CIUDADANO**

Presentada por:
M^a Amparo Gimeno Ruiz

Dirigida por:
Dr. D. Vicente Montesinos Julve

Valencia, 2015

A mis padres, por toda una vida de amor y dedicación

A mis hijos, Miguel e Isabel, y a mi sobrina Lucía, mis grandes amores

AGRADECIMIENTOS

*Da las gracias a la llama por su luz, pero no olvides la lámpara que la sostiene,
tan constante y paciente en la sombra. (R. Tagore)*

Esta Tesis Doctoral supone para mí una gran satisfacción personal, ya que cierra un capítulo pendiente de mi vida académica. A lo largo de su desarrollo, he recibido el apoyo y el estímulo de muchas personas que han dejado en mi vida una huella de cariño. A todos ellos quiero manifestarles mi enorme gratitud.

En primer lugar quiero expresarle mi agradecimiento a Vicente Montesinos, más que el director de esta tesis, un amigo, que me ha ayudado a crecer tanto profesional como personalmente. Vicente, si he llegado hasta aquí ha sido gracias a tu empeño, a tu apoyo, a tu paciencia, a tu disponibilidad e implicación, y por supuesto, a tus siempre acertados consejos e indicaciones. Gracias por confiar en mí, incluso más que yo misma, gracias por comprenderme, por disculparme, por preocuparte porque este proyecto pudiera concluir. Pero sobre todo, gracias por tu cercanía, que hace que trabajar a tu lado resulte fácil. Por todo ello, no sólo tienes mi agradecimiento, sino también mi respeto, mi admiración y mi afecto.

También quiero dar las gracias al profesor Santiago Murgui, por su atención y ayuda desinteresada en la parte metodológica de esta tesis.

No puedo dejar de agradecer a José Manuel Vela, el contagiarme el interés por la contabilidad pública y el haberme prestado todo su apoyo en mis comienzos.

Quiero dar las gracias a todos mis compañeros del Departamento, con quienes he compartido años de trabajo, y que en algún momento me ayudaron, me animaron o me dedicaron palabras de aliento y de cariño. En especial quiero mencionar:

A Florinda, Ester, Chelo y José Manuel, por estar siempre dispuestos a prestarme la ayuda necesaria en los aspectos administrativos, por las risas que hemos compartido y por sus continuos ánimos para que por fin concluyera este proyecto.

A Cristina Crespo, Carmen Tamarit, Pedro Carmona, a M^a Luisa Pelejero y a Miguel Arce, con quienes empecé mi andadura profesional y a los que ahora me une la amistad.

A Vicente Ripoll, que me tendió la mano cuando entré al Departamento; a Marisol Calabor y Natividad Cervera, con quienes he compartido estos últimos esfuerzos; a Ana Urquidi por su continuos ánimos, acompañándome en tardes interminables; a Cristina de Fuentes, Francisca Pardo, Araceli Mora, Begoña Giner, Lola Montagud y David Huguet, con quienes he podido contar cuando lo he necesitado.

Muy especialmente, a Rosa Dasí, Marisa Gallén y Amparo Ruiz, por compartir más que el trabajo. En ocasiones, los afectos crean lazos tan fuertes como la sangre.

Gracias también a mis amigas de tantos años, en quienes encontré los momentos de desconexión, y en especial, a Marisa Más, por su apoyo y amistad incondicional.

Quiero tener también un recuerdo especial para Eugenio Messana, quien me regaló conversaciones entrañables y fue un ejemplo de que la edad no es una barrera, sino que con tesón y perseverancia se alcanzan las metas. Sé que desde el cielo, de ese Dios en quien creemos, te alegrarás de que haya concluido este trabajo.

Quiero dedicar este trabajo especialmente a mi familia, constante y paciente en la sombra.

A Rafa, con quien camino de la mano y con quien comparto dos de mis grandes tesoros. Gracias por tu comprensión, tu paciencia y tu ayuda para que pudiera terminar este trabajo. Y también gracias a la familia que tuve la suerte de encontrar cuando te conocí, y en quienes siempre he encontrado un sincero afecto.

A mi hermana, ¡Qué gran regalo de la vida poder contar con ella! Es mi complemento y mi mejor apoyo. Comparte conmigo con infinita generosidad las dificultades que vamos encontrando, pero sobre todo, las alegrías y la satisfacción de haber llegado hasta aquí. Recorrer el camino de la vida es más fácil con ella a mi lado.

A mis hijos, Miguel e Isabel y a mi sobrina Lucía, en quienes he encontrado la mayor motivación para terminar este trabajo. Siento una gran felicidad por poder compartir con vosotros la ilusión de culminar este proyecto. Miguel e Isabel, gracias por animarme cuando me veáis agobiada, vuestra ternura y la sonrisa "al infinito y más allá" de Lucía me recargaban de energía. Os pido perdón por el tiempo que no hemos podido disfrutar juntos y espero que os sintáis orgullosos de mí.

Pero sobre todo, esta tesis está dedicada a mis padres, a quienes tampoco he podido dedicar el tiempo que merecían. A vosotros, por hacer de la formación y educación de vuestras hijas la principal prioridad. Gracias por toda una vida de amor y dedicación. Me hubiera gustado terminar este trabajo a tiempo de haber compartido con mi padre la satisfacción de llegar hasta aquí. A él, especialmente le doy las gracias por contagiarme sus ganas de vivir, por su sonrisa llena de cariño con la que siempre me miró y con la que me mostraba que se sentía orgulloso de ser mi padre. Sé que has estado y estás conmigo. Te llevo en el corazón y en el pensamiento.

Muchas gracias a todos.

Y gracias a Dios por tantas bendiciones.

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO 1. LAS REFORMAS EN EL SECTOR PÚBLICO: NEW PUBLIC MANAGEMENT, NEW PUBLIC GOVERNANCE Y E-GOVERNMENT	29
1.1. INTRODUCCIÓN.....	31
1.2. ORIGEN DEL NPM Y FACTORES QUE MOTIVAN SU APARICIÓN	32
1.3. CARACTERÍSTICAS DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT	36
1.4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL NPM.....	39
1.4.1. Teorías organizativas y de Gestión procedentes del sector privado.....	40
1.4.2. Teoría de la Elección Colectiva o Public Choice	41
1.4.3. Teoría de la Agencia	44
1.4.4. Teoría de los Costes de Transacción	48
1.5. LIMITACIONES Y CRÍTICAS AL NPM	52
1.6. DEL NPM A LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA.....	56
1.6.1. Gobierno y Gobernanza.....	56
1.6.2. La Nueva Gobernanza Pública	58
1.6.2.1. Administración pública tradicional, NPM y NPG.....	62
1.6.2.2. NPM y NPG: convergencias y divergencias.....	63
1.6.3. La Buena Gobernanza Pública. Principales características	69
1.6.3.1. El objetivo de transparencia	71
1.6.3.2. El objetivo de la accountability	73
1.6.3.3. El objetivo de la participación	75
1.6.3.4. El objetivo de eficiencia y eficacia	77
1.6.3.5. Otros objetivos de la buena gobernanza.....	78
1.7. E-GOVERNMENT y GESTIÓN PÚBLICA	80
1.7.1. Concepto de e-government.....	81
1.7.2. E-Government, NPM y NPG	82
1.7.3. Dimensiones del E-government	84
1.7.4. Etapas y evolución del e-government	86
1.7.5. Clarificación de conceptos en torno al e-government	89
1.7.6. Ventajas y limitaciones de las nuevas tecnologías	92
1.7.6.1. Ventajas del e-government	92
1.7.6.2. Limitaciones y barreras del e-government.....	96
1.8. REFORMAS EN EL SECTOR PÚBLICO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN CONTABLE.....	99

CAPÍTULO 2. CONCEPTO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS CARTAS DE SERVICIOS	103
2.1. INTRODUCCIÓN	105
2.2. NUEVAS RETOS PARA LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA.....	106
2.3. LAS CARTAS DE SERVICIOS: CONCEPTO, TIPOLOGÍA Y ELABORACIÓN	107
2.3.1. Concepto y dimensiones de las cartas de servicios.....	107
2.3.1.1. La vertiente externa de las cartas de servicios	111
2.3.1.2. La vertiente interna de las cartas de servicios	113
2.3.2. Tipología de las cartas de servicios.....	115
2.3.3. Contenido de las cartas de servicios	117
2.3.3.1. Datos de carácter general y legal	121
2.3.3.2. Información de sobre compromisos adquiridos y medidas de calidad ..	122
2.3.3.3. Los sistemas de quejas y sugerencias. La participación de los usuarios en la mejora del servicio	124
2.3.4. El ciclo de las cartas de servicios: proceso de elaboración y gestión	127
2.3.4.1. Elaboración de la carta de servicios.	127
2.3.4.2. Seguimiento de la carta de servicios	133
2.3.5. Limitaciones de las cartas de servicios	135
2.4. PANORAMA INTERNACIONAL DE LAS CARTAS DE SERVICIOS.....	138
2.4.1. Origen de las cartas de servicio. el caso de gran Bretaña.....	139
2.4.2. Difusión internacional de las cartas de servicios	145
2.4.2.1. Las cartas de servicios en Europa	145
2.4.2.2. Las cartas de servicios en América y Australia.....	155
2.4.2.3. Las cartas de servicios en los países asiáticos	161
2.4.2.4. Las cartas de servicios en los países africanos.....	165
2.4.3. Las cartas de servicio en España.....	168
2.4.4. Reflexiones en torno a la difusión de las cartas de servicios	172
 CAPÍTULO 3. CARTAS DE SERVICIOS, INFORMACIÓN CONTABLE Y GOBERNANZA PÚBLICA	 175
3.1 INTRODUCCIÓN	177
3.2 MARCO CONCEPTUAL DE LA INFORMACIÓN CONTABLE: USUARIOS Y OBJETIVOS DE LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA.....	178
3.2.1 Usuarios de la información contable	178
3.1.1 Objetivos de la información contable.....	180
3.2 INFORMACIÓN CONTABLE Y CARTAS DE SERVICIOS.....	184
3.2.1 Los requisitos de la información contable pública y las cartas de servicios	186
3.2.2 La presentación de la información contable pública y su aplicabilidad a las cartas de servicios	190
3.2.3 Información sobre gestión de los servicios públicos y cartas de servicios	194
3.2.3.1 Objetivos en las cartas de servicios	197

3.2.3.2	Indicadores en las cartas de servicios	202
3.2.3.3	Publicidad y divulgación de la información	204
3.3	CARTAS DE SERVICIOS Y NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA.....	206
3.3.1	Las cartas de servicios y la externalización de los servicios públicos	208
3.3.2	Las cartas de servicios y la transparencia	210
3.3.3	Las cartas de servicios y la accountability	212
3.3.4	Las cartas de servicios y el principio de participación.....	214
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS CARTAS DE SERVICIOS EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES.....		219
4.1.	INTRODUCCIÓN	221
4.2.	TRABAJOS PREVIOS SOBRE CARTAS DE SERVICIOS.....	222
4.3.	MUESTRA SELECCIONADA Y METODOLOGÍA.....	229
4.4	INDICE DE INFORMACION GENERAL, COMPROMISO Y ACCESIBILIDAD	233
4.4.1	Índice de información general, compromiso y accesibilidad de las cartas de servicios	233
4.4.2.	Índice de información general, compromiso y accesibilidad de los ayuntamientos	241
4.5.	ANÁLISIS DESCRIPTIVO De LAS CARTAS DE SERVICIOS.....	243
4.5.1.	Análisis del contenido de las cartas de servicios.....	243
4.5.1.1.	Análisis del índice de información general.....	244
4.5.1.2.	Análisis del índice de información sobre compromisos y calidad	245
4.5.1.3.	Análisis de índice de accesibilidad	249
4.5.2.	Análisis por servicios	252
4.5.2.1.	Análisis de los índices de las cartas de servicios.	255
4.5.3.	Análisis por municipios y comunidades autónomas.....	258
4.5.3.1.	Análisis de la distribución de cartas de servicios en Comunidades Autónomas y municipios.	259
4.5.4.	Análisis de la transparencia de las cartas de servicios por municipios.....	267
4.6.	ANÁLISIS CLÚSTER EN FUNCIÓN DE LOS ÍNDICES.....	270
4.7.	CONSIDERACIONES FINALES	272
CAPÍTULO 5. DETERMINANTES DE LA ADOPCIÓN Y DESARROLLO DE LAS CARTAS DE SERVICIOS EN LAS PÁGINAS WEB DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES.....		275
5.1.	INTRODUCCIÓN	277
5.2.	TRABAJOS PREVIOS EN E-GOVERNMENT	280
5.3.	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS ESTUDIOS EMPÍRICOS	295

5.4. DEFINICIÓN DE VARIABLES E HIPÓTESIS	300
5.4.1. Factores sociales.....	300
5.4.1.1. El tamaño.....	300
5.4.1.2. El género de los gobernantes.....	303
5.4.1.3. El nivel educativo.....	306
5.4.1.4. Visibilidad de la entidad local.....	308
5.4.1.5. Publicación de información financiera.....	310
5.4.2. Factores políticos	311
5.4.2.1. Estabilidad política	311
5.4.2.2. Ideología política del gobierno	313
5.4.3. Factores económicos	315
5.4.3.1. Servicio de la deuda	315
5.4.3.2. Riqueza de la entidad	317
5.5. MODELOS Y VARIABLES UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN	321
5.5.1. Modelos planteados	321
5.6. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....	323
5.6.1. Resultado de la regresión logística. Existencia vs ausencia cartas de servicios	323
5.6.2. Análisis de los resultados para los modelos ITCDSAYTO, IIGAYTO, IICCAYTO, IAAAYTO.	328
5.6.2.1 Análisis descriptivo y univariante de las variables	328
5.6.2.2. Análisis de los resultados de las regresiones	334
5.7. CONSIDERACIONES FINALES	344
CONCLUSIONES	347
BIBLIOGRAFÍA	365
ANEXOS	409

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Factores que influyen en las reformas públicas.....	35
Tabla 1.2. Principios e instrumentos del NPM.....	38
Tabla 1.3. Relación entre las principales medidas del NPM y enfoques teóricos.....	51
Tabla 1.4. Cuadro comparativo Administración Pública Tradicional NPM y NPG	64
Tabla 1.5. Principales divergencias entre NPM Y NPG	68
Tabla 1.6. Características de la Buena Gobernanza.....	70
Tabla 1.7. Beneficios del <i>e-government</i>	95
Tabla 1.8. Barreras al desarrollo del <i>e-governance</i>	98
Tabla 1.9. Enfoques de gobernanza y sistemas de información.....	102
Tabla 2.1. Definiciones de cartas de servicios	109
Tabla 2.2. Ventajas de las cartas de servicios	115
Tabla 2.3. Contenido de las cartas de servicios según el Real Decreto 951/2005.....	118
Tabla 2.4. Dimensiones de la calidad de los servicios. Principales aportaciones.....	123
Tabla 2.5. Los principios de las cartas de servicios británicas en sus sucesivas reformas.	141
Tabla 2.6. Decálogo de la Carta Compromisos	171
Tabla 3.1. Características cualitativas de la información contable y su aplicabilidad a las cartas de servicios.....	188
Tabla 3.2. Presentación de la información y requisitos de la información en las cartas de servicios.....	193
Tabla 3.3. Definiciones de los principales términos de gestión	196
Tabla 3.4. Niveles de participación pública	216
Tabla 4.1. Municipios estudiados.....	231
Tabla 4.2. Criterios seleccionados para valorar los contenidos de las cartas de servicios y su accesibilidad	235
Tabla 4.3. Estadísticos resumen de los índices de las cartas de servicio	244
Tabla 4.4. Porcentaje de divulgación de contenidos del IIG.....	245
Tabla 4.5. Porcentaje de divulgación de contenidos del IICC.	246
Tabla 4.6. Formas de accesibilidad de las cartas de servicios	250
Tabla 4.7. Valor de los índices por áreas de servicio	257
Tabla 4.8. Pruebas sólidas de igualdad de medias	258

Tabla 4.9. Distribución de cartas por municipios y áreas de gasto	260
Tabla 4.10. Índices por municipios.....	268
Tabla 4.11. Rangos de los conglomerados obtenidos en el análisis Clúster...	272
Tabla 4.12. Estadísticos de la prueba Kruskal Wallis para los clusters analizados.....	272
Tabla 5.1. Selección de trabajos empíricos en <i>e-government</i> de los últimos 10 años. Contenidos y desarrollo de páginas web	283
Tabla 5.2. Selección de trabajos empíricos en <i>e-government</i> de los últimos 10 años. Sostenibilidad y redes sociales	286
Tabla 5.3. Selección de trabajos empíricos en <i>e-government</i> de los últimos 10 años. Desarrollo del <i>e-government</i>	288
Tabla 5.4. Selección de trabajos empíricos en <i>e-government</i> de los últimos 10 años. Enfoque del usuario.	292
Tabla 5.5. Valores culturales masculinos y femeninos.....	304
Tabla 5.6. Criterios valorados en el índice de información financiera	310
Tabla 5.7. Hipótesis y variables utilizadas	319
Tabla 5. 8. Estadísticos descriptivos.....	324
Tabla 5. 9. Prueba t de igualdad de medias para variables cuantitativas.....	324
Tabla 5.10. Municipios gobernados en mayoría/minoría	325
Tabla 5.11. Municipios e ideología predominante	326
Tabla 5.12 Resultados de la regresión logística.....	326
Tabla 5.13. Tabla de clasificación de la regresión logística.....	327
Tabla 5.14. Estadísticos descriptivos	328
Tabla 5.15. Rangos de las variables ideología y estabilidad	330
Tabla 5.16. Análisis de las diferencias de las variables cualitativas	330
Tabla 5.17. Correlaciones de Pearson entre índices y variables independientes cuantitativas.....	332
Tabla 5.18. Resultados de las regresiones.....	333
Tabla 5.19. Resumen de los resultados del contraste de hipótesis	343

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1: Etapas del <i>e-government</i>	88
Figura 1.2. Conceptos en torno al <i>e-government</i>	90
Figura 3.1. Objetivos de la información contable.....	180
Figura 3.2. Presentación de la información y cartas de servicios.....	191
Figura 3.3. Marco de referencia de la información sobre gestión.....	197
Figura 3.4. Modelo conceptual de la calidad del servicio	199
Figura 3.5. Cartas de servicios y buena gobernanza pública	208

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1. Carta de servicios. Detalle área de gastos	253
Gráfico 4.2. Cartas de servicios. Detalle por servicios	254
Gráfico 4.3. Carta de Servicios. Detalle por CC.AA.....	259
Gráfico 4.4. Distribución en función de la capitalidad y la Ley de Grandes Ciudades	264
Gráfico 4.5. Cartas de servicios: detalle por CC.AA. y áreas de gasto	265
Gráfico 4.6. Dendograma para el análisis Cluster	271

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Cartas consultadas. Distribución por municipios.	411
Anexo 2. Valor de los Índices por servicios.....	430
Anexo 3. Pruebas Post-hoc-Games-Howell para el IIG	432
Anexo 4. Conglomerados de pertenencia	433
Anexo 5. Distribución de cartas de servicios por servicios y CC.AA. ...	434

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAA	American Accounting Association
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de los Servicios Públicos
CAF	Common Assessment Framework
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CETMO	Centro de Estudios del Transporte del Mediterráneo Occidental
CGG	Centre of Good Governance
COAG	Council of Australian Governments
CSE	Customer Service Excellence
EE.LL	Entidades Locales
EFQM	European Foundation for Quality Management
EUPAN	European Public Administration Network
FASB	Financial Accounting Standards Board
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMI	Fondo Monetario Internacional
GASB	Governmental Accounting Standard Board
GPFRs	General Purpose Financial Reporting
GVA	Generalitat Valenciana
HC	House of Commons
HMSO	Her Majesty Stationery Office
IA	Índice de accesibilidad
IIPA	Indian Institute of Public Administration
IACAYTO	Índice de accesibilidad por ayuntamientos
IICCAYTO	Índice de información sobre compromisos y calidad por ayuntamientos
IFAC	International Federation of Accountants
IFQA	International Foundation for Quality Agreements
IICC	Índice de información sobre compromisos y calidad
IIG	Índice de información general
IIGAYTO	Índice de información general por ayuntamientos
IPSASB	International Public Sector Accounting Standard Board
ISO	International Organization for Standardization
ITCDS	Índice de transparencia de las cartas de servicios

ITCDSAYTO	Índice de transparencia de las cartas de servicios por ayuntamientos
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRHL	Ley Reguladora de las Haciendas Locales
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PASC	Public Administration Select Committee
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
RD	Real Decreto
RPG	Recommended Practice Guideline
TCT	Teoría de los Costes de Transacción
TICs	Tecnologías de la información
UE	Unión Europea
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

INTRODUCCIÓN

Ya en 1998 señalábamos en un trabajo previo que *“las circunstancias económicas actuales exigen una nueva concepción de la gestión pública, que estará basada en tres parámetros: equilibrio financiero estable, calidad en los servicios públicos y transparencia en la información y en la gestión.”* (Montesinos y Gimeno, 1998). Esta afirmación es totalmente aplicable a nuestros días.

Las entidades locales se enfrentan en la actualidad a una pérdida de confianza de los ciudadanos y una mengua de su legitimidad, generadas, entre otras causas, por las restricciones financieras que han afectado a los servicios públicos. Así mismo, la expansión de las nuevas tecnologías de la información está cambiando la forma en que el ciudadano se relaciona con las administraciones, facilitando un mayor acceso a la información, lo que supone que los grupos de interés presten una mayor atención a los asuntos públicos. Por tanto, el camino hacia la calidad en los servicios públicos y la transparencia en la información siguen siendo objetivos pendientes.

Esta situación ha llevado a los gobiernos, especialmente en los países occidentales, a la búsqueda de la eficiencia, creando la conciencia de que la confianza de los ciudadanos en la capacidad del sector público, en su conjunto, es un elemento crucial para que las políticas llevadas a cabo resulten efectivas (Bouckaert, 2012). Así pues, las administraciones públicas, abocadas a realizar una profunda transformación de su relación con los ciudadanos, están inmersas en un proceso generalizado de cambio tecnológico y apertura a la sociedad.

En los años 80 y 90, se inició un proceso de reforma del sector público a nivel internacional, que esencialmente suponía el paso de un modelo de organización burocrática, formalmente estructurado y cuyas normas estaban establecidas en su práctica totalidad por ley, a un modelo de gestión, inspirado en el sector privado, guiado por los principios de eficiencia y eficacia, la orientación al ciudadano y que buscaba mejorar el criterio de responsabilidad en la gestión de los recursos públicos (Aucoin, 1990; Hood 1991, 1995; Osborne y Gaebler, 1992; Mascarenhas, 1993;

Hugues, 1994; OCDE, 1995; Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Pollit y Bouckaert, 2004; Aberbach y Christensen, 2005; Bovaird y Löffler, 2009b; Lapsley, 2009).

Sin embargo, mientras las medidas que se englobaron bajo la denominación de *New Public Management* (NPM) fueron vistas, en un principio, como una forma de solucionar los problemas financieros y de gestión que se les plantean a las entidades públicas, su aplicación no sólo no trajo consigo las mejoras esperadas, sino que en ocasiones supuso un enfrentamiento entre los objetivos de eficacia y eficiencia, y el objetivo de equidad.

Como respuesta a la visión excesivamente técnica que supone el NPM, han surgido nuevas formas de gobernanza pública que pretenden complementar el enfoque anterior. La *Nueva Gobernanza Pública* (NPG) supone una nueva manera de entender el papel de las entidades públicas en una prestación de servicios cada vez más compleja, plural y fragmentada, donde se entiende que ningún actor, público o privado, tiene los recursos, o la perspectiva suficiente, para encontrar solución a los complejos problemas que se plantean en la sociedad, y por tanto, el desarrollo de las políticas públicas requiere de la participación de un amplio abanico de agentes.

Ante este nuevo contexto social, las entidades públicas necesitan demostrar su capacidad para afrontar los retos que se les plantean, es decir, deben ser capaces de prestar servicios públicos con eficiencia, eficacia y equidad, y de esa forma recuperar la confianza de los ciudadanos.

Welch, Hinnant y Moon (2005) señalan que, uno de los principales factores que han influido en la pérdida de la confianza en los gobiernos, por parte de los ciudadanos, es la falta de información. Harrison y Sayogo (2014), por su parte, señalan que la confianza se sustenta en una compleja relación entre transparencia, *accountability* y participación. Así pues, las nuevas formas de gobernanza requieren de una mayor cantidad de información y de nuevas formas de divulgación, donde la información de

carácter financiero debe ser completada con la de carácter no financiero. Como destacan Ammons y Rivenbark (2008), no puede valorarse de forma adecuada la responsabilidad de las entidades públicas, a menos que, además de ofrecer información financiera, se muestren los niveles de servicio alcanzados, así como la eficiencia y eficacia de sus actuaciones. De acuerdo con estos autores, el valor de la información de gestión es doble: por una parte permite una mejor asignación de responsabilidades, y por otra, facilita la mejora de los servicios públicos.

Se hacen necesarios, por tanto, nuevos instrumentos de gestión y comunicación, más orientados al ciudadano, con una mayor receptividad a sus necesidades y que fomenten la transparencia, la responsabilidad y la participación. En este contexto, las cartas de servicios representan instrumentos de información que pueden complementar los informes tradicionales, que bien por su contenido, bien por la forma de presentación, no cubren totalmente las necesidades de los ciudadanos.

Las cartas de servicios, que tuvieron origen en el seno del NPM, y con las que se pretendía mejorar la calidad de los servicios públicos, actuar de forma más transparente y fomentar la participación y colaboración de los ciudadanos, siguen vigentes hoy en día, por lo que esta iniciativa convenientemente adaptada, sigue siendo un instrumento de gran potencial.

Las cartas de servicios representan medios de divulgación de información sobre los servicios que presta la entidad pública a sus usuarios, y sobre todo, de los compromisos que asume en relación a éstos (Crespo y Criado, 2005). A través de sus sistemas de indicadores, permitirán la evaluación de la gestión de los servicios a los que se refieran, constituyendo también una herramienta que permite la asignación de responsabilidades.

La rápida difusión de las nuevas tecnologías y las redes sociales tienen un importante impacto en la gestión de las entidades públicas. Aunque suponen nuevos desafíos, también ofrecen nuevas oportunidades de encarar los problemas a los que se enfrentan los gobiernos (Linders,

2012). Por ello, una apropiada utilización de los nuevos canales de información, especialmente de internet, tanto para aumentar la comunicación, como para proporcionar servicios más convenientes, accesibles y con información más completa colaborará a la recuperación de la necesaria confianza.

Así pues, la divulgación a través de internet de las cartas de servicios impulsará la administración electrónica, facilitando, no sólo las relaciones con los ciudadanos, sino la mejora en el grado de confianza, al permitir el logro de valores como transparencia, información, equidad y participación activa, dimensiones todas ellas que caracterizan la buena gobernanza.

No existen muchos estudios empíricos que hayan dedicado su atención a las cartas de servicios, a pesar de los beneficios que éstas pueden reportar a las entidades públicas. Esta circunstancia hace relevante el trabajo que presentamos, el cual trata de analizar hasta qué punto son instrumentos utilizados por los ayuntamientos españoles, así como, si están siendo aplicadas en su toda su potencialidad, o por el contrario, constituyen simples folletos informativos. Es decir, hasta qué punto las entidades públicas utilizan las cartas de servicios como instrumentos de información que reflejan su compromiso por la mejora de la calidad de sus servicios en las distintas fases de gestión de los mismos.

Así pues, el objetivo de nuestra investigación será abordar cuál es el papel de las cartas de servicios en el contexto de la nueva gobernanza pública. Para ello, nos planteamos los siguientes subobjetivos:

- Describir cuál es el contexto en el que hay que situar las cartas de servicios y las necesidades informativas de los distintos grupos de interés.
- Analizar las características de las cartas, que hacen de ellas un instrumento que puede completar la información pública.
- Evaluar el grado de implantación y contenido informativo de esta herramienta en las entidades locales de gran tamaño.

- Estudiar cuáles pueden ser los factores del entorno que pueden afectar, tanto a la adopción de las cartas de servicios, como al grado de transparencia de las mismas.

El estudio se centra en las cartas de servicios publicadas en las web de los ayuntamientos españoles. Las entidades locales, por su proximidad al ciudadano, experimentan la evolución de la sociedad y de las necesidades de los miembros de su comunidad, con una inmediatez e intensidad que les exige estar preparadas para dar respuestas a la ciudadanos con mayor eficacia y eficacia si cabe, que otros niveles de la administración pública. Esta cercanía, además, las convierte en el cauce más adecuado para favorecer la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por otra parte, la actividad de estas entidades está constituida principalmente por la prestación de servicios, frente a otras administraciones donde la redistribución de la renta y el diseño de políticas generales son parte importante de su actividad (Bosch y Suarez, 1994).

El desarrollo de las nuevas tecnologías favorece la interconexión entre los diferentes *stakeholders* de la actividad local, y permite rediseñar la forma en que se prestan los servicios, por tanto, parece lógico pensar que las ventajas de las cartas de servicios se verán aumentadas si éstas se publican en la página web del ayuntamiento.

Por tanto, este estudio combina un instrumento, las cartas de servicios, con una gran potencialidad, tanto como herramienta de mejora de la comunicación con los ciudadanos, como de mejora de la gestión de los servicios públicos, con otro gran factor de transparencia, como es el uso de las nuevas tecnologías de la información. De esta forma, el presente trabajo trata de contribuir, por una parte, a la investigación sobre nuevas formas de rendición de cuentas, menos formalizadas y más accesibles a los ciudadanos, y por otra, al desarrollo de la divulgación de información pública en internet.

Para alcanzar estos objetivos, se han buscado cartas de servicios en los municipios españoles de gran tamaño, puesto que de acuerdo con

Bonsón, Royo y Ratkai (2015), estos municipios suelen tener mayor necesidad de divulgar información. De acuerdo con la ley 57/2003 de modernización del gobierno local, en términos generales, se consideran municipios de gran tamaño, aquellos de más de 75.000 habitantes, así como los que sean capitales de provincia o comunidad autónoma. Estos parámetros nos han llevado a revisar un total de 108 entidades, localizándose 534 cartas de servicios en 73 de ellos.

Se ha realizado un análisis del contenido de las cartas encontradas, tanto de forma individual, como agregándolas por municipios. Para ello, y siguiendo las prácticas habituales en investigación sobre divulgación de información y sobre desarrollo del *e-government*, hemos construido una serie de índices, que proponemos como instrumento de medida de la transparencia de las cartas de servicios. Así mismo, hemos elaborado índices agregados para estudiar dicha transparencia en el ámbito municipal. El análisis realizado, nos permite identificar qué componentes están siendo más desarrollados y cuales, por el contrario, necesitan una mayor atención para que la adopción de esta medida consiga los resultados esperados.

Posteriormente, y a partir de la revisión de la literatura sobre *e-government*, del estudio descriptivo realizado, así como de los factores que han influido en las reformas de la gestión pública, se han seleccionado una serie de variables de tipo económico, social y político, que hemos contrastado como posibles determinantes, tanto del nivel implementación de las cartas de servicios en los municipios de la muestra, como del grado de transparencia alcanzados por los índices agregados.

El desarrollo del trabajo se ha estructurado en 5 capítulos.

En el **primer capítulo** realizamos una revisión de los enfoques más recientes en el ámbito de la gestión pública, y que han servido de referente para las iniciativas de reforma emprendidas por las entidades públicas. Nos centramos especialmente en el NPM y en la NPG, así como en el marco creado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, puesto

que en su conjunto representan nuevos desafíos para los sistemas de información contable públicos. Esta revisión nos permitirá situar las cartas de servicios en el entorno de gestión actual.

El **segundo capítulo** se centra en analizar, desde un punto de vista teórico, las cartas de servicios. Para ello abordamos su conceptualización, destacando aquellos elementos que resultan fundamentales para que su implementación se realice con éxito. También describimos su origen, su difusión internacional, así como su aplicación actual en España desde el punto de vista normativo.

En **el tercer capítulo** pretendemos profundizar en la vertiente externa de las cartas de servicios, presentándolas como instrumento de información y transparencia al ciudadano, y tratando de insertarlas en el nuevo marco conceptual diseñado por el IPSASB (2014). Además, destacamos su papel como una herramienta al servicio de la NPG, y especialmente, nos centraremos en su función como medio para potenciar la transparencia, la responsabilidad y la participación.

En los capítulos 4 y 5 presentamos el trabajo empírico realizado.

En el **capítulo 4** analizamos los principales trabajos existentes sobre cartas de servicios, describimos la muestra seleccionada y los índices utilizados en el análisis descriptivo del contenido y la accesibilidad de las 534 cartas localizadas. También se presentan los resultados alcanzados en el análisis, tanto de las cartas individuales, así como del estudio por municipios.

En el **Capítulo 5** se describen las variables seleccionadas como posibles determinantes del grado de adopción y del nivel de transparencia de las cartas de servicios en el ámbito municipal, y se presentan los resultados de los análisis estadísticos multivariantes realizados para contrastar la influencia de las mismas.

Terminamos el trabajo presentado las conclusiones alcanzadas con nuestra investigación y las futuras líneas de investigación.

CAPÍTULO 1

LAS REFORMAS EN EL SECTOR PÚBLICO: NEW PUBLIC MANAGEMENT, NEW PUBLIC GOVERNANCE Y E-GOVERNMENT

1.1. INTRODUCCIÓN

El concepto sector público ha experimentado desde los años 70 una profunda evolución en cuanto a su organización, estructura y gestión. Estas últimas décadas han presenciado el declive de las teorías tradicionales de la Administración Pública y la aparición de nuevas teorías basadas en la libertad de elección, en el mercado y en la racionalidad del individuo (Hughes, 2003). El papel que juega el Estado en la sociedad, cómo debe financiarse, qué funciones debe desempeñar, qué actividades debe retener y cuáles no, son cuestiones que han supuesto un serio replanteamiento y una profunda revisión de los principios y marco general de actuación de las administraciones públicas.

Durante las década de los 80 y los 90, las políticas gubernamentales estuvieron centradas en reducir el tamaño del sector público y en promover la mejora de la eficiencia y la eficacia. Estos planteamientos, que tomaban como referencia las técnicas de gestión procedentes del sector privado, fueron englobados bajo las etiquetas de *Managerialism (Gerencialismo)* (Pollitt, 1990), *Reinvención* (Osborne y Gaebler, 1992) o con las más generalizada de *New Public Management (NPM)* (Hood, 1991; 1995).

Sin embargo, mientras que algunos autores vieron en el NPM la herramienta para solucionar los problemas financieros y de gestión que se les plantean a las entidades públicas, sus más convencidos detractores lo perciben como un enfrentamiento entre los objetivos de eficacia y eficiencia y el objetivo de equidad.

Así pues, en los últimos años han surgido nuevas formas de entender el papel de las entidades públicas, en un contexto donde la prestación de servicios públicos es cada vez más compleja, plural y fragmentada (Osborne, 2010b). Este nuevo enfoque de gestión, que algunos autores denominan nueva gobernanza pública (NPG) (Osborne, 2010a; Pollitt y Bouckaert, 2011; Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013), parte de la idea de que ningún actor público o privado tiene los recursos o la perspectiva

suficiente para encontrar solución a los problemas que se plantean en la sociedad, y por tanto, se entiende que dirigir la sociedad requiere de la participación de un amplio abanico de agentes.

Estos nuevos planteamientos, donde resulta fundamental contar con distintos grupos de interés, y en especial con los ciudadanos para mejorar la prestación de los servicios públicos, se han visto reforzados por el desarrollo del e-government. Las nuevas tecnologías de la información (TICs), y de manera destacada internet y las redes sociales, abren nuevos canales tanto para la provisión de servicios públicos a la sociedad, como para mejorar la calidad de la información al ciudadano; a la vez que favorecen la integración de los diferentes agentes implicados en la NPG.

En este capítulo haremos una revisión de los más recientes enfoques, aplicados al ámbito de la gestión pública, así como al marco creado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, puesto que en su conjunto, representan nuevos desafíos para los sistemas de información contable público. Este análisis nos permitirá situar el tema central de esta tesis, las cartas de servicios, como un instrumento de gestión y de información de gran potencial para las entidades públicas en el marco de las nuevas formas de gobernanza.

1.2. ORIGEN DEL NPM Y FACTORES QUE MOTIVAN SU APARICIÓN

No es fácil determinar en qué momento, o cuál fue el primer paso a partir del cual surge el cambio en la concepción de cómo debe gestionarse el sector público (Hood 1995; Lapsley, 2009). Sin embargo, el origen del concepto *NPM* podría situarse en Gran Bretaña, entre finales de los 70 y principios de los años 80 (Hood, 1991; Aucoin, 1990).

Algunos autores, como Hughes (2003) y Osborne y Plastrik (1998) señalan como uno de los trabajos pioneros, la publicación en Gran Bretaña en 1968 del Informe Fulton, donde se reflejaba la preocupación del momento en torno a la capacidad para gestionar los servicios públicos.

Otros autores, sin embargo, sitúan las primeras manifestaciones de este enfoque en los gobiernos municipales de EEUU (Gruening, 2001).

Tras la segunda Guerra Mundial, los gobiernos trataron de dar respuestas a las necesidades y demandas de los ciudadanos, aumentando el peso del sector público dentro de la economía (OCDE, 1987; Hawke, 1989; Mascarenhas, 1993; Prats, 2005). Esta situación, a largo plazo, se convirtió en generadora de un gran número de problemas: exceso de regulación, solapamiento de las áreas de competencia entre los distintos niveles de gobierno, generación de déficits prácticamente estructurales. etc.

La ineficiencia y el consumo de recursos de forma improductiva, por parte del sector público, afectaron a la productividad y competitividad del conjunto de la economía. Esta situación cobró mayor relevancia en un entorno de internacionalización y de globalización de la economía. Es en este contexto donde cabe situar el origen del NPM.

Para Boston, Martin, Pallot y Walsh (1996), el endeudamiento público, los imperativos fiscales y la necesidad de lograr una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos son factores con una influencia decisiva en la introducción de reformas en el sector público. En esa misma línea, Pina y Torres (2002) señalan que las reformas acometidas han estado encaminadas a mejorar la eficiencia o a reducir el tamaño del sector público. Por su parte, Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard (2013) señalan que el NPM es, en términos generales, una respuesta a las críticas dirigidas al sector público que lo catalogaban de burocrático, ineficiente e ineficaz.

No obstante, aunque la convergencia de problemas económicos y las tensiones fiscales suelen señalarse, por la mayoría de los autores, como el origen de las reformas en el sector público, (Aucoin, 1990; Hugues, 2003, Hood, 1995; Gruening, 2001, Bovaird y Löffler, 2009), a medida que las restricciones financieras mejoraron a lo largo de los años 90, otros factores de ámbito externo e interno cobraron mayor importancia como elementos

de presión en la introducción de mejoras. Así pues, Bovaird y Löffler (2009) señalan que los factores externos que han influido en la introducción de reformas son tanto de índole económica y financiera, como políticos, sociales, tecnológicos, ambientales y legales.

En esa misma línea, la OCDE (2006) señala que las transformaciones que se han producido en el campo de la gestión pública han venido impulsadas, fundamentalmente, por el progreso tecnológico y social de la segunda mitad del siglo XX. Para este organismo, aunque la tensión fiscal puede haber sido el desencadenante de la introducción de las reformas, es el desfase que se produjo entre los gobiernos y la sociedad, con expectativas y demandas diferentes, lo que resulta determinante en la introducción de nuevas formas de gestión.

Por su parte, Hood (1995) sugiere que la introducción de reformas no sólo depende de los motivos, sino también de la existencia de oportunidades para implementarlas. En ese mismo sentido se expresan Boston, Martin, Pallot y Walsh (1996) al señalar que las reformas acontecidas en Nueva Zelanda son el resultado de la confluencia entre presiones económicas y oportunidades políticas.

En nuestra opinión, y de acuerdo con Pollitt y Bouckaert (2011), los cambios en la gestión pública son fruto de la confluencia de tres grupos de factores: económicos y sociodemográficos, políticos y administrativos que se resumen en la tabla 1.1.

Además de estos tres grupos de factores, Pollitt y Bouckaert (2011), señalan que no puede obviarse la influencia que pueden tener circunstancias impredecibles como escándalos, desastres u otro tipo de acontecimientos ajenos a la gestión, los cuales pueden, en un momento dado, ejercer presión para la adopción de nuevas medidas.

Todos estos aspectos ponen en cuestión, tanto las estructuras políticas y administrativas, como la imagen de la administración pública, a la vez que condicionan el momento en que se introducen las reformas, el

tipo y la profundidad de las mismas (Ormond y Löffler, 1998; Christensen y Laegreid, 2007; Bovaird y Löffler, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2011).

Tabla 1.1. Factores que influyen en las reformas públicas

<i>Económicos y sociodemográficos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en la estructura de la población (p.e. envejecimiento) que supone un mayor gasto en sanidad o servicios sociales. • Globalización de la economía que debilita el poder de los gobiernos para establecer o controlar sus políticas económicas, por lo que cada vez es menos posible para los gobiernos mantener altos niveles de gasto público. • Cambios en los estilos de vida de la población que afectan a las decisiones políticas (p.e el uso de la TICs). • Incremento del desempleo que aumenta el gasto en prestaciones sociales. • El papel de la prensa como amplificador, tanto de la opinión de los ciudadanos como de nuevos modelos teóricos.
<i>Políticos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Ideas políticas del partido en el gobierno. • La expansión de nuevas formas e ideas de gestión. • La legislación existente que juega un papel muy importante, facilitando, condicionando o restringiendo las reformas. • La presión de los ciudadanos. Aunque no exigen concretamente la adopción de reformas y medidas concretas, sí que con su exigencia de unos mejores servicios y más eficientemente gestionados, ejercen una gran influencia en la acción reformadora. • La combinación política en el poder. La implantación de las reformas no será la misma en gobiernos dirigidos por un partido mayoritario o una coalición bien avenida que en un municipio donde el poder está fragmentado.
<i>Administrativos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas administrativos existentes, las regulaciones laborales etc... no siempre pueden ser cambiadas con la rapidez necesaria por lo que suponen en ocasiones frenos a determinados cambios. • La creciente utilización de las nuevas tecnologías.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pollitt y Bouckaert (2011)

1.3. CARACTERÍSTICAS DEL NEW PUBLIC MANAGEMENT

La presión que los distintos factores han ejercido para que las entidades públicas mejoraran, no sólo la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, sino también la asignación de responsabilidades en función de los resultados de gestión alcanzados, empujó a los gobiernos a adoptar una serie de medidas que han sido englobadas bajo la denominación de NPM.

Este nuevo enfoque de gestión cuestionaba los principios de la administración pública, que hasta ese momento se habían considerado fundamentales, y que de acuerdo con Weber estructuraban las organizaciones bajo criterios de centralización y jerarquía; su funcionamiento estaba regulado por normas y procedimientos más o menos estables y empleaban métodos administrativos para alcanzar sus objetivos (Osborne y Plastrik, 1998; Hugues, 2003; Prats 2005).

Bajo la denominación de NPM se agrupan una amplia variedad de medidas que básicamente suponen la aplicación de ideas y técnicas procedentes del sector privado (Denhardt y Denhardt, 200; Ferlie y Geragthy, 2005; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Christensen y Laegreid, 2007; Lapsley, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2011; Aucoin, 2012; Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013; Pollitt y Dan, 2013).

Una primera clasificación de los principios que caracterizan el NPM lo encontramos en el artículo de Hood, publicado en 1991. Este trabajo junto con el Osborne y Gaebler (1992), han sido puntos de referencia para aportaciones posteriores (OCDE, 1995; Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Gruening, 2001, Pollitt y Bouckaert, 2004; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Bovaird y Löffler, 2009). No existe, pues, una única y consensuada lista de las características que definirían el NPM (Hood y Peters, 2004; Christensen y Laegreid, 2007; Hugues, 2008; Christiaens y Van Peteghem, 2007).

Coincidimos con Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2006) y Pollitt y Dan (2013) en que, en las numerosas aportaciones en torno a las características del NPM pueden diferenciarse dos dimensiones: la primera dimensión se corresponde con los principios teóricos y doctrinales, mientras que la segunda hace referencia a las medidas y prácticas en que se concretan los principios teóricos. En la tabla 1.2, y partir de las aportaciones de autores citados en el párrafo anterior, mostramos ambas dimensiones.

Tal y como se observa en la tabla 1.2, el NPM constituye un fenómeno complejo. Así pues, contiene tanto componentes que suponen cambios estructurales, y que implican nuevas formas de organización del sector público: descentralización, externalización, delegación de autoridad, etc..., como componentes más vinculados al ámbito de la gestión de los recursos públicos: indicadores, mayor énfasis en outputs, etc...(Doig y Wilson, 1998). Ferlie y Geragthy (2005), por su parte, diferencian entre una versión suave (*soft*) y una versión dura (*hard*) del NPM. La versión *hard*, vendría representada por el énfasis en los indicadores de gestión y su conexión con flujos financieros y sistemas de recompensas, mientras que la versión *soft*, viene asociada a las medidas de orientación al ciudadano y la mejora de la calidad.

Aunque muchos países a nivel mundial, y entre ellos, prácticamente todos los países de la OCDE, han puesto en práctica varias de las iniciativas que componen el NPM, la combinación de medidas y la profundidad en su aplicación varía de un país a otro. Esta heterogeneidad es posible encontrarla, incluso entre entidades públicas de un mismo país. Del mismo modo, iniciativas semejantes han tenido diferentes resultados y respuestas entre las partes implicadas (la función pública, ciudadanos, etc.).

Así pues, aunque existen muchos conceptos en torno a las reformas de gestión que son comunes e internacionalmente aplicables (O'Neill y Hughes, 2000; Pollitt y Bouckaert, 2011), no hay un único modelo de NPM, adoptado de forma general, sino diferentes paquetes de medidas que han seguido diferentes trayectorias, condicionadas por el distinto punto de

partida de cada una de las organizaciones, sus estructuras organizacionales, su cultura o por los sistemas políticos y administrativos de cada país (Mascarenhas, 1993; Dunleavy y Hood, 1994; OCDE, 1995; Mathiasen, 1999; Ormond y Löffler, 1998; Ferlie y Geraghty, 2005; Drewry, 2005; Prats, 2005; Christensen y Laegreid, 2007; Pina Torres y Royo, 2010; Pollitt y Bouckaert, 2011).

Tabla 1.2. Principios e instrumentos del NPM

PRINCIPIOS del NPM	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación activa de gestores profesionales ✓ Reducir y agilizar la organización ✓ Sustitución de controles sobre los inputs y sobre procesos burocráticos por medidas cuantificables de outputs y de resultados ✓ Mayor énfasis en reducir los costes y en el logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia ✓ Fomento de una mayor competitividad ✓ Imitación prácticas de gestión del sector privado ✓ Orientación al ciudadano ✓ Mejorar la responsabilidad (accountability) de políticos y gestores 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descentralización ✓ Creación de agencias ✓ Delegación autoridad ✓ Separación entre política y gestión ✓ Privatización ✓ Externalización ✓ Utilización de indicadores de gestión ✓ Dirección por objetivos y resultados ✓ Uso de incentivos para potenciar la gestión ✓ Separación entre provisión y producción de servicios ✓ Búsqueda de la calidad ✓ Introducción del copago ✓ Cartas de servicios. ✓ Creación de mercados internos ✓ Utilización de bonos, vales o cheques ✓ Planificación estratégica ✓ Flexibilidad en la gestión ✓ Remuneraciones en base a rendimiento ✓ Ventanillas únicas ✓ Fomento de la participación ciudadana ✓ Transparencia en la rendición de cuentas del sector público ✓ Uso de las TIC

Fuente: Elaboración propia

1.4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL NPM

El NPM suele caracterizarse como un modelo de gestión pública que toma como referencia la gestión del sector empresarial, centrándose en la “*performance*” de las entidades en términos de eficiencia y eficacia, en contraste con la atención que tradicionalmente se le ha prestado al cumplimiento de las normas establecidas.

No obstante, la gestión del sector privado no es la única influencia teórica de las reformas que se han ido aplicando en las entidades públicas, ni de la evolución, que en este contexto, han experimentado los sistemas de información contable públicos. Para poder entender estos cambios, en especial los que ha experimentado la información contable, y analizar cuáles son los retos a los que se enfrenta ante las nuevas formas de gestión, resulta necesario estudiar las diferentes teorías que han influido en la configuración del sector público, tal y como lo conocemos hoy. Teorías que han diseñado desde su estructura organizacional, el reparto de roles, el sistema de empleo público e incluso, las distintas formas de controlar la actividad pública, entre ellas, la forma en la que los recursos públicos son empleados.

Las medidas que caracterizan el NPM se sustentan doctrinalmente en diferentes enfoque teóricos¹ (Aucoin, 1990, Hood, 1991, Pallot, 1996; Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Lane, 2000; Gruening, 2001; Barzelay, 2002; Boyne, Farrell, Powell y Walker, 2003; Hugues, 2003; Prats, 2005; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Halligan, 2007). De entre ellos, los que mayor relevancia y consenso aglutinan son la Teoría de la Elección Pública o Public Choice, la teoría de la Agencia y la Teoría de los Costes de Transacción (TCT), junto con la influencia de las teorías del campo organizativo o *gerencialismo (managerialism)*. El análisis de estas teorías nos permitirá una mayor comprensión de las medidas de reforma

¹ Ver Gruening (2001) para un estudio más amplio de las teorías sobre las que se sustenta el NPM

acometidas por las distintas entidades públicas y nos permitirá sustentar el análisis empírico de esta tesis.

1.4.1. Teorías organizativas y de Gestión procedentes del sector privado

La aplicación de las teorías de gestión procedentes del sector privado, al ámbito de las organizaciones públicas es uno de los principios indiscutibles del NPM. Así pues, el denominado *gerencialismo* defiende la primacía de los principios de gestión sobre los principios burocráticos (Aucoin, 1990; Pollitt, 1990; Prats, 2005; Almqvist, Catasús y Skoog, 2011; Osborne y Strokosch, 2013) y la idea de que las técnicas de gestión utilizadas en el ámbito del sector privado, son exportables al ámbito de la gestión pública (Hood, 1991; Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Osborne, 2006). De hecho, para algunos autores como Van Helden (2000), la creencia en la superioridad de la gestión privada sobre la pública es una de las razones por las que surge el NPM.

Este enfoque sostiene que las organizaciones públicas pueden utilizar los recursos de forma más económica y eficiente, prestando mayor atención a la misión de la organización, a sus trabajadores y los usuarios o clientes de la misma (Peters y Waterman, 1984; Aucoin, 1990; Pollitt, 1990; Osborne y Gaebler, 1992; Aberbach, y Christensen, 2005).

En este sentido, podríamos afirmar que el cambio en la forma de concebir la administración pública, y en qué valores debe sustentar su actuación, ha ido en cierta forma paralelo a los cambios que han ido llevándose a cabo en las empresas que perseguían la "*excelencia*", y que Peters y Waterman (1984) analizan a través del modelo 7s. (Structure, Staff, Skills, Strategy, Systems, Style, y Shared values)². Estos autores consideran que la atención que las empresas han prestado tradicionalmente a lo que ellos denominan las variables *hard* (estrategia y

² Estructura, personal, habilidades, estrategia, sistema, estilo y valores compartidos.

estructura), no es suficiente para alcanzar la excelencia, sino que las variables *soft* (estilo, sistemas, personal, habilidades y valores compartidos) juegan un papel primordial.

La extensión de esas ideas al ámbito del sector público nos lleva a iniciativas como la descentralización, la desregulación o la delegación de autoridad (Aucoin, 1990, Mascarenhas, 1993), la introducción de la competencia, la contratación externa y la privatización (Mascarenhas, 1993), la atención a los ciudadanos (Mathiasen, 1999) o la mejora de calidad (Ferlie y Geraghty, 2005).

1.4.2. Teoría de la Elección Colectiva o Public Choice

La Teoría de la *Public Choice* o de la Elección Colectiva puede definirse como, la aplicación de la metodología y principios de la ciencia económica al ámbito de la política y las ciencias sociales (Dunleavy, 1991; Hugues, 2003; Mueller, 2008). Tiene sus orígenes en autores como D. Black, K.J. Arrow, J. M Buchanan, G. Tullock u M. Olson (Mueller, 2008).

El principal postulado de la *Public Choice* es que el hombre es un individuo racional y egoísta que actúa buscando su propio interés, y por tanto, busca maximizar su utilidad de acuerdo a sus preferencias. (Dunleavy, 1991; Boyne, Farrell, Powell y Walker, 2003).

Bajo estas premisas, se cuestiona la idea de que un individuo cambie su forma de pensar cuando pasa del ámbito privado al público. Por tanto, a los gobernantes no se les supone una conducta contradictoria, sino racional y coherente con su condición de ciudadanos, rechazándose la idea de que los políticos busquen el bien común, dejando a un lado sus preferencias e intereses particulares.

De acuerdo con esta teoría, los resultados esperados en el terreno económico vienen influidos en gran medida, por la conducta de los diferentes agentes participantes cuyos objetivos particulares no siempre

son compatibles con el interés público (Bosch, Sorribas y Suarez-Pandiello, 2013).

Así pues, de acuerdo con Niskanen (1971), los políticos, tratan de maximizar un conjunto de valores, como son: el salario, el prestigio social, mantenerse y aumentar su poder, etc. Estos valores se consideran estrechamente unidos al tamaño del presupuesto. Dado que a diferencia de la empresa privada, los políticos no pueden repartirse de los resultados generados como si fueran beneficios personales, su motivación estará más inclinada a maximizar los presupuestos, que a mejorar la relación ingresos-costes. Por su parte, los funcionarios y gestores buscarán mejoras salariales, mejores condiciones de trabajo, aumentar su prestigio e influencia etc. Mientras que los ciudadanos, tratarán de elegir una combinación de servicios públicos y privados que maximice su función de utilidad, etc (Bosch, Sorribas y Suarez-Pandiello, 2013).

Tres son las características de los gobiernos que, según la teoría de la *Public Choice*, conducen a una ausencia de eficacia y eficiencia: el monopolio en el mercado de los servicios públicos, la falta de indicadores de gestión válidos y el gran tamaño de muchas de las entidades públicas (Boyne, Farrell, Powell y Walker, 2003).

Con respecto a la primera característica, esta teoría sostiene que la provisión de servicios públicos en régimen de monopolio lleva a bajos niveles de eficiencia y eficacia, ya que los gestores públicos, como no participan de los beneficios de su gestión, no asumen las pérdidas y tienen pocos incentivos para reducir costes o introducir mejoras que maximicen la eficiencia. Así pues, de la misma manera que en el sector privado, la existencia de un mercado competitivo conduce a mejores niveles de gestión, en el sector público dirigirá la conducta de los gestores a favor del interés general (Boyne, Farrell, Powell y Walker, 2003).

Estrechamente asociada con la existencia de comportamientos monopolísticos, la ausencia de indicadores que permitan el control y la evaluación de las actuaciones desarrolladas por los gestores/políticos,

facilita que éstos sigan poniendo por encima sus intereses con respecto al interés general. La falta de estos indicadores se ve agravada por la ausencia de transparencia y la asimetría en la distribución de la información, a favor del nivel político, y en detrimento de los consumidores-votantes-contribuyentes, por una parte, y entre gestores y políticos a favor de los primeros (Bosch, Sorribas y Suarez-Pandiello, 2013).

Un tercer elemento que contribuye a las ineficiencias es el tamaño de las organizaciones, que tiende a ser grande en exceso. Los intereses creados por la propia burocracia facilita el crecimiento de la organización, dando lugar a entidades innecesarias o de tamaños desproporcionados (Boyne, Farrell, Powell y Walker, 2003). Las economías de escala que cabe esperar de determinados tamaños organizacionales son absorbidas por unos mayores costes de control y coordinación, a la vez que aumentan la opacidad de las actividades y disminuyen su capacidad de respuesta, en relación a las entidades de menor tamaño.

Del intento de superar estos inconvenientes proceden iniciativas básicas del NPM como:

- La introducción de la competencia en la provisión de los servicios públicos, a través de mecanismos como la privatización o la apertura al mercado de determinados servicios.
- El auge en la elaboración y uso de indicadores de gestión.
- La descentralización y la creación de agencias.
- La remuneración en base a resultados, que persigue el objetivo de que los gestores participen de los resultados de su gestión (positivos o negativos).

Las críticas a esta corriente de pensamiento señalan que estas medidas, que en principio, están diseñadas para superar el comportamiento egoísta de los gestores y políticos públicos, pueden tener consecuencias negativas con respecto a uno de los objetivos esenciales en la provisión de los servicios públicos como es el principio de la equidad

(Hood, 1991; Osborne y Plastrik, 1998). Por otra parte, Pollitt y Dan (2013) señalan que esta teoría se centra básicamente en motivaciones individuales y considera las organizaciones públicas como actores homogéneos, sin tener en cuenta suficientemente los factores contextuales, por tanto, resulta insuficiente para explicar los efectos que ha generado la aplicación del NPM.

1.4.3. Teoría de la Agencia

La Teoría de la Agencia es un modelo económico desarrollado en el ámbito empresarial, que trata de ofrecer una solución analítica al problema de la delegación de autoridad. De acuerdo con Jensen y Meckling (1976:305), una relación de agencia es: *"un contrato bajo el cual una o más personas (los principales), comprometen a otra persona (el agente), para la realización de algún servicio en su nombre, lo cual implica una delegación de autoridad para la toma de decisiones en la persona del agente"*.

El principal contrata al agente para realizar una actividad determinada, otorgándole el poder de decisión. Si el agente y el principal tratan de maximizar su función de utilidad, existen razones para suponer que el agente no siempre actúe teniendo como objetivo primordial los intereses del principal (Jensen y Meckling, 1976).

Así pues, la teoría de la agencia parte de dos asunciones básicas:

- El agente y el principal son individuos diferenciados que tienen sus propios objetivos, no siempre coincidentes.
- Existen asimetrías en la información, lo que implica que el principal no puede conocer con exactitud el comportamiento del agente.

Por tanto, esta teoría, al igual que la *Public Choice*, asume como premisa que los individuos son racionales, egoístas y buscan maximizar su utilidad.

Los conflictos de intereses entre el principal y el agente dan lugar a la aparición de los denominados costes de agencia, costes en los que se incurre tratando de disminuir las divergencias entre principal y agente, y que de acuerdo con Jensen y Meckling (1976), pueden desagregarse en los siguientes componentes:

- *Los costes de control (monitoring costs)*³: que viene dados por los recursos monetarios y no monetarios aportados por el principal para incentivar y supervisar el comportamiento del agente.
- *Los costes de fianza (bonding costs)*: que representan los recursos empleados por el agente para garantizar al principal que su comportamiento no se desviará de los pactado.
- *La pérdida residual* resultante de las divergencias que a pesar de las medidas adoptadas, seguirán existiendo entre el principal y el agente.

Los problemas de agencia pueden presentarse en cualquier contexto organizacional. Así pues, de acuerdo con Mathiasen (1999), la teoría de la agencia ha sido una herramienta para clarificar las funciones de los gobiernos. En el seno de las entidades públicas, especialmente en el ámbito local, es posible identificar distintos colectivos vinculados entre sí mediante relaciones económico-contractuales. Es por ello, que puede resultar complicado determinar quiénes son el principal y quiénes los agentes en la relación de agencia en el ámbito público (Mayston, 1993, Hugues, 2003).

Los gestores públicos (políticos electos) son normalmente considerados los agentes en la relación de agencia dentro del ámbito público. La maximización de su bienestar depende de la probabilidad de reelección y de sus ingresos actuales y futuros (Zimmerman, 1977).

³ Los autores utilizan el término control en sentido amplio incluyendo costes por incentivos y costes de supervisión.

En cuanto al principal, resulta habitual identificar a los votantes con este rol. Su bienestar está vinculado a las acciones de sus agentes. Directamente a través del poder de los políticos para elevar la tasas y determinar los niveles de calidad de los servicios proporcionados, e indirectamente a través de los efectos de sus decisiones sobre el valor de sus activos (Zimmerman, 1977).

Sin embargo, tal y como señala Zimmerman (1977), los votantes no son un grupo homogéneo, sino que sus expectativas respecto a las medidas que deben adoptar los gestores públicos pueden ser contrapuestas. Esto hace aún más complejo, en el ámbito público, la solución de los problemas de agencia puesto que para los agentes (gestores públicos) puede resultar complicado tratar de satisfacer los objetivos de los distintos principales en cada momento (Hughes 2003)

Para Mayston (1993) existen tres posibles respuestas a la pregunta de quién es el principal:

- Los votantes, quienes delegan la autoridad a través de procesos democráticos de elección de sus representantes.
- Los consumidores de los servicios.
- Los políticos en el poder en niveles administrativos superiores (por ejemplo los miembros del gobierno central).

Por su parte, García Sánchez (2007) diferencia dos niveles básicos en la relación de agencia, en el ámbito de las entidades públicas:

- a. La que se origina por la delegación sucesiva de responsabilidad entre ciudadanos, políticos y gestores
- b. La que se establece en las relaciones entre administraciones

En el primer caso, diferenciaríamos dos tipos de relaciones: la relación *ciudadano-político*, donde los ciudadanos (*el principal*) eligen a sus representantes políticos y aportan recursos de forma coercitiva, y donde los políticos (*el agente*) toman decisiones que pueden no generar un

beneficio colectivo a los ciudadanos. Por otra parte, estaría la relación *políticos-gestores*, donde los políticos (*el principal*) serían los encargados de fijar los objetivos, mientras que los gestores (*el agente*) serán quienes desarrollen las medias necesarias para deban llevarlos a cabo. A estas relaciones podría añadirse una tercera, en el caso en que, ante un determinado servicio, se establezca la separación entre producción y provisión. La unión de estos dos (o tres) niveles complica las relaciones de agencia en el ámbito público, al establecer distintas funciones de utilidad.

En el caso de las relaciones entre administraciones públicas, según García Sánchez (2007), puede existir un interés por parte de las administraciones territoriales por asumir mayores competencias, así como los recursos asociados a ellas. Estas actuaciones pueden plantearse sin considerar el efecto de las mismas sobre el bienestar de los ciudadanos, sino que se justifican por el interés de los gobernantes por aumentar su poder político. En este caso, nos encontramos con relaciones de agencia entre distintos niveles de la administración que pueden, a su vez producir diferencias en los servicios prestados en diferentes territorios.

Otra de las dificultades que plantea la relación agencia en el ámbito público, es la ausencia de mecanismos adecuados que permitan al principal asegurarse de que los agentes están actuando según sus deseos o necesidades. En este sentido, Baber (1983) señala que los votantes de forma individual pueden tener una escasa influencia en el comportamiento de los políticos electos (agentes) y que por tanto, tratarán de alinearse con grupos de interés, los cuáles dispondrán de mayor capacidad para influir en los resultados de las elecciones, y consecuentemente, afectarán las actuaciones de los agentes.

Esta teoría da soporte a los defensores de medidas tales como la externalización de los servicios, puesto que convertiría las relaciones de agencia en las típicas del sector privado, siendo posible por tanto, aplicar también sus soluciones. También se apoyan en esta teoría, las medidas encaminadas a la reducción del tamaño del sector público o la remuneración en base a la productividad.

La información contable juega un papel fundamental a la hora de disminuir los problemas de agencia. Los gobernantes, ciudadanos, gestores, órganos de control agentes financieros, entre otros, recurrirán a la información elaborada por la entidad como instrumento que les permita vigilar las relaciones de agencia.

1.4.4. Teoría de los Costes de Transacción

La teoría de los costes de transacción (TCT) tiene su origen en los trabajos seminales de Commons, Coase y Barnard (Williamson, 1989). Está estrechamente relacionada con la teoría de la agencia. No obstante, mientras ésta centra su atención en los contratos de trabajo y el intercambio de servicios, y por tanto se ocupa de la selección y motivación de los agentes, la TCT aborda cuestiones relacionadas con la estructura óptima o modos de los gobierno⁴ ante diferentes tipos de transacciones.

Minimizar los costes de transacción es la idea central de esta teoría. De acuerdo con Williamson (1985), la TCT considera el problema de las organizaciones económicas como un problema de contratación, así pues, los agentes económicos realizan examen comparativo de los costes de realizar una determinada tarea bajo diferentes estructuras organizativas (por ejemplo estructuras jerárquicas o sujetas al mercado) y eligen aquella que minimicen los costes de transacción.

Entre las principales premisas en las que se fundamenta la TCT podemos destacar: *la especificidad de los activos y la incertidumbre* (Williamson, 1989, 1999)

Un *activo será específico* cuando su contribución en la elaboración de un bien sea muy necesaria, mientras que en otros procesos productivos, el valor añadido de su contribución sea muy bajo.

⁴ La expresión "*estructuras de gobierno*" en el contexto de la TCT debe interpretarse como el modo en que se organizan la actuaciones de una entidad

Cuando en un entorno no existan activos específicos podríamos considerar que estamos ante un sector donde existe competencia perfecta y donde no existen barreras, ni costes de entrada y salida elevados. Por el contrario, en sectores de actividad donde son necesarios activos específicos, la competencia es limitada y los costes de entrada y salida elevados (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996).

La existencia de *incertidumbre* supone una necesidad de adaptación que la dependencia de las partes y la falta de información ponen en riesgo.

Por otra parte, una de las principales asunciones conductuales de esta teoría es que los individuos tienen una racionalidad limitada (*bounded rationality*) y un comportamiento oportunista. El concepto de racionalidad limitada descansa en la idea de que los individuos no tienen la capacidad de reunir, ni procesar toda la información necesaria para tomar las decisiones óptimas, sino que deben conformarse con decisiones satisfactorias. En relación al comportamiento oportunista, se asume que los agentes económicos divulgarán la información de forma selectiva y distorsionada, de acuerdo con sus propios intereses (Williamson, 1989).

Estas limitaciones en la toma de decisiones, junto con la existencia de incertidumbre, conducirán a los individuos a confiar en las rutinas y normas establecidas, y a buscar entornos estructurados y predecibles (Williamson, 1989).

El concepto de coste de transacción está estrechamente ligado al de coste de agencia (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996). Williamson (1985) diferencia dos tipos de costes de transacción: costes *ex ante* y costes *ex post*. Los costes *ex ante* son los que se generan al elaborar y negociar un acuerdo con el fin de evitar errores en la transacción, y están ocasionados por la especificidad de los activos y por el oportunismo de los agentes. Los costes *ex post* son los que se producen ante alteraciones de los contratos, o al establecer y mantener las estructuras de gobierno, así como los costes de fianzas que se originan para asegurar el cumplimiento de los compromisos.

La capacidad de los principales y agentes para comportarse de forma oportunista dependerá de condicionantes como, el grado de incertidumbre en torno a la calidad de la información o la conducta de las partes, la existencia de información asimétrica, la racionalidad limitada, la especificidad de los activos o la existencia de competencia (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996).

En el ámbito del sector público, Williamson, (1999) añade una premisa adicional a tener en cuenta a la hora de determinar qué estructura de gobierno será la más adecuada ante una determinada transacción. Esta premisa es la honestidad, y hace referencia a la rectitud con la que ciertas transacciones públicas deben ser desarrolladas. Así pues, en el ámbito público existen transacciones donde la estructura de gobierno adecuada no vendrá determinada por criterios de eficiencia, sino porque requiere de determinados niveles de autoridad (asuntos exteriores, ejército, etc.).

Se distinguen tres modos de gobierno o gestión en el ámbito público (Williamson, 1999; Ruitter, 2005):

- *Privatización completa o externalización.* Implica una relación contractual duradera entre la entidad pública y la privada.
- *Regulación:* implica la contratación externa de un servicio pero bajo la supervisión de una entidad pública.
- *Agencia pública:* la actividad o transacción es desarrollada en su totalidad por una entidad pública.

De acuerdo con Mayntz (2003), esta tipología de estructuras ha sido ampliada para incluir otras formas de orden social, entre las que destaca lo que se denomina gobernanza en red.

Teniendo en cuenta los planteamientos expuestos, la TCT defiende que existen algunas transacciones que se realizarán de forma más eficiente en entornos competitivos, ya que los costes de transacción serán más bajos, mientras que otras actividades encajarán mejor en organizaciones que funcionen de forma burocrática (Williamson, 1985).

La aplicación de esta teoría al entorno de las entidades públicas nos llevará a afirmar que instrumentos de gestión que forman parte del NPM, como la externalización, serán preferibles en términos de eficiencia, en aquellos casos en los que el bien o servicio no requiera de activos específicos, la cantidad y calidad de los bienes y servicios sea fácilmente medible y controlada y existan bajas posibilidades para el oportunismo y las conductas deshonestas. La limpieza o la recogida de basuras son ejemplo de servicios que, en principio, podrían prestarse bajo esta modalidad (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Ruiter, 2005)

En contraposición, la provisión directa de un bien o servicio será más eficiente cuando se den las condiciones contrarias (especificidad de activos, dificultad para medir y controlar resultados). Servicios como justicia, defensa o seguridad se ajustarían a estas características (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996, Ruiter, 2005).

Tabla 1.3. Relación entre las principales medidas del NPM y enfoques teóricos

Teorías Medidas NPM	<i>Teorías de Gestión</i>	<i>Public Choice</i>	<i>Teoría de la Agencia</i>	<i>Teoría de los Coste de Transacción</i>
Privatización	x	x		x
Creación de agencias /Descentralización	x	x		x
Externalización	x	x	x	x
Indicadores de gestión	x	x	x	x
Fomento de la competencia	x	x	x	x
Remuneración en base a resultados	x		x	
Calidad de los servicios	x			
Atención al ciudadano	x			
Cartas de Servicios	x	x	x	x

Fuente: Adaptado de Gruening (2001)

No obstante, hay que destacar que, en algunos casos las medidas que sugieren estas teorías pueden generar cierta “tensión”, por lo que el peso que se le dé a cada una de ellas en los procesos de reforma, puede permitir explicar las diferentes trayectorias que ha seguido el NPM en los diferentes países (Aucoin,1990).

1.5. LIMITACIONES Y CRÍTICAS AL NPM

El uso del término NPM suele tener unas connotaciones, en muchas ocasiones, positivas. Así pues, al hablar de la reforma de la gestión pública se han utilizado otros sustantivos como mejora, modernización, transformación o reinención. Sin embargo, las reformas o los intentos de modernización no necesariamente se traducen en los resultados esperados. La introducción de ciertas medidas puede suponer mejoras en determinados aspectos de las organizaciones, pero a la vez producir un empeoramiento de otros (Pollitt y Bouckaert, 2011).

Los dilemas que plantea el NPM fueron destacados prácticamente desde sus orígenes (Aucoin, 1990; Hood, 1991, OCDE, 1995; Boston, Martin, Pallot y Walsh 1996; Osborne y Plastrik, 1998) y su aplicación práctica no está exenta de controversia. Más aun cuando, fruto de su aplicación, se han producido efectos no intencionados (Dunleavy y Hood, 1994; Hood y Peters, 2004; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Christensen y Laegreid, 2007; Lapsley, 2009; Dunleavy, Margetts, 2010).

Los inconvenientes que han planteado los programas de reforma pueden ser agrupados en dos grandes bloques. Por una parte, encontramos limitaciones de índole práctica, como los problemas generados con la aplicación de determinadas medidas de gestión o las dificultades planteadas al tratar de hacer operativas cuestiones eminentemente cualitativas. Otro bloque de críticas, aunque estrechamente relacionado con el anterior, se centra en el enfrentamiento entre los principios de eficiencia y eficacia que promueve este enfoque, y

los valores que tradicionalmente se le han atribuido a la actividad del sector público como la ética o la equidad.

Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2006) sintetizan las grandes líneas de reforma del NPM en tres aspectos: introducción de la competencia, desagregación del sector público e incentivación. El desarrollo de las medidas que desarrollaban estas orientaciones ha planteado problemas en su aplicación, poniendo en duda su utilidad indiscutible.

Respecto la introducción de la competencia, Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2006) destacan que no siempre su aplicación ha dado como resultado una reducción en los costes, ni las mejoras en la calidad que se esperaba. Así pues, Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard (2013), señalan que el comportamiento oportunista de algunos proveedores ha supuesto que la externalización que propugnaba el NPM haya conducido a un aumento en los costes de transacción, así como a una disminución en los niveles de calidad.

Por su parte, Osborne y Gaebler (1992), destacan que una de las objeciones a promover la competencia es la posible pérdida de la equidad en la prestación de los servicios. Por ello, a la hora de implementar algunas iniciativas como la externalización o la privatización de determinados servicios, será necesario valorar el equilibrio entre eficiencia y otros valores como el interés colectivo (Ormond y Löffler, 1998; OCDE, 2006).

La desagregación del sector público, bien a través de la creación de agencias o de la descentralización, tenía como objetivo, disminuir la burocracia, aumentar la productividad y lograr un mayor interés hacia el usuario. Sin embargo, tras algunos años de puesta en funcionamiento se han planteado algunos aspectos negativos. Así pues, la pérdida de coordinación, la excesiva atención hacia objetivos operativos, en lugar de poner el énfasis en logro de la eficacia global o la proliferación de pequeñas jerarquías que han aumentado la burocracia, en lugar de disminuirla, han llevado en algunos casos a dar marcha atrás en estas medidas (Pallot,

1996; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Christensen y Laegreid, 2007; Halligan, 2007).

Una importante limitación al incremento en la autonomía y a la descentralización de la gestión, así como a la delegación de autoridad, son las dificultades que se plantean la hora de determinar la asignación de responsabilidades. Esto es, poder determinar, en cada caso, si son los gestores o los políticos, los responsables con respecto a los resultados alcanzados. La clarificación de la responsabilidad era uno de los objetivos del NPM, sin embargo, las líneas de responsabilidad, lejos de estar claramente definidas, en ocasiones, se han visto difuminadas por la aplicación de las medidas que integran este enfoque (Hood y Peters, 2004; OCDE, 2006; Christensen y Laegreid, 2007).

Por otra parte, el proceso de convertir objetivos políticos amplios e incluso conflictivos, en objetivos operativos y medir el nivel de logro de los mismos, no sólo no ha sido satisfactoriamente resuelto (OCDE, 1995), sino que puede suponer descuidar otros aspectos importantes en la prestación de servicios públicos como la imparcialidad o la ecuanimidad (Dent, Chandler y Barry, 2004).

La gestión pública no es una cuestión meramente de técnica y por lo tanto neutral, sino que política y gestión están estrechamente relacionadas (Pollitt 2011; Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013). En ese sentido, tal y como señalan Hughes y O'Neill (2000), con la aplicación del NPM, se corre el riesgo de plantear el gobierno como un problema únicamente de gestión, dejando a un lado, de forma equivocada la vertiente política.

Tampoco el énfasis en los indicadores de gestión ha producido los resultados esperados. Van Thiel y Leeuw (2002) señalan que el creciente interés por las medidas de gestión ha supuesto consecuencias inintencionadas y negativas en la gestión, como el prestar una mayor atención aquellos aspectos de la actividad pública más sencillas de medir, o seleccionar indicadores que muestren aquellos aspectos más positivos de la actividad pública, descuidando su relevancia. Por otra parte, para la

OCDE (2006), el énfasis que el NPM pone en la gestión basada en resultados, supone concentrarse en la prestación de servicios y obtención de resultados a corto plazo, descuidando la perspectiva y los efectos que determinadas medidas puedan tener en el largo plazo.

Otras iniciativas, como conectar incentivos individuales con la gestión de la organización, vinculando la remuneración de los trabajadores con su gestión, también han encontrado dificultades (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Prats, 2005). Estas medidas que relacionan incentivos y rendimiento, pueden ser difíciles de llevar a cabo, por cuanto es necesario mantener un control individualizado de la productividad de cada trabajador o departamento. Por otra parte, se corre el riesgo de establecer estándares poco justos y poco relacionados con la capacidad de trabajo real desarrollado (Dent, Chandler y Barry, 2004).

El segundo bloque de críticas se sitúa en la esfera de los valores sociales. Así pues, algunos autores destacan que la implantación de las medidas del NPM se centra en criterios económicos a costa de valores que tradicionalmente se asocian a las entidades públicas como la equidad, el servicio público o el interés colectivo (Mascarenhas, 1993; Dunleavy y Hood, 1994; OCDE, 1995; 2006; Ormond y Löffler 1998; Hughes y O'Neill, 2000, Boyne, Farrell, Powell y Walker, 2003; Prats, 2005; Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard, 2013). También, se le atribuye al NPM la reducción del estado del bienestar, la disminución del control político y la legitimidad, así como falta de transparencia y la ambigüedad (Christensen y Laegreid, 2007).

En ese sentido, Bao, Wang, Larsen y Morgan (2013) señalan que la justicia, la equidad y la transparencia son aspectos fundamentales de la legitimidad de las instituciones, las cuales no puede satisfacerse exclusivamente con los criterios de eficiencia, la eficacia o con una mayor receptividad ante los usuarios.

El NPM también puede generar efectos en la conducta ética de los gestores públicos, puesto que el otorgar una mayor libertad y

discrecionalidad a los empleados públicos, puede traer consigo mayores oportunidades de conductas “irregulares” (Ormond y Löffler, 1998; Dunleavy y Hood, 1994; Prats 2005).

La gestión pública, por tanto, debe combinar, las prácticas empresariales (flexibilidad, medidas de gestión, logro de objetivos, eficiencia) y principios que deben guiar las actuaciones en el ámbito público como la equidad, la ética, la protección del medio ambiente, etc. Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013). Es necesario encontrar un justo equilibrio entre estas dos fuerzas, a pesar de que algunos autores como Hood (1991), cuestionen que ese equilibrio sea posible bajo la filosofía del NPM.

A pesar de las limitaciones detectadas en la aplicación de las distintas iniciativas del NPM, parece justo admitir que, aunque no podamos definirlo con exactitud, ni podamos establecer sus características específicas, el debate establecido en torno a las medidas que los integran ha servido para atraer más atención sobre la gestión de las entidades y servicios públicos. Los inconvenientes planteados en su aplicación no invalidan este enfoque, por el contrario, la identificación de sus límites convierten al NPM en una estrategia de actuación dirigida a la mejora continua, de forma que puede favorecer la adaptación de la organización y los sistemas de información de las entidades públicas a un entorno cambiante.

1.6. DEL NPM A LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

1.6.1. Gobierno y Gobernanza

La expresión gobernanza hace referencia a un concepto amplio y ambiguo (Rhodes, 1996; Bovaird y Löffler, 2003; Ruiters, 2005. Cerrillo, 2005; Hughes, 2010; Gisselquist, 2012). Esta ambigüedad supone que cada institución o grupo de interés le adscriba su propio significado, y tal vez por este motivo, su uso ha sido extendido y aceptado ampliamente (Bovaird y Löffler, 2003).

Este término no se circunscribe de forma exclusiva al sector público, sino que se aplica a diferentes contextos. Así pues, en el ámbito del sector privado nos encontramos con el concepto de gobierno o gobernanza corporativa; en el ámbito de la gestión de las grandes cuestiones mundiales se habla de gobernanza internacional, en contraposición al ámbito nacional, donde se utiliza la expresión gobernanza local; y en el ámbito del sector público encontramos expresiones como: gobernanza híbrida, gobernanza operacional, gobernanza del sector público o nueva gobernanza pública (Pollitt y Bouckaert, 2011).

Aunque en muchas ocasiones los términos gobierno y gobernanza se utilizan como sinónimos, su significado es, sin embargo, distinto (Stoker, 1998; Rhodes, 1996; Graham, Amos y Plumptre, 2003; Hughes, 2010; Gisselquist, 2012).

El término *gobierno* se refiere a las instituciones formales del estado y a su capacidad, tanto de emitir normas, como de tomar e imponer sus decisiones (Stoker, 1998; Hughes, 2010). *Gobernanza* tiene un significado más amplio (Peters y Pierre, 1998; Löffler, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2011) y hace referencia a la creación de las condiciones para la acción colectiva (Stoker, 1998). De acuerdo con Graham, Amos y Plumptre (2003), la gobernanza está relacionada con los aspectos más estratégicos de la dirección, es decir, no sólo se trata de fijar los objetivos a alcanzar, sino de quiénes serán los agentes que colaborarán en su obtención y en qué grado. Comprende, por tanto, los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales, los ciudadanos y otros grupos de interés articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y concilian sus diferencias (UNDP, 1997).

El concepto de gobernanza pública supone introducir una nueva reflexión sobre el papel del Estado y de la sociedad en las decisiones públicas y en la forma en que ambos interactúan ante situaciones en las que los recursos están dispersos (Cerrillo, 2005; Pierre y Peters, 2000). Así pues, ningún actor público o privado tiene el potencial de acción suficiente, ni la perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los

instrumentos necesarios a la hora de encontrar por sí solo, una solución a problemas complejos, dinámicos y diversificados. Esta interdependencia es el punto clave que permite diferenciar entre gobierno y gobernanza pública (Kooiman, 2005).

1.6.2. La Nueva Gobernanza Pública

Como hemos señalado en un punto anterior, la validez de los principios del NPM para afrontar los retos que se les plantean a las entidades públicas ha sido cuestionada, al igual que la validez de los argumentos y de las teorías económicas y organizacionales que lo sustentan (Aucoin, 1990, Dunleavy, 1991, Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler 2006). Los límites entre lo público y lo privado, entre política y administración, entre control y flexibilidad, entre diversidad y uniformidad, centralización y descentralización, son algunas de las cuestiones que se plantean al hacer referencia a las reformas en el ámbito del sector público (Pallot, 1996; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Christensen y Laegreid, 2007; Pollitt, 2011).

Así pues, aunque el interés por las reformas ha seguido presente en las agendas políticas, el enfoque de las mismas ha cambiado. Emerge, entre otras, la idea de que la eficacia y la legitimidad de las actuaciones públicas se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil.

Como resultado de estos nuevos planteamientos, surge una nueva visión de cómo afrontar los desafíos que se les plantean a las organizaciones públicas, que se denomina *Gobernanza Pública* (Bovaird y Löffler, 2003) o *Nueva Gobernanza Pública* (NPG) (Osborne, 2006; 2010a; Pollitt y Bouckaert, 2011; Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013).

Sin embargo, el concepto de gobernanza pública no es nuevo (Kooiman, 2005; UNESCAP, 2007; Pollitt y Bouckaert, 2011), sino que, como señala Kooiman (2005:58) es una "*propuesta en expansión*", que tiene su base en las cambiantes interdependencias sociales. Este creciente interés por la gobernanza pública se debe principalmente a cuestiones como (Pierre y Peters, 2000; Pollitt y Bouckaert, 2011):

- a) El declive en las capacidades de los Estados y especialmente de sus recursos financieros que les ha obligado a ser menos autosuficientes y más proclives a implicar otros agentes (privados, voluntariado...) en la prestación de los servicios públicos.
- b) La globalización económica y política que ha afectado a la capacidad tradicional del gobierno de dirigir la sociedad y la economía. La creciente importancia e influencia de instituciones como la UE o el FMI obliga a los gobiernos a buscar nuevas formas de actuar de modo eficiente y eficaz.
- c) La decepción con el rendimiento del Estado, que es visto como excesivamente grande, caro e incapaz de resolver los problemas colectivos, plantea la necesidad de explorar nuevas soluciones.
- d) El cambio social, que incluye temas como la mejora de la participación, la protección del medioambiente o asuntos de género, demandan nuevas fuentes de experiencia, y hace a los gobiernos dependientes de aportaciones externas de conocimiento.
- e) La complejidad que supone para los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas las relaciones emergentes entre los sectores público y privado.

La NPG parte de la idea de que dirigir una sociedad y hacer política requiere de la participación de un amplio abanico de agentes, además del propio gobierno. Se asume, por tanto, un escenario con múltiples grupos de interés (*stakeholders*), donde los objetivos del sector público no pueden

ser alcanzados únicamente por las entidades públicas, sino que se necesita de la cooperación de otros participantes (ciudadanos, empresas, medios de comunicación entidades no lucrativas, empresas) (Pierre y Peters, 2000; Bovaird y Löffler, 2002; Prats, 2005; Klijn, 2008; Löffler, 2009; Osborne, 2010b; Pollitt y Bouckaert, 2011; Almqvist, Grossi Van Helden y Reichard, 2013). Como señala Kooiman, (2005), existe una mayor conciencia de que la respuesta a las demandas de los ciudadanos requiere de nuevos enfoques e instrumentos, donde la participación de otros agentes, distintos a los gobiernos, se convierte en necesaria.

Una de las principales características de NPG es que las líneas divisorias entre lo público y lo privado están cada vez más difuminadas (Rhodes, 1996; Stoker, 1998; Bovaird y Löffler, 2002; Kooiman, 2005; Jackson, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2011; Linders, 2012; Saliter y Korack, 2013). En este nuevo enfoque, el gobierno no es el actor principal sino uno más. El estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia, ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar, sin embargo, sigue siendo un elemento clave en la persecución del interés colectivo (Pierre y Peters, 2000; Prats, 2005; Bryson y Crosby, 2014).

Estas nuevas formas de gobernanza pública también suelen identificarse con la llamada **gobernanza en red**. Las redes pueden ser definidas como patrones de relaciones sociales entre actores interdependientes más o menos estables, que toman forma alrededor de los problemas y/o programas políticos (Klijn, 2010). Estos actores que interactúan entre sí, tienen sus propios objetivos y estrategias, pero dependen entre ellos para alcanzar los resultados deseados (Löffler, 2009).

A pesar de que no existe un único significado ni definición de red, Klijn (1997) señala que, de acuerdo con la literatura sobre redes, es posible señalar tres características importantes:

- Las redes se desarrollan y existen debido a las interdependencias entre los actores. Estas interdependencias entre actores públicos,

privados y sociales, como destacan Klijn, Steijn y Edelenbos (2010), no necesariamente están equilibradas.

- Constan de una variedad de agentes, cada cual con sus propios objetivos. Sin embargo, ningún actor tiene suficiente poder para determinar las acciones estratégicas del resto de actores.
- Consisten en relaciones de naturaleza más o menos estable. Las interdependencias e interacciones entre actores crean patrones de relación, en términos de regularidad de comunicación y frecuencia en las interacciones. Si los agentes interactúan entre ellos a lo largo de un periodo largo de tiempo, pueden crear reglas que regulen su conducta y la distribución de recursos que influyen en sus opciones estratégicas.

El creciente uso de formas de gobernanza en red, tanto en el ámbito público como también en el privado, se fundamenta en que estos modos de actuación son más capaces para procurar la eficacia y la innovación, puesto que permiten acceder a unas mayores fuentes de información y ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje (Prats,2005). Asimismo, las redes reducen los costes de transacción e información, y de acuerdo con Prats (2005), son un marco apropiado para la coordinación horizontal entre actores públicos, privados y sociales de la que depende la calidad de las políticas públicas.

No obstante, las interacciones dentro de la red pueden producir conflictos, que se derivan de las diferentes percepciones acerca de la naturaleza del problema, la forma de abordarlo, las posibles soluciones, o la distribución de coste y beneficios que puedan tener los participantes. Por tanto, alcanzar *outcomes* mutuamente acordados no siempre es tarea fácil (Klijn, Steijn y Edelenbos, 2010). En ese sentido, de acuerdo con Klijn (2008), para que la gobernanza en red produzca resultados satisfactorios debe ser convenientemente gestionada, activando y desactivando actores, desarrollando y manteniendo contenidos relacionados con el interés de todos los agentes, y creando oportunidades para nuevas interacciones.

Bajo el enfoque de la NPG, por tanto, el resultado de las políticas no es el producto de las acciones realizadas por un gobierno central (Rhodes, 1996). Este puede aprobar una ley, pero luego interactúa con otros niveles de gobierno, con el sector privado, o con organizaciones no lucrativas, quienes a su vez interactúan entre ellos. Cada uno de estos agentes aporta recursos o conocimiento relevantes, siendo el resultado final el fruto de esta interacción.

1.6.2.1. Administración pública tradicional, NPM y NPG

La literatura sobre gestión pública reconoce que en las últimas décadas ha tenido lugar una evolución en la forma de afrontar los problemas y los objetivos de las entidades públicas. Desde el modelo jerárquico de Weber y lo que se conoce como la administración pública tradicional, hasta el NPM y más recientemente la denominada NPG (Osborne, 2010a; Pollitt y Bouckaert, 2011; Stoker, 2011; Bryson y Crosby, 2014).

Estos enfoques, como hemos comentado, han abordado los aspectos clave de la gobernanza desde distintas perspectivas como se refleja la tabla 1.4.

Sin embargo, a diferencia del NPM, que al menos en sus primeras manifestaciones, defendía unos principios antagónicos a los de la administración pública tradicional, la NPG no es un enfoque excluyente, sino que dentro de él tienen cabida distintas formas de organización de las entidades públicas. Esta nueva visión sostiene que los cambios en el entorno en que operan las administraciones públicas deben conducir al abandono de la idea de que existe un modelo único de racionalidad universal, y que la forma de gestión y organización de éstas dependerá de su adaptación a toda una serie de contingencias externas e internas, tales como tamaño, complejidad, tecnología aplicable, incertidumbres y riesgos a los que se enfrentan etc...(Prats, 2005; Osborne 2010a).

El enfoque actual de gobernanza, en línea con las premisas de la TCT, considera que tanto las estructuras jerárquicas, como las que potencian la competencia, en cualquiera de sus formas, así como las redes cooperativas, pueden resultar apropiadas para la gestión de los objetivos públicos, dependiendo de las circunstancias (Denhardt y Denhardt, 2000; Löffler, 2009).

En ese sentido, Halligan (2007), al analizar la evolución de las reformas que han tenido lugar en Nueva Zelanda y Australia, señala que en la actualidad coexisten una mezcla de diferentes medidas, pertenecientes a los enfoques de gestión que se ha ido sucediendo en los últimos veinte años. Así pues, de acuerdo con este autor, es posible encontrar componentes organizacionales procedentes de los modelos burocráticos, elementos del NPM, como la gestión por resultados, junto con un replanteamiento de los roles entre los sectores público y privado y un creciente interés por nuevas formas de coordinación y colaboración entre agencias.

1.6.2.2. *NPM y NPG: convergencias y divergencias*

Algunos autores señalan que el cambio desde una gestión pública centrada en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia, a través de la aplicación de técnicas de gestión procedentes del sector empresarial, hacia la NPG, surge, en cierto modo, como una reacción ante los efectos no deseados de la aplicación de los principios del NPM (Osborne, 2006; 2010a Pollitt y Bouckaert, 2011; Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard (2013).

Tabla 1.4. Cuadro comparativo Administración Pública Tradicional NPM y NPG

	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL	NPM	NPG
Estructuras de gobierno	Jerarquía	Mercados	Redes y Colaboraciones público privadas
Objetivos	Directamente fijados establecidos por los poderes políticos	Deseos y necesidades de los usuarios expresadas a través del mercado	Creación de valores públicos
Concepto clave	Bienes Públicos, eficiencia	Elección Pública, eficiencia y eficacia	Eficiencia, eficacia y valores Públicos
Énfasis de la gestión	Elaboración e implementación de las políticas. Gestionar inputs Organizar unidades y subunidades	Servicios y actividades Economía , eficiencia y receptividad ante las necesidades de los consumidores	Negociación de valores y relaciones entre actores. Outcomes
Enfoque	El sistema político	La organización	La organización y su entorno
Rol de los ciudadanos	Clientes	Consumidores	Ciudadanos, Co-productores
Rol los políticos	Decisión y dirección y control	Dirección	Liderar y coordinar
Rol de los gestores	Empleados administrativos	Maximizadores de la eficiencia	Catalizador, colaborador, socio, etc.
Relaciones con otros agentes	Elementos potenciales del sistema político	Agentes independientes en entorno de competencia de mercado	Actores interdependientes
Quien define el interés público	Políticos	Agregación de preferencias individuales mostradas a través de las elecciones de los usuarios.	Preferencias individuales y colectivas obtenidas a través de complejos procesos de interacción
Modalidad principal de prestación de servicios	Directamente por el sector público	Por el sector privado y a través de la agencias descentralizadas	En función del servicio se elegirá la forma de prestación más adecuada
Criterios evaluación de la gestión	Conformidad Legal y contractual	Eficiencia y Economía	Eficacia y Equidad
Modelo dominante de asignación de responsabilidades	Jerárquicos. Controles burocráticos	Separación de política y gestión Valoraciones de los consumidores Basada en el mercado	Multifacética, en función de las normas, valores públicos, normas políticas, e intereses ciudadanos

Fuente: Elaboración propia a partir de Denhardt y Denhardt, 2000; Hartley, 2005; Chan y Xiao, 2009; Osborne, 2010a; Stoker, 2011; Bryson y Crosby, 2014

Para otros autores, sin embargo, es la popularidad de las nuevas formas de gestión de los servicios públicos, auspiciadas por el NPM lo que influye en la evolución hacia NPG (Pierre y Peters, 2000). Este impulso se debe básicamente a dos razones. Por una parte, porque el NPM deja a los políticos el papel de fijar objetivos, encargando la gestión a los “gestores”, y por otro, porque defiende menos control sobre inputs y más énfasis en la evaluación y el rendimiento (Pierre y Peters, 2000).

Sea en uno u otro sentido, no cabe duda de que las reformas implementadas bajo la etiqueta de NPM, allanaron el camino para la introducción de otras reformas y transformaciones (Christensen y Laegreid, 2007), que tal vez, no podría haberse iniciado sin la cultura de innovación que trajo consigo el citado paradigma (Pallot, 1996).

Como hemos señalado en el punto anterior, el NPM y NPG no son enfoques antagónicos ni excluyentes, sino que los principios del NPM pueden tener cabida dentro de la NPG. Para autores como Rhodes (1996) y Pierre y Peters (2000), la NPG no supone una superación del NPM, sino que coexisten en el tiempo, existiendo entre ambos enfoques muchas similitudes. En ese mismo sentido se manifiesta Lapsley (2009), quien afirma que muchas de las iniciativas basadas en el NPM siguen siendo ampliamente utilizadas.

Para Pierre y Peters (2000), la principal similitud ente el NPM y la NPG es el argumento de que la forma legal de los Estados es cada vez menos importante, y que los acuerdos institucionales, más o menos temporales, entre entidades públicas y privadas facilitan la influencia institucional y la coordinación. Ambos enfoques coinciden en quitar importancia a los cargos electos, cuyo papel estaría limitado a definir los objetivos del sector público a largo plazo y en su caso, a facilitar el desarrollo de las redes, y la puesta en común de los recursos públicos y privados (Peters y Pierre, 1998; Klijn, 2005).

Paradójicamente, la distinta consideración que tienen del Estado ambas filosofías, constituye también, una de las diferencias esenciales

entre ambas. Así pues, el NPM ve al Estado, en lo que a la prestación de servicios se refiere, obsoleto, mientras que la NPG lo considera una representación del interés colectivo y le otorga como función la de facilitar y coordinar la gobernanza.

En ambas teorías la dirección representa un concepto clave (Rhodes, 1996; Osborne y Gaebler, 1992; De Vries, 2013). Sin embargo, la diferencia entre ambas perspectivas es que, para la NPM, la dirección tiene un sentido intraorganizacional, mientras que para la NPG, abarca también la dirección de los distintos actores que participan en la consecución de los objetivos. En ese sentido Osborne, Radnor y Nasi (2013), señalan que la atención intraorganizacional que caracteriza al NPM no refleja la naturaleza interorganizacional e interactiva de la provisión de servicios contemporánea. La NPG, asume, por tanto, que la gestión gubernamental debe plantearse desde una perspectiva global donde los sectores público, privado y no lucrativo trabajan juntos creando una comunidad política (Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013)

Desde el punto de vista del *management*, tanto el NPM como la NPG consideran desfasada la dicotomía entre gestión pública y privada. Pero mientras el NPM sostiene que el sector público debe absorber estrategias y objetivos del sector privado, la NPG no considera una gestión superior a otra, sino que ambas son complementarias. En ese sentido, tal vez a nivel individual o microeconómico, la gestión de los recursos en el sector público tenga pocas diferencias con la gestión en el ámbito privado, y las técnicas de este último puedan ser fácilmente adaptadas. Sin embargo, a nivel macroeconómico confluyen diferentes procesos y motivaciones, y la gestión pública debe articular e integrar el interés público y las cuestiones de equidad y ética (Pallot, 1996). Así pues, el concepto de gobernanza supone reconocer que ciertos aspectos de la gestión pública aparentemente técnicos, tienen que ser tratados bajo una perspectiva más política (Bovaird y Löffler, 2002).

También el interés por los resultados es común al NPM y a la NPG, en detrimento del control sobre inputs. No obstante, el NPM se centra

principalmente en los resultados y en el desarrollo de las técnicas de gestión, desde el punto de vista interno de las organizaciones, tratando de asegurar la satisfacción del cliente y la eficiencia, pero descuida aquellos aspectos que no están implicados directamente en la producción de bienes y servicios, como la gestión de enlaces entre organizaciones o la negociación de objetivos compartidos, no prestando suficiente importancia a la cooperación (Rhodes, 1996). Por su parte, la NPG plantea como objetivo, fundamentalmente, la búsqueda del bien común y no sólo la mejora de la eficiencia, por tanto, acentúa la importancia de facilitar acuerdos entre diferentes grupos de interés, donde los gobiernos son un agente catalizador (Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013).

La falta de resolución de los problemas de la rendición de cuentas es otro de los aspectos comunes de ambas teorías. El NPM no parece tener en cuenta que, a la hora de evaluar los resultados son varios los actores que participan de su logro, sin que ninguno de ellos pueda ser considerado en solitario responsable del mismo. En ese sentido, Yang y Holzer (2006) destacan que, mientras el NPM pone el énfasis en los resultados, la NPG otorga un gran valor a los procesos o formas en que éstos se alcanzan. En este segundo enfoque, sin embargo, la rendición de cuentas se complica ante la dificultad de identificar las distintas contribuciones de los agentes implicados.

Para Peters y Pierre, (1998), los dos enfoques confunden el control con la rendición de cuentas. Ambos modelos buscan reemplazar el poder político, bien con la iniciativa empresarial (el NPM), bien con el liderazgo (la NPG). Esto plantea, de acuerdo con estos autores, un doble problema. Una primera dificultad sería determinar cuál es la responsabilidad de los políticos, ya que en ambos enfoques se les limita el control sobre las actuaciones públicas. La segunda cuestión estaría relacionada con la sustitución aparente de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, por la participación de los interesados (*stakeholderism*) y la libertad de los consumidores para elegir, ya que esto, podría suponer la exclusión de otros sectores sociales que pueden no estar interesados en participar, pero que también contribuyen a financiar la actividad pública.

A pesar de las similitudes entre el NPM y la NPG, podemos constatar que también existen diferencias importantes. Tal y como señalan Peters y Pierre (1998), la similitudes están principalmente en el nivel operativo, mientras que la diferencias se sitúan en el plano teórico. Podemos decir que con el NPM se pierde una visión global que la NPG pretende recuperar. Mientras que el NPM se centra en lo podríamos llamar la gestión intraorganizacional (Osborne 2010a; Osborne y Strokosch, 2013), la NPG tiene una visión más global, pasando de *“la gestión en el sector público a la gestión del sector público”* (Pallot, 1996: 21).

Tabla 1.5. Principales divergencias entre NPM Y NPG

	NPM	NPG
ESTADO	Obsoleto para la prestación de servicios Definición de objetivos	Definición de objetivos Coordinador Representante del interés colectivo
DIRECCIÓN	Intraorganizacional	Interorganizacional
GESTIÓN	Superioridad de la gestión privada, respecto de la pública	Gestión privada, y gestión pública complementarias
RESULTADOS	Outputs Satisfacción del cliente	Bien común, valores públicos
RENDICION DE CUENTAS	Sobre resultados	Sobre resultados y procesos

Fuente: Elaboración propia

En nuestra opinión, se trata de enfoques complementarios. Como señalan O’Toole y Meier (2010), incluso en la era de la NPG, la gestión interna de las organizaciones requiere de una seria atención. Así pues, una buena gestión dentro de las entidades públicas, individualmente consideradas, es tan importante como gestionar las complejas interacciones que tiene lugar entre las distintas organizaciones. *“Ninguna de ellas es suficiente sin la otra”* (Pallot, 1996:21).

1.6.3. La Buena Gobernanza Pública. Principales características

La fragmentación en el gobierno que se produce fruto de la descentralización y la externalización, el hecho de que los ciudadanos necesiten y esperen nuevos tipos de información, así como la necesidad de cooperación y coordinación entre todos los agentes que actúan en el ámbito público, supone cambios en los procesos de toma de decisiones y en la prestación de servicios en el sector público Löffler (2009).

Como hemos señalado, para las entidades públicas ya no es suficiente trabajar en la mejora de su gestión interna, sino que por el contrario, cobra una especial importancia la gestión de los grupos de interés externos, para alcanzar los objetivos deseados y la calidad de los servicios públicos (Prats, 2005; Löffler 2009).

Por otra parte, la gestión de los gobiernos se enfrenta a una creciente decepción y pérdida de confianza de los ciudadanos con respecto de sus actuaciones (Bouckaert 2012). Éstos parecen percibir que los objetivos fijados a nivel político no coinciden con sus necesidades o expectativas, lo que se traduce en un alejamiento entre gobernantes y gobernados, siendo necesario reducir ese gap de expectativas.

Como consecuencia de esto, parece claro que las organizaciones públicas no pueden ser juzgadas únicamente por la excelencia en sus servicios, sino también por la forma en que desempeñan sus responsabilidades políticas, sociales y medioambientales Bovaird y Löffler, 2003). Una buena gobernanza pública implicará no sólo mejorar los resultados de la gestión y satisfacer a los ciudadanos, sino crear mejores perspectivas para los grupos de interés o *stakeholders*. Abarcará no únicamente cuestiones técnicas o de gestión, sino también cuestiones políticas y sociales. Buena gobernanza, por tanto, va más allá de buen gobierno (Bovaird y Löffler, 2002).

La expresión buena gobernanza surge en relación con la políticas diseñadas para los países en vías de desarrollo (UNESCAP, 2007; Graham, Amos y Plumptre, 2003), sin embargo, sus principios son perfectamente aplicables a todos los niveles de gobierno (Prats, 2005) e incluso a la gestión de las entidades públicas individualmente consideradas.

Tabla 1.6. Características de la Buena Gobernanza

	UNDP (1997)	Comisión Europea (2001)	UNESCAP (2007)	Consejo de Europa (2007)
Participación	X	X	X	X
Transparencia y/o Apertura	X	X	X	X
<i>Accountability</i>	X	X	X	X
Eficiencia y Eficacia	X	X	X	X
Capacidad de respuesta	X		X	X
Visión de futuro estratégica	X			
Marco legal	X		X	X
Coherencia		X		
Consenso	X		X	
Equidad	X		X	
Proporcionalidad y Subsidiariedad		X		
Conducta ética				X
Competencia y Capacidad				X
Innovación y Apertura al cambio				X
Sostenibilidad y orientación a largo plazo				X
Gestión financiera sensata				X
Derechos humanos, diversidad cultural y cohesión social				X

Fuente: Elaboración propia

Varios han sido los organismos internacionales que han tratado de concretar cuáles serían los atributos que requiere la buena gobernanza (UNESCAP, 2007; UNDP, 1997; Comisión Europea, 2001, Consejo de Europa, 2007), sin que exista un total consenso entre ellos. De hecho, varios de estos criterios están estrechamente relacionados, de forma que

en algunos casos se producen solapamientos, o incluso pueden entrar en conflicto entre ellos (Graham, Amos y Plumptre, 2003).

Cómo se observa en la tabla 1.6, que muestra una comparativa entre las distintas aportaciones, destacan como criterios principales de la buena gobernanza, la transparencia, la *accountability*, la participación y la eficiencia y eficacia, características presentes en todos los pronunciamientos.

La IFAC (2014), por su parte, también ha desarrollado un marco de referencia con el objeto de promover la buena gobernanza, cuya función debe ser, asegurar que la entidades públicas alcancen los *outcomes* planeados, pero actuando en bien del interés público. En ese sentido, el interés público supone actuar con integridad, demostrar un fuerte compromiso con los valores éticos y asegurar la apertura e implicación de los *stakeholders*.

1.6.3.1. El objetivo de transparencia

Tal y como se destaca en el preámbulo de la *Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno* (2013), la transparencia y el acceso a la información pública son bases fundamentales de toda acción política. Para ello, los ciudadanos deben poder conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las entidades públicas.

En ese mismo sentido se expresa el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comisión Europea, 2001) al señalar que, las entidades públicas deberían trabajar de una forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa y utilizando un lenguaje más accesible.

De acuerdo con Meijer (2009: 258), la idea que hay detrás del principio de transparencia es que "*algo está ocurriendo detrás de las cortinas y una vez esas cortinas son eliminadas, todo queda al descubierto y puede ser analizado*".

La importancia de la transparencia es mayor, si cabe, bajo el enfoque de la NPG, puesto que, a pesar de todas sus potencialidades puede plantear considerables problemas. Por una parte, se corre el riesgo de desatender el interés general, en favor de la negociación y los compromisos entre los distintos grupos de interés, mientras que por otro lado, los procesos de toma de decisiones pueden ser poco transparentes, dificultando la asignación de responsabilidades (Prats, 2005). En ese sentido, la transparencia es fundamental en la orientación interorganizacional que caracteriza la NPG, puesto que disminuye la asimetría de la información (McLaughlin, Osborne y Chew, 2009).

Es por ello que, las actuaciones y procesos de toma de decisiones de los gobiernos deben estar abiertos al conocimiento de otros sectores, la sociedad civil y, en algunos casos, a instituciones y entidades públicas fuera del propio gobierno. Esto implica que la información que se divulgue sea suficiente y esté libremente disponible y accesible a todos aquellos agentes que se ven afectados por las citadas decisiones y actuaciones. Además, para que exista transparencia, las decisiones y las líneas de acción deben realizarse de acuerdo a las normas establecidas (UNESCAP, 2007, Consejo de Europa, 2007).

Por otra parte, para que la transparencia sea efectiva debe fundamentarse en elementos objetivos, los cuales, para Montesinos (2009), pueden resumirse en que la información suministrada cumpla los requisitos y características cualitativas contempladas en el marco conceptual de la contabilidad: accesible, fiable, relevante, comparable, clara y oportuna. Estos requisitos, aunque definidos principalmente para el ámbito de la información financiera, pueden ser perfectamente aplicables a cualquier otro tipo de información pública (IPSASB, 2014).

De esta forma, la transparencia constituye un elemento fundamental de la buena gobernanza. Es además, un requisito necesario para la *accountability* y la participación (Harrison y Sayogo, 2014), puesto que, por un lado, permite incrementar la legitimidad democrática y la confianza en las propias administraciones (Bertot, Jaeger y Grimes, 2010) y por otra,

ayuda a que los ciudadanos puedan convertirse en participantes activos de los asuntos públicos.

1.6.3.2. *El objetivo de la accountability*

La *accountability* constituye, junto con la transparencia, otro de los pilares fundamentales de la buena gobernanza pública (UNESCAP, 2007) con la que está estrechamente relacionada⁵ (Graham, Amos y Plumptre, 2003; Cerrillo, 2005; UNESCAP, 2007; Montesinos 2009; Hood, 2010; IFAC, 2014). Sin transparencia y *accountability* no será posible disminuir la desconfianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes (Carstens, 2005; UNESCAP, 2007, AECA, 2012a).

Accountability es un concepto con múltiples dimensiones e interpretaciones (Bovens, 2005; 2007; 2010; Hood, 2010; Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard, 2013) del que, como destaca Carstens (2005), no existe una palabra que capture de forma exacta el significado que posee en el ámbito anglosajón, y que ha sido traducido al castellano como responsabilidad y/o rendición de cuentas.

Estos dos significados que se le atribuyen al traducirlo, recogen las dos dimensiones que Bovens (2010) diferencia en el concepto: virtud y mecanismo. La *accountability*, como *virtud*, representa la actitud responsable y ecuánime que se espera de las actuaciones de los gestores públicos. La *accountability*, como *mecanismo* está estrechamente relacionado con la contabilidad (*accounting*), término del que etimológicamente deriva (Messner, 2009; Bovens 2005, 2007, 2010), e implica una obligación de explicar y justificar la conducta de los participantes en la acción pública, es decir, equivaldría a la rendición de cuentas.

⁵ Puede consultarse Hood (2010) para un análisis más detallado de la relación entre *accountability* y transparencia.

Ambos enfoques son relevantes para la buena gobernanza pública, puesto que contribuyen a legitimar las entidades públicas, especialmente en momentos como los actuales, en los que los ciudadanos mantienen frente a ellas una actitud, cuanto menos crítica (Bovens, 2010).

Instrumentos del NPM, como la privatización y externalización de servicios, así como las nuevas formas de gobernanza pública, como hemos señalado, difuminan los límites entre lo público y privado (Bovaird y Löffler, 2002; Bovens, 2005; Pollitt y Bouckaert, 2011; Linders, 2012; Saliter y Korack, 2013). Esto tiene importantes implicaciones desde el punto de vista de la *accountability* (Stoker, 1998; Torres y Pina, 2002; Bovens, 2005; Klijn, 2005), siendo necesario clarificar y definir la asignación de responsabilidades, no solo en la prestación de los servicios, que cada vez está más repartida entre los distintos grupos de interés, sino también en la relación a los impactos las políticas en la sociedad (Dunleavy y Hood, 1994; Rhodes, 1996; Bovaird y Löffler, 2002; Bovens, 2005; Moynihan et al., 2011; Messner, 2009; Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard, 2013). En ese sentido, no parece razonable hacer responsable de determinados resultados o outcomes, únicamente a los gestores de las entidades públicas, cuyas actuaciones se ven afectadas por factores que quedan fuera de su control (Kravchuck y Schack. 1996; Peters y Pierre, 1998).

No obstante, a pesar de compartir responsabilidades, los gobiernos deben ser capaces de mostrar, y estar dispuestos a hacerlo, hasta qué punto sus decisiones y actuaciones son consistentes con unos objetivos claramente definidos y negociados. En ese sentido, la *accountability* también está estrechamente relacionada con el criterio de respeto al marco legal (UNESCAP, 2007).

Así pues, resulta imprescindible una redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas (Cerrillo, 2005), que ya no pueden ser específicos de una institución, sino que deben abarcar a los diversos agentes que participan de la gobernanza. Quienes toman las decisiones en el gobierno, en el sector privado y en cualquier organización de la sociedad civil son responsables ante los ciudadanos (Graham, Amos y Plumptre, 2003).

En el entorno de la NPG, las formas tradicionales y jerárquicas de control, como las auditorías o la supervisión directa, están siendo complementadas con nuevas formas de responsabilidad menos formalizadas (Bovens, 2005; Meijer, 2007; Gaventa y McGee, 2013). Estas nuevas formas de responsabilidad se diferencian de las formas tradicionales, básicamente en dos aspectos. Por una parte, no se basan en fuentes de información estandarizadas, sino que ésta puede obtenerse, no solo de instituciones públicas, sino también de medios de comunicación y grupos de interés, y por otra parte, carecen de sanciones formales, constituyendo la imagen negativa de una mala gestión una importante penalización en sí misma (Meijer, 2007; Bovens, 2005; 2010).

Los nuevos enfoques de *accountability* suponen, además, que junto con las instituciones oficiales a las que se les debe rendir cuentas sobre el uso de los fondos públicos, los *stakeholders* y en especial los ciudadanos pasan a ser otros destacados destinatarios de la rendición de cuentas, no sólo financiera sino también de gestión. Este nuevo enfoque es denominado por algunos autores *social accountability* (Gaventa y McGee, 2013; Brinkerhoff y Wetterberg, 2015).

La rendición de cuentas debe pues, trascender al sentido de control que se le ha atribuido tradicionalmente y servir como instrumento de reflexión y aprendizaje, al proporcionar un feedback sobre los efectos deseados y no deseados de determinadas actuaciones públicas (Bovens, 2010).

1.6.3.3. El objetivo de la participación

Como hemos reiterado anteriormente, la gobernanza pública no es un asunto que concierna exclusivamente a los gobiernos, sino que en la actualidad, se construye con la participación de una amplia variedad de actores. Por tanto, la calidad, relevancia y eficacia de una iniciativa dependerá en gran parte de asegurar una amplia participación en los distintos grupos de interés implicados.

De entre todos los agentes que contribuyen a la NPG, tanto la Comisión Europea (2001), como el Consejo de Europa (2007) destacan la importancia de implicar a los ciudadanos en todas las fases del proceso político, esto es, tanto en la de formulación como la de implementación. Esta participación será especialmente relevante en los niveles de gobierno local (Consejo de Europa, 2007).

La existencia de mecanismos de participación proporciona a los responsables públicos valiosa información para mejorar la gestión. Como destacan Osborne, Radnor y Nasi (2013), la participación ciudadana es fundamental en cualquier servicio público como parte de su orientación estratégica. La interactividad genera información básica sobre las expectativas y necesidades de los ciudadanos, la cual da soporte a la formulación e implementación de las políticas públicas. Por su parte, Sanger (2008) señala que implicar a los ciudadanos ha demostrado tener un gran potencial para mejorar la gobernanza. En esa misma línea, Monfardini (2011) señala que la implicación de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos mejora la *accountability*, consiguiéndose además una mayor transparencia.

La transparencia y la participación están estrechamente relacionadas. Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012) diferencian tres tipos de relación entre estos conceptos:

- Una relación de sinergia. El acceso a la información es un requisito previo para poder participar en la toma de decisiones. Del mismo modo que constituye un elemento central en la transparencia y en la responsabilidad, el acceso a la información es fundamental para potenciar la participación (Piotrowsky y Van Ryzin, 2007).
- Una relación complementaria, en el sentido de que una ciudadanía activa algunas veces se consigue a través de la transparencia y otras veces a través de la participación. En el diseño de las políticas y servicios públicos puede tener más relevancia la participación,

mientras que en el proceso de implementación puede ser más importante la transparencia.

- En algunas ocasiones pueden tener efectos negativos la una en la otra. Por ejemplo, si la participación de los ciudadanos no es anónima, éstos pueden retraerse a la hora participar.

Sin embargo, el incremento de la participación no sólo trae consigo ventajas. Fledderus, Brandsen y Honing (2015) señalan que una mayor participación y colaboración de los ciudadanos puede incrementar el entorno de incertidumbre de las organizaciones públicas, lo que supondrá una menor disposición por parte de éstas a fomentarla.

A pesar de las posibles reticencias, las entidades públicas deben articular los mecanismos necesarios para favorecer la participación de los diferentes *stakeholders*, especialmente de los ciudadanos (Vigoda, 2002; Woolum, 2011). En ese sentido, Yang y Holzer (2006) destacan la importancia de cambiar los estereotipos que los políticos y gestores tienen formados acerca de los ciudadanos.

1.6.3.4. *El objetivo de eficiencia y eficacia*

Los gobiernos deben de esforzarse en ofrecer unos resultados de calidad, incluida la prestación de servicios a los ciudadanos, al menor coste posible, así como procurar alcanzar los objetivos inicialmente definidos. Esto significa que los resultados obtenidos deben ajustarse a las necesidades de la sociedad y además, alcanzarse haciendo el mejor uso de recursos públicos.

Para UNESCAP (2007), el uso sostenible de los recursos y la protección del medioambiente, formarían parte de este atributo. También la IFAC (2014) se expresa en estos términos al establecer que, las entidades públicas deberían definir los *outcomes* en términos de beneficios económico, social y medioambientalmente sostenibles.

1.6.3.5. Otros objetivos de la buena gobernanza

Además de los objetivos que acabamos de desarrollar, como destacábamos en la tabla 1.6, la buena gobernanza se apoya también en otros atributos.

Marco legal. Los gobiernos apoyarán el desarrollo de leyes, reglamentos y códigos transparentes. Debe buscarse la eficiencia, pero sin olvidar la restricciones o condicionantes legales que, por otra parte, como señalan Pollitt y Bouckaert (2011), son un factor que influirá en el tipo de medidas de reforma que adopte un país, el momento en que las introduzca y los resultados que produzcan.

Por otra parte, el logro de un marco legal justo, compatible con la mejora de gestión, requiere buscar alternativas a la regulación tradicional que en ocasiones ha supuesto un lastre en los procesos de reforma.

Capacidad de respuesta. Este objetivo ha estado presente en la agenda de reformas de la mayoría de los países de la OCDE. Resulta fundamental tener en cuenta las expectativas de la sociedad a la hora de determinar qué entiende por interés general, mejorar la capacidad y flexibilidad para responder rápidamente a los cambios que se producen en la sociedad y ser capaz de revisar de forma crítica sus actuaciones.

Entre las medias adoptadas destaca un movimiento descentralizador hacia los niveles locales de la administración, basado en la convicción de que las entidades locales, por su proximidad al ciudadano, están en mejor situación de captar sus necesidades y expectativas (Blum y Manning, 2009).

Visión de futuro. Las decisiones tomadas hoy comprometen a los gobiernos futuros, que además se enfrentarán a un entorno cambiante. Por otra parte, los errores tienen un coste, no sólo financiero, sino también en pérdida de confianza por parte de los ciudadanos. Por ello, además de una mayor capacidad de respuesta, los gobernantes deben desarrollar la capacidad para anticipar problemas futuros, tomando decisiones a la vista

de la información recibida de forma oportuna. Así pues, es necesario adoptar políticas que tengan en cuenta los posibles cambios y los costes futuros.

Coherencia. Debe velarse por la debida coordinación entre las políticas y las acciones desarrolladas, con el fin de garantizar la coherencia en la acción del gobierno. La necesidad de coherencia es mayor bajo el enfoque de la NPG, ya que, como hemos señalado, el resultado de las políticas públicas es cada vez en mayor medida, el resultado de la interacción entre diferentes actores públicos y privados. Por ello, la complejidad que esta situación de acuerdo con Prats (2005) requiere de un liderazgo político.

Proporcionalidad y subsidiariedad. La elección del nivel al cual una acción debe ser desarrollada y la selección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Esto significa que a la hora de tomar una iniciativa, es esencial tener en cuenta cuestiones como: si la acción es realmente necesaria, cuál es el nivel de gobierno más apropiado para desarrollarla, y si las medidas elegidas están en consonancia con los objetivos definidos.

Consenso. Dada la existencia de diversos actores en las actuaciones públicas y las distintas perspectivas a la hora de abordar un mismo problema, el logro de la buena gobernanza dependerá de la existencia de un amplio consenso entre las partes. Esto implica, de acuerdo con UNESCAP (2007), una **perspectiva a largo plazo** que únicamente puede lograrse teniendo en cuenta el **contexto social, cultural e histórico** de una determinada sociedad o comunidad.

Equidad. Todos los miembros de una sociedad deben tener las mismas oportunidades, especialmente aquellos grupos más vulnerables.

Estrechamente relacionado con el principio de *accountability* se encuentra el de **Ética**. De acuerdo con este principio, el bien común debe situarse por encima de los intereses particulares, y deben existir medidas efectivas para combatir la corrupción. Difícilmente podrá tener éxito una

política de transparencia si no se cultiva el sentido ético de los servicios públicos (Montesinos, 2009).

La mayoría de los valores que definen la buena gobernanza pública pueden ser interpretados de diferentes formas, y su logro generar conflictos entre ellos. Por tanto, no se trata tanto de conseguirlos todos, sino de determinar cuáles deben prevalecer y cuáles ser sacrificados (Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996).

En ese sentido, el centro de todo proceso de reforma está ocupado por el grupo de decisores, quienes tendrán que seleccionar de entre los objetivos deseables, aquellos que sean posibles. No resulta una tarea sencilla, en el ámbito de las políticas públicas, determinar los términos posible y deseable, como tampoco lo puede llegar a ser acordar qué es deseable por los diferentes grupos de interés implicados. Además, será necesario establecer el marco legal y regulador en el que se mueven los decisores (sobre todo a nivel local), así como, tener en cuenta el nivel de competencias y su dependencia respecto del gobierno central.

Por otra parte, los principios en los que se sustenta la buena gobernanza pública necesitan ser concretados en iniciativas operativas. Es decir, han de diseñarse políticas e instrumentos de gestión que permitan el logro de tan amplios objetivos. En este sentido, algunas de las medidas de mejora de la gestión que se englobaron bajo la denominación de NPM, debidamente adaptadas, pueden contribuir a ese objetivo.

1.7. E-GOVERNMENT Y GESTIÓN PÚBLICA

Al cambio de enfoque en la gestión del sector público que suponen el NPM y la NPG, es necesario añadir el desarrollo que han experimentado las nuevas tecnologías de la información. El desarrollo de las TICs abre nuevos canales, tanto para la provisión de servicios públicos a la sociedad, como para mejorar la calidad de la información al ciudadano, a la vez que favorecen la integración de los diferentes agentes implicados en la NPG.

En el ámbito del sector privado, la aplicación de internet en la gestión y en la comunicación de las empresas con sus clientes está ampliamente extendida (Silcock, 2001; Hugues, 2003; Ancarani 2005; Huang y Benyoucef, 2014). A medida que se van produciendo cambios en el modo en que las empresas se relacionan con los grupos de interés, crecen las demandas de cambio en el ámbito público (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006). En ese sentido, para Pina, Torres y Royo (2010), la presión a la que se han visto sometidos los gobiernos para utilizar las TICs, es semejante a la que les llevó a iniciar las reformas que constituyeron el NPM.

1.7.1. Concepto de e-government

El origen del *e-government* o gobernanza digital puede situarse en un informe contenido en la *National Performance Review Act* de 1993, "*Reengineering through Information Technology*" (Siau y Long, 2005; Yildiz, 2007; Royo, 2008; Tolbert, Mossberguer y McNeal, 2008; Lee, Chang y Berry, 2011; AECA, 2012a;). Desde entonces, el uso de internet, así como el de otras tecnologías de la información, se ha extendido en el ámbito de las entidades públicas a nivel mundial, con el objetivo de mejorar los procesos de gobernanza, constituyendo un fenómeno en evolución que es difícil de delimitar con exactitud.

El termino *e-government* se utiliza en la literatura, como una expresión que abarca cualquier uso de las TICs por parte de los gobiernos (Montagna, 2005; Torres, Pina y Acerete, 2006), no existiendo una definición universalmente consensuada (Yildiz, 2007; Royo; 2008; AECA, 2012a).

La mayoría de las definiciones de *e-government* hacen referencia al uso, por parte de las entidades públicas, de la tecnología para proporcionar servicios e información a ciudadanos, empresas, resto organizaciones públicas y grupos de interés (Silcock, 2001, West, 2004, Carter y Bélanger, 2005).

Otro grupo de definiciones ponen el énfasis en su vertiente política, y destacan en el papel del *e-government* en los nuevos procesos de gobernanza, como herramienta que facilita la transparencia, la interactividad, la *accountability* y la participación (Pina, Torres y Acerete, 2007; Yildiz, 2007; Siau y Long, 2009; Pina Torres y Royo, 2010; Lee, Chang y Berry, 2011; AECA, 2012a). Así pues, Siau y Long (2009:98) destacan que, el *e-government* representa “una forma innovadora de utilizar las nuevas tecnologías como internet y las telecomunicaciones para ofrecer a los ciudadanos un acceso más conveniente a la información y servicios públicos, mejorar la calidad de los mismos y proporcionar mayores oportunidades a los ciudadanos de participar en los procesos e instituciones democráticas”.

Partiendo de esta segunda perspectiva, por tanto, el *e-government* es una herramienta que permite movilizar a los ciudadanos desde una pasiva recepción de información, a una participación activa en el proceso de gobierno (Coleman y Norris, 2005; Lee, Chang y Berry, 2011), ofrece nuevas formas de rendición de cuentas (Royo, 2008; AECA, 2012a) y mejora la confianza en las instituciones (Justice, Melitski y Smith, 2006; Torres, Pina y Acerete, 2006; Welch, Hinnant y Moon, 2005; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010; Halpern y Katz, 2012; AECA, 2012a).

1.7.2. E-Government, NPM y NPG

Los primeros desarrollos del *e-government* tuvieron lugar en un periodo donde las administraciones públicas estaban inmersas en procesos de reforma, orientadas a mejorar la gestión de las mismas, y que, como hemos señalado en apartados anteriores, se inspiraban principalmente en el NPM.

En ese sentido, para algunos autores la expansión en el uso de las TICs, en el ámbito de los servicios públicos, es una tendencia que va unida a la evolución, también en el orden internacional, del NPM (Saxena, 2005;

Pina, Torres y Acerete, 2007; Tolbert, Mossberguer y McNeal, 2008; Dunleavy y Margetts, 2010).

Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler (2006), y Dunleavy y Margetts (2010) consideran que el impacto de la gobernanza digital o *e-government* supone, fundamentalmente, una reacción ante los problemas planteados por NPM, favoreciendo la reversión de las iniciativas de descentralización, y adoptando un enfoque global que simplifique y unifique procesos. En esa misma línea, Pina, Torres y Acerete, (2007) sugieren que el *e-government* puede reducir el distanciamiento entre ciudadanos y gobiernos, que algunas de las medias del NPM han provocado.

Contrariamente a esta posición reactiva, el *e-government* es considerado por otro grupo de autores, como una herramienta más del NPM y de la NPG, que al igual que otras de sus características operativas (descentralización, indicadores de gestión, etc), se ha difundido notablemente a nivel internacional en las últimas décadas (OCDE, 2003b; Saxena, 2005; Caba, Rodríguez y López, 2008; Gandía y Archidona, 2008; Gallego-Álvarez et al., 2010a; Lee, Chang y Berry, 2011).

Pollitt y Bouckaert (2011) sostienen que el *e-government* no constituye un nuevo modelo de gestión en sí mismo, sino que puede ir asociado a diferentes estilos de *management*, según el contexto en el que sea implementado. Así pues, puede reforzar el estilo de las burocracias jerárquicas tradicionales, facilitar la aplicación de las ideas del NPM o por el contrario promover el enfoque de la nueva gobernanza.

También Hugues (2003) apoya este planteamiento, y señala que las reformas en el ámbito de la gestión pública y el desarrollo del *e-government* son procesos relacionados. Para este autor, el *e-government* forma una poderosa combinación con los enfoques de gestión, ya que permite hacer operativos los principios teóricos de los mismos. Por tanto, la aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión pública, más que conducir a nuevas formas de gestión, refuerzan los cambios que, de hecho, se vienen produciendo. En esa misma línea, la OCDE (2003b), destaca que

la implantación del *e-government* combina muchos de los principios reformadores que han inspirado tanto el NPM como la NPG.

En definitiva, la utilización de las TICs suponen una nueva revolución en la gestión pública, continuación del NPM, que implica no sólo una transformación en la forma de prestación de los servicios públicos, sino la forma en la que los gobiernos se relacionan con sus ciudadanos (Saxena, 2005). Como subrayan Pina, Torres y Acerete (2007), representan una herramienta de gran utilidad para mejorar el control y transparencia, así como para enlazar ciudadanos, información y conocimiento. En palabras de la OCDE (2003b), es una herramienta que permite conseguir un *mejor gobierno*.

1.7.3. Dimensiones del E-government

La aplicación de las nuevas tecnologías de la información en el ámbito de las entidades públicas tiene dos grandes propósitos. Desde una perspectiva externa, mejorar la comunicación con los ciudadanos y resto de grupos de interés, y desde una perspectiva interna, mejorar la gestión de la organización (Moon, 2002; Hugues, 2003; Siau y Long, 2005; 2009; Royo, 2008; Saxena, 2005; AECA 2012a; Norris y Reddick, 2013).

En general, es posible identificar cuatro grandes áreas de desarrollo e interacción en la administración electrónica (Siau y Long, 2005; 2009; Royo, 2008; AECA, 2012a):

- ***Government to Citizen (G2C)***: En esta dimensión, el objetivo es proporcionar servicios a los ciudadanos de forma satisfactoria, y así mejorar la relación de las entidades públicas con ellos. Incluye actividades tales como, acceso a la información o facilitar trámites o permitir consultas.
- ***Government to business (G2B)***: El objetivo de esta área es mejorar los servicios a las empresas. Para ello se desarrollan iniciativas tales como, eliminar solicitudes de datos redundantes

o la creación de portales donde integrar diferentes tramites. De acuerdo con Reddick y Roy (2013), mejorar la satisfacción de las empresas con los servicios públicos es de gran importancia para el desarrollo económico y en ese sentido, el *e-government* tiene un gran potencial para facilitar la colaboración de las empresas y las organizaciones públicas, favoreciendo el aprendizaje y adaptación mutuos.

- ***Government to Government (G2G)***: Esta área se refiere al fortalecimiento de la colaboración y cooperación entre diferentes niveles de gobierno, así como a la superación de las limitaciones que suponen las diferentes localizaciones físicas de las entidades.
- ***Government to Employees (G2E)***: Esta dimensión incluye la mejora de la eficiencia y eficacia interna de la administración, a través de la reorganización de los procesos y de la provisión de servicios internos a los empleados. En esta línea, Linders (2012) destaca que las redes sociales permiten a los funcionarios ser más emprendedores, permitiéndoles compartir sus experiencias.

De estas áreas, G2C y G2B se refieren a la interacción con grupos de interés externos al sector público. Como señala Royo (2008), en la mayoría de países avanzados, la simplificación de procesos administrativos, tanto para ciudadanos como para empresas, se ha convertido en uno de los objetivos prioritarios a la hora de implantar las TiCs, dado que pueden tener un impacto significativo en la viabilidad económica.

En este ámbito externo, Linders (2012) añade la dimensión ***Citizen to Government (C2G)***, donde es el público quien ayuda al gobierno a ser más receptivo. Desde esta perspectiva, aunque el gobierno sigue siendo el responsable principal, los ciudadanos ejercen su influencia en la dirección y en los resultados.

Además las redes sociales ha hecho surgir la dimensión ***Citizen to Citizen (C2C)***, donde los ciudadanos interactúan electrónicamente entre ellos (Yildiz, 2007), y donde el gobierno va cediendo terreno en el día a día de los ciudadanos (Linders, 2012).

Las dimensiones G2E y G2G hacen referencia las relaciones internas de las entidades públicas, respondiendo, por tanto, a una perspectiva de colaboración. Su objetivo principal es la mejora de la eficiencia, al permitir, por ejemplo, eliminar duplicidades.

1.7.4. Etapas y evolución del e-government

El *e-government* es un fenómeno en evolución, y en el que pueden diferenciarse diferentes etapas basadas fundamentalmente en los niveles de complejidad e interacción. Varios son los trabajos que han tratado de sistematizar estas etapas, entre los que destacamos las propuestas de Layne y Lee, (2001), Moon (2002), Norris y Moon (2005) o la aportación sintetizadora de Siau y Long (2005).

Siguiendo la propuesta de Siau y Long (2005) es posible diferenciar 5 etapas en el desarrollo del *e-government*: presencia web, interacción, transacción, transformación y *e-democracy*.

- ***Presencia web***: representa la forma más básica de *e-government*. En ella los gobiernos se limitan a ofrecer información a través de las páginas web, como puede ser la relativa a objetivos de la entidad, horarios, formas de contacto etc.
- ***Interacción***: Esta fase permite a los ciudadanos contactar con la entidad pública. Incluye herramientas tales como, motores de búsqueda, correo electrónico u obtención de formularios. De acuerdo con Siau y Long (2005) es una fase de transición entre la presencia web y la transaccional. A pesar de que la tecnología necesaria en esta etapa y en la anterior es relativamente simple, uno de los desafíos principales de esta fase es el mantener la información

divulgada actualizada, así como la responsabilidad, en su caso, de responder a los mensajes electrónicos (Layne y Lee, 2001).

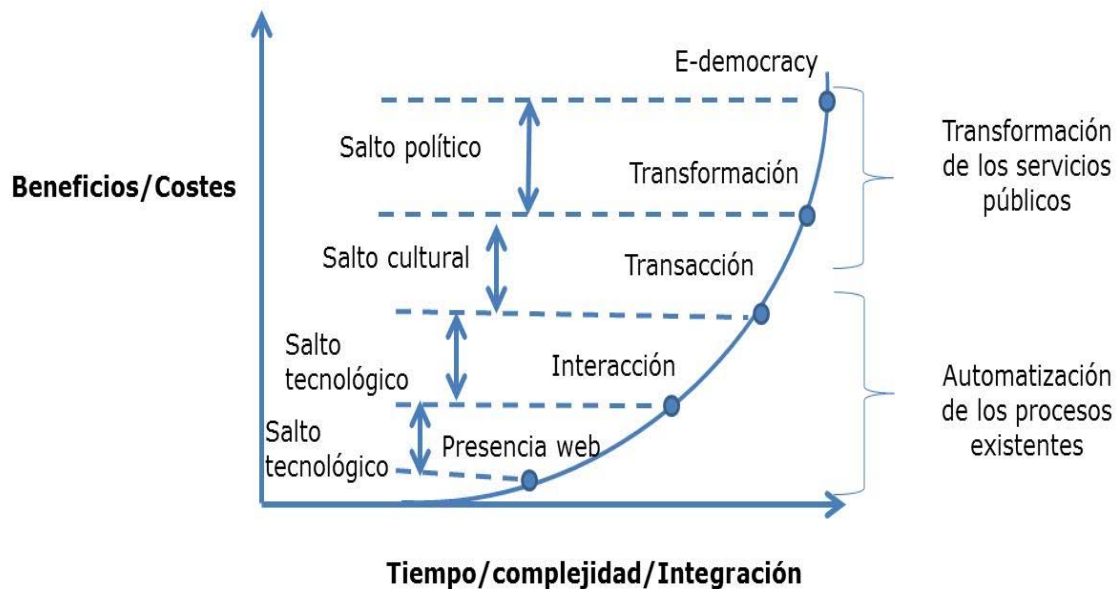
- **Transacción:** Esta etapa permite a los usuarios realizar transacciones de forma electrónica: solicitudes de licencias, presentación de impuestos, actualización de datos personales etc...
- La etapa de **Transformación**, supone pasar de la automatización de procesos a la transformación en la forma en la que los gobiernos proporcionan sus servicios. Significa una integración, tanto entre diferentes departamentos, como entre los diferentes niveles de gobierno, en portales unificados. Para ello es necesario el rediseño e integración de los procesos, eliminando duplicidades.
- **E-democracy:** Esta etapa persigue mejorar la participación de los grupos de interés en la gestión de los servicios y en los procesos políticos. El desarrollo de herramientas tales como voto online, encuestas, foros forman parte de este nivel de desarrollo (Coleman y Norris, 2005). De acuerdo con Silcock (2001), uno de las características más importantes del *e-government* es su potencial para mejorar la democracia. Algunos autores se refieren a la integración de los ciudadanos en la actividad pública como *we-government* (Linders, 2012).

Tal y como se muestra en la figura 1.1, mientras que en las dos primeras fases del *e-government*, el desarrollo tecnológico juegan un papel fundamental, en el paso de la fase de transacción a la de transformación, la tecnología tiene un papel secundario siendo necesario un importante salto cultural. Además como destacan Nasi, Frosiniy Cristofoly (2011), el paso a la etapa de transacción implica la coordinación entre los procesos internos y los sistemas de información de una función o departamento, esto es, una integración vertical y horizontal.

El paso al *e-democracy*, además, supone cambios en políticos, por ello, como señalan Bertot, Jaeger y Grimes (2010) es necesario una cultura

de apertura dentro de la gobernanza para alcanzar una mayor transparencia y participación.

Figura 1.1. Etapas del e-government



Fuente: Siau y Long (2005)

La fase de *E-democracy* se ve potenciada actualmente por el creciente uso de las redes sociales como los Blogs, Twitter, YouTube, Flickr, Facebook, MySpace, etc... Estas aplicaciones, aunque varían en cuanto a sus propósitos y enfoques, tiene en común el estar diseñadas para favorecer la interacción social (Bertot, Jaeger y Hansen, 2012) y por tanto, facilitan la evolución a etapas más transformadoras del *e-government*, donde los gobiernos adoptan un papel de facilitadores más que de actores principales (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Linders, 2012).

Así pues, las redes sociales crean canales adicionales de comunicación entre los gobiernos y los grupos de interés, permitiendo incrementar la participación y colaboración de los ciudadanos. De esta forma, facilitan a los gobiernos acceder a información innovadora que pueden aprovechar para mejorar la eficiencia y la eficacia. (Bertot, Jaeger y Grimes, 2010; Bertot, Jaeger y Hansen, 2012; Mergel, 2013).

Las etapas de desarrollo del *e-government* no necesariamente siguen un orden sucesivo y lineal, ya que en el caso de algunos países u organizaciones, la curva de aprendizaje puede producirse de manera más rápida, de forma que se solapen algunas de la etapas señaladas (Moon, 2002; West, 2004; Yildiz, 2007; Coursey y Norris, 2008; Nasi, Frosiniy Cristofoly, 2011). Como destacan Coursey y Norris (2008), las entidades que adoptan el *e-government* de forma más tardía pueden beneficiarse de la experiencia de otras organizaciones.

Para King y Cotterill (2007), distinguir distintas fases evolutivas según la madurez de las iniciativas de *e-government*, implica asumir que cada etapa es de alguna forma mejor que la anterior. Sin embargo, no necesariamente todos los servicios públicos deberían evolucionar a etapas participativas, sino que las etapas informacionales y transaccionales, en algunos servicios, pueden ajustarse mejor a su diseño y forma de prestación.

En líneas generales, el desarrollo del *e-government* ha sido incremental, y principalmente centrado en la prestación de servicios, mientras que el desarrollo de la vertiente interactiva es limitado y el objetivo de participación ha quedado en un segundo plano (Mahrer y Krimmer, 2005; Welch, Hinnant y Moon, 2005; Torres, Pina y Acerete, 2006; Coursey y Norris, 2008; Norris y Reddick, 2013; Zheng, Schachter y Holzer, 2014). Así pues, Pina, Torres y Acerete (2007) destacan que, la amplia creencia de que internet constituya elemento transformador de la relaciones entre ciudadanos y gobiernos no parece estar teniendo lugar. Por su parte, Welch, Hinnant y Moon (2005) encuentran que los ciudadanos están generalmente satisfechos con la provisión electrónica de servicios públicos, pero no con la interactividad y nivel transaccional desarrollado.

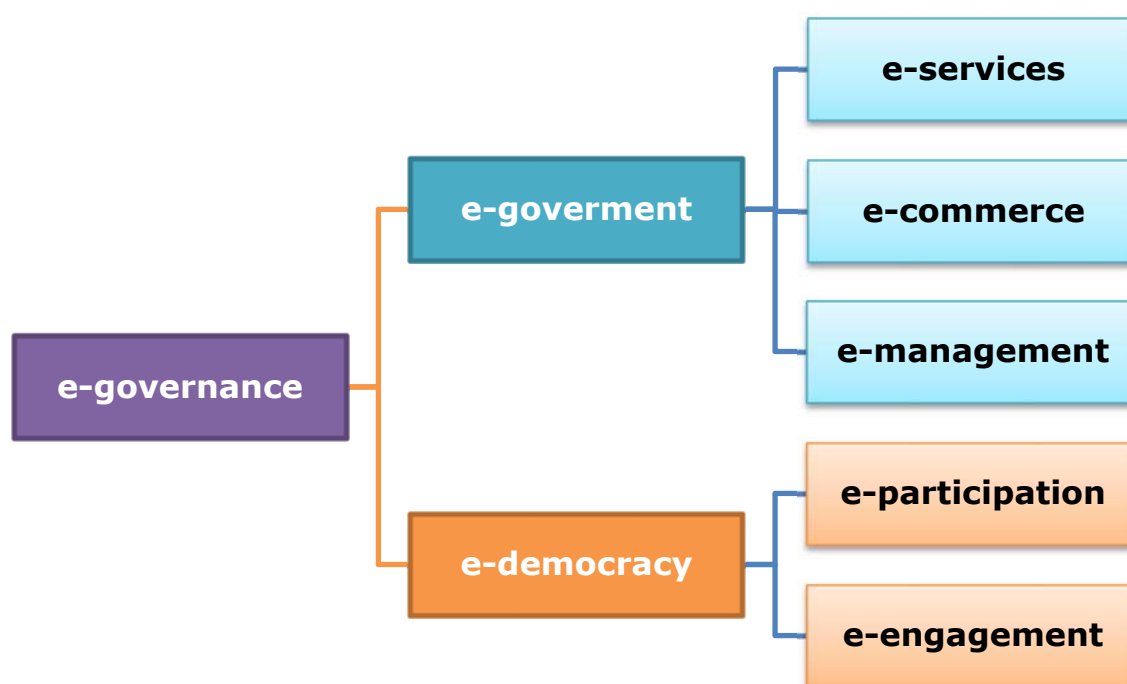
1.7.5. Clarificación de conceptos en torno al e-government

Las distintas etapas y dimensiones en desarrollo del *e-government*, suponen la existencia de una diversidad de matices asociados a esta

iniciativa, que han dado lugar a diferentes términos para referirse a la aplicación de las TICs en el ámbito del sector público.

Así pues, encontramos expresiones como: *e-democracy* y *e-governance*, *e-services*, *e-participación*, entre otros, siendo difícil establecer los límites entre ellos. Por ello, a partir de los trabajos analizados tratamos de presentar una propuesta integradora que se muestra en la figura 1.2.

Figura 1.2. Conceptos en torno al *e-government*



Fuente: Elaboración propia

Como como hemos destacado en otro punto de este capítulo, existe una importante diferencia conceptual entre los términos *government* (*gobierno*) y *governance* (*gobernanza*). Mientras que el término *government* suele hacer referencia a las instituciones que ostentan el poder, *governance* es un concepto más amplio que engloba formas de gobierno no necesariamente ligados las instituciones formales (Saxena, 2005).

Así pues, el concepto de *e-government*, vendría referido principalmente a los procesos y estructuras pertinentes para una prestación electrónica adecuada de servicios, por parte de los gobiernos a sus ciudadanos, y que englobaría una serie de dimensiones que reflejan las diferentes funciones del gobierno (Saxena, 2005):

- *e-services*, comprendería el suministro electrónico de información y de servicios. Se trata de servicios interactivos, integrados en los procesos y tecnologías la organización (Ancarani, 2005).
- *El e-commerce* hace referencia a la realización de transacciones online con el gobierno (Thomas y Streib, 2005), y engloba el intercambio electrónico de dinero por bienes y servicios, tales como el pago de impuestos, realización de trámites, descarga de formularios, etc. Lee, Chang y Berry (2011) señalan que el e-commerce significa aplicar a tecnología digital a proporcionar de forma eficiente un servicio de calidad y una rápida respuesta a los usuarios a un coste más bajo.
- El término *e-management*, responde al uso de las TICs con el objetivo de mejorar la gestión gubernamental, tratando de simplificar procesos y mejorando los flujos de información desde una perspectiva interna. Incluiría, por tanto, las dimensiones G2G y G2E.

La expresión *e-democracy* hace referencia a los procesos y estructuras que abarcan todas las formas de comunicación electrónica, tales como divulgación de información, votaciones, discusiones, foros, consultas etc y que posibilitan que los ciudadanos participen en las políticas de gubernamentales. (Coleman y Norris, 2005; Saxena, 2005; Siau y Long, 2005; Thomas y Streib, 2005).

Lee, Chang y Berry (2011) señalan que la *e-democracy* emerge después de que el *e-government* se ha desarrollado y avanzado. Se trata, como señalan Halpern y Katz (2012), del modelo más participativo de e-

government. Así pues, términos como *e-engagement* o *e-participación* estarían englobados bajo esta denominación (Lee, Chang y Berry, 2011).

El concepto de *e-governance* abarca tanto el *e-government* como la *e-democracy*. Torres, Pina y Acerete (2006) señalan que *e-governance* incluye, además del *e-government*, otras cuestiones como la implicación online de los grupos de interés en el diseño, debate e implementación de las políticas públicas.

El *e-governance* no consiste sólo en modernizar la administración a través del uso de las tecnologías, sino que implica innovaciones socio-económicas y culturales más sustanciales, así como cambios políticos y administrativos (Saxena, 2005). Es por tanto, es un instrumento que debe posibilitar la cooperación entre los *stakeholders* en el entorno de la nueva gobernanza pública.

A pesar de las diferencias conceptuales entre los distintos términos, los límites entre ellos no siempre son fáciles de establecer, por lo que en gran parte de la literatura sobre el uso de las TICs, se utiliza los términos *e-government* y *e-governance* o gobernanza digital para hacer referencia a la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito público, tanto en el ámbito interno como en el externo, sin tener en cuenta el mayor menor desarrollo participativo o transformador de las mismas (Andersen et al., 2010). También nosotros utilizaremos ambos términos de forma indistinta en este trabajo.

1.7.6. Ventajas y limitaciones de las nuevas tecnologías

1.7.6.1. *Ventajas del e-government*

La adopción de las nuevas tecnologías al ámbito de la gestión pública supone importantes beneficios y ventajas, tanto para los gobiernos como para los ciudadanos, que hemos tratado de resumir en la tabla 1.7. Fundamentalmente, estas ventajas vienen referidas a los ámbitos de la

eficiencia y la eficacia, así como, a su potencial transformador de las entidades públicas (Montagna, 2005; Tolbert, Mossberguer, y McNeal, 2008; Anderson et al., 2010; Norris y Reddick, 2013), en la línea de los principios de la buena gobernanza pública.

Uno de los principales motivos para la implementación del *e-government* es la mejora de la eficiencia (OCDE, 2003b; Andersen et al., 2010; Norris y Reddick, 2013). La utilización de nuevas tecnologías permite mejorar el procesamiento de datos, facilitan la disponibilidad y difusión de la información, tanto a nivel interno como externo, lo cual lleva aparejado la reducción esfuerzos y costes de comunicación (Montagna, 2005; Saxena, 2005; Siau y Long, 2006; Justice, Melitski y Smith, 2006; Kim, 2007; Meijer, 2007; Tolbert, Mossberguer, y McNeal, 2008; Linders, 2012; Bonsón, Royo y Ratkai, 2015).

Desde el punto de vista de las organizaciones públicas, el uso de las TICs favorece la racionalización de los procesos (Montagna, 2005; Torres, Pina y Royo, 2005; Royo, 2008; Andersen et al., 2010) y achatar las estructuras jerárquicas (Tolbert, Mossberguer y McNeal, 2008), aligerando, por tanto, la imagen de pesada burocracia (Gallego-Álvarez et al., 2010a). Además, potencia su capacidad de comunicación al permitir la publicación de información en tiempo real (Montagna, 2005; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010) y la utilización de formas dinámicas de comunicación como el sonido y el video (Debreceeny, Gray y Rahman, 2002).

Adicionalmente a la mejora de la eficiencia, el *e-government* potencia también la eficacia, posibilitando entidades públicas más receptivas (Saxena, 2005). El uso de sistemas interactivos facilita a las entidades públicas una visión más holística de las necesidades y preferencias de los ciudadanos (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006), proporcionando una oportunidad para mejorar la calidad de los servicios.

Por otra parte, el *e-government* constituye una nueva dimensión en la rendición de cuentas, al proporcionar a las entidades públicas un nuevo

canal de comunicación con los ciudadanos (Justice, Melitski y Smith, 2006; Royo, 2008). Dado que, como señala el IPSASB (2014), la localización de la información influye de forma decisiva en los requisitos de relevancia, oportunidad, verificabilidad, comprensibilidad, fiabilidad y comparabilidad, las nuevas tecnologías pueden facilitar un mayor alcance de la información, respecto a los métodos tradicionales de rendición de cuentas. Además, permiten ofrecer con mayor detalle datos que tradicionalmente se han presentado de forma sintética (IPSASB, 2012, 11). De acuerdo con el FASB (2000, vii), *“más que cualquier otra cosa, internet ha expandido la cantidad de información disponible a inversores no especialistas y ha permitido suministrar información sin coste o costes muy bajos “*

Desde el punto de vista de los ciudadanos, las nuevas tecnologías permiten superar las posibles barreras de espacio y tiempo, entre éstos y las administraciones públicas (Moon, 2002; West, 2004; Montagna, 2005; Coursey y Norris, 2008; Gallego-Álvarez et al., 2010a), y de esta forma, emular a las empresas privadas favoreciendo la atención pública 24 horas, 365 días (Silcock, 2001, Saxena, 2005; Montagna, 2005; Norris y Moon, 2005; McNeal, Hale y Dotterweich, 2008).

Torres, Pina y Royo (2005) señalan que los principales beneficios que obtienen los ciudadanos con el desarrollo del *e-government* están relacionados con la mejora de la accesibilidad y la transparencia. Estos aspectos se ven favorecidos por la creciente difusión de las redes sociales, las cuáles además, favorecen la participación, la colaboración y la coproducción (Siau y Long, 2005, Justice, Melitski y Smith, 2006; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010; Andersen et al., 2010; Mergel, 2013; Nam, 2014; Firmstone y Coleman, 2015), ofrecen nuevas vías de potenciar la responsabilidad de las entidades públicas (Meijer, 2006, 2007; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010), y de esta forma, facilitan el incremento de la confianza en los gobiernos (OCDE, 2003b; Welch, Hinnant y Moon, 2005; Justice, Melitski y Smith, 2006; Torres, Pina y Acerete, 2006; Siau y Long, 2006; Tolbert, Mossberguer y McNeal, 2008; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010; Halpern y Katz, 2012).

Linders (2012) destaca la iniciativa Change.gov de Obama, como ejemplo de como las redes sociales favorecen la participación. A través de esta iniciativa, el gobierno norteamericano recoge información de los ciudadanos, la cual influye en la agenda del presidente. En ese sentido, Mergel (2013) señala que las redes sociales, tienen el potencial necesario para que los gobiernos se beneficien de los conocimientos de los stakeholders y desarrollen procesos de gestión más eficientes y efectivos. A diferencia de otras aplicaciones, estas formas de comunicación están más orientadas a fomentar la participación, que la prestación de servicios o la divulgación de información.

Tabla 1.7. Beneficios del e-government

EFICIENCIA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción de costes en la obtención, procesamiento y comunicación de la información ✓ Racionalización de procesos
EFICACIA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicios más ajustados a las necesidades de los usuarios ✓ Estandarización de actividades ✓ Disponibilidad de más información y con mayor frecuencia ✓ Favorece la participación de los empleados
NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transparencia ✓ Favorece el contacto con los ciudadanos ✓ Diseño y prestación conjunta de servicio (Co-producción) ✓ Mejora de la transparencia ✓ Facilita la participación ✓ Disminución de barreras de acceso ✓ Potencia nuevas formas de responsabilidad (<i>accountability</i>) ✓ Mejora confianza en las entidades públicas

Fuente: Elaboración propia

Así pues, las redes sociales ofrecen hoy en día un gran número de ventajas para potenciar la acción colectiva, al crear nuevos canales de interacción entre los distintos grupos de interés y los servicios públicos (Meijer, 2007; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010; Andersen et al., 2010). Además, permiten establecer grupos de decisión a gran escala, integrar

las aportaciones individuales y facilitan la interacción de “muchos con muchos” (Linders, 2012). En ese sentido, Halpern y Katz (2012) destacan que las redes sociales permiten establecer conversaciones informales entre ciudadanos, sin intervenciones gubernamentales, lo que puede suponer un catalizador de un mayor compromiso cívico.

Los responsables públicos reconocen el valor añadido que aportan estas aplicaciones para mejorar la calidad de las decisiones políticas adoptadas. Así, en un estudio desarrollado por Mergel (2013) sobre uso de redes sociales por parte de los responsables gubernamentales, éstos destacaban como objetivos fundamentales de su uso, la mejora la transparencia, participación y colaboración.

1.7.6.2. *Limitaciones y barreras del e-government*

A pesar de las grandes perspectivas, que a priori, planteaban los avances tecnológicos, la implantación de las TICs no ha traído, en la mayoría de los casos, los resultados esperados (Saxena, 2005; Norris y Moon, 2005; Pina Torres y Acerete, 2007; Norris y Reddick, 2013). Factores de tipo institucional o tecnológicos; escasez de recursos económicos, o patrones culturales, sociales y políticos con profundas raíces, han restringido su evolución (Silcock, 2001; Coursey y Norris, 2008; West, 2008; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010).

Otro aspecto destacado que puede frenar un mayor utilización y desarrollo del *e-government*, son las dudas sobre seguridad y confidencialidad (Silcock, 2001; Layne y Lee, 2001; Bélanger y Carter, 2008; Gallego-Alvarez et al., 2010a). En ese sentido, Bélanger y Carter (2008) subrayan que la confianza de los ciudadanos en el gobierno y en la tecnología es un imperativo para la difusión del *e-government*.

Por otra parte, de acuerdo, con McNeal, Hale y Dotterweich, (2008), el e-government es una espada de doble filo. Motivar a los ciudadanos para el uso de las TICs, en sus relaciones con los gobiernos, puede ser

beneficioso para ciertos sectores de la población, pero a la vez, puede acrecentar las desigualdades entre los distintos grupos de población. Así pues, es necesario destacar que, la difusión de las TICs no ha tenido lugar de forma uniforme entre los territorios ni entre las personas (Bertot, Jaeger y Grimes, 2010). Estas desigualdades se deben a cuestiones de económicas, de género o de capacidad tecnológica y educativas, y crean la denominada “*brecha digital*” (Silcock, 2001; McNeal, Hale y Dotterweich, 2008; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010; Nam, 2014; Vicente y Novo, 2014).

Meijer (2015) trata de sistematizar las barreras que pueden estar impidiendo el desarrollo del *e-governance*, y para ello ofrece una doble clasificación, diferenciando entre barreras estructurales y culturales, tanto desde la perspectiva de las entidades públicas, como de los ciudadanos (tabla 1.8).

Savodelli, Codagone y Misuraca (2014) señalan que, de acuerdo con la frecuencia con que se citan las barreras en la literatura, las limitaciones tecnológicas y organizacionales eran más destacadas en los periodos iniciales del *e-government* (1994-2004), mientras que las institucionales y políticas, como la brecha digital, la ausencia de bases legales o la falta de transparencia y participación de los ciudadanos, cobran mayor importancia en los trabajos publicados a partir del 2010. Las barreras económicas y las relacionadas con la falta de habilidades y la resistencia al cambio por parte de los funcionarios, se mantienen en todo el periodo analizado por estos autores.

La introducción de las nuevas tecnologías en la gestión pública no supone cambios organizacionales automáticos (Hugues, 2003), ni genera de forma automática gobiernos más transparentes y receptivos (Saxena, 2005; Mergel, 2013). Su potencial modernizador estriba en su capacidad para promover intercambios de información activos, y en su integración y coordinación con los principios de la buena gobernanza. Las TICs, por sí solas, no transforman roles y estructuras, pero permiten a los distintos agentes que impulsen alguna de las reformas, que sí pueden alterar esas

funciones y modos de organización, constituyendo, por tanto, un elemento facilitador (OCDE, 2003a).

Tabla 1.8. Barreras al desarrollo del e-governance

	Gobiernos	Ciudadanos
Barreras estructurales	Restricciones legales Falta de financiación Personal insuficiente Falta de habilidades y preparación del personal Insuficiente apoyo de los niveles político y de gestión Falta de coordinación Restricciones tecnológicas	Carencia de medios tecnológicos Competencia, habilidades y conocimientos limitados Falta de tiempo Falta de integración de la innovación en las rutinas diarias
Barreras culturales	Resistencia al cambio Temor a que la innovación mine la robustez del gobierno Interferencias con la cultura burocrática	Falta de interés Falta de confianza y una negativa imagen del gobierno No percibir la utilidad de la innovación Resistencia a la tecnología

Fuente: Meijer (2015)

Por otra parte, sí las iniciativas no están bien diseñadas, pueden fallar en la mejora de los servicios, creando a mayor desconfianza con el gobierno (Saxena, 2005), o generar unos mayores costes, en lugar de un ahorro de los mismos (Courserly y Norris, 2008). Por otra parte, de acuerdo con Meijer (2009), la información que se ofrece a través de las nuevas tecnologías puede ser mayor y procesarse mejor, pero puede aportar menos valor a los ciudadanos y no siempre supone un aumento de la confianza.

En ese sentido, Meijer (2015) señala que la participación ciudadana, en las iniciativas relacionadas con la gobernanza electrónica, es elevada en ausencia de barreras estructurales y cuando se comprende el valor de

la innovación. Así pues, defiende que los ciudadanos y funcionarios no encuentran motivación en las innovaciones tecnológicas en sí mismas, sino que las innovaciones conectan la tecnología con la producción de valores públicos. Como señala Silcock (2001), los ciudadanos se sentirán más tentados a utilizar las nuevas tecnologías si se dan cuenta de los beneficios que les puede reportar

Por tanto, la implementación de las iniciativas online sólo puede tener éxito si se integra con la estrategia de la entidad y en asociación con el rediseño de procesos (Ancarani, 2005; Titah y Barki, 2007) y depende, en gran parte, del liderazgo político y de gestión (Royo, 2008; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010, AECA, 2012a).

1.8. REFORMAS EN EL SECTOR PÚBLICO Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN CONTABLE

El desarrollo de los sistemas de información contable público va estrechamente unido a la evolución del NPM (Hood, 1995; Pallot, 1996; Lapsley y Pallot, 2000; Christensen y Laegreid 2007; Christiaens y Van Peteghem, 2007; Chan y Xiao, 2009). En ese sentido, Pallot (1996) afirma que la contabilidad es un elemento clave en el conjunto de medias que integraron el NPM y en la concepción de responsabilidad que trae consigo dicho enfoque.

El papel que el NPM otorgaba a la contabilidad suponía depositar una elevada confianza en el mercado y en las técnicas del sector privado, y una baja confianza en los empleados públicos, cuya actividad pretendía ser evaluada a través de sofisticadas técnicas de gestión (Almqvist, Catasús y Skoog, 2011; Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard, 2013). Así pues, del mismo modo que se otorgaba un mayor valor a las técnicas de gestión procedentes del sector privado, se le dió también, un mayor valor a las prácticas contables procedentes de dicho ámbito (Chan y Xiao, 2009).

Bajo la influencia del NPM, se prestó una especial atención a los indicadores de gestión, especialmente a los de eficiencia y eficacia (Torres,

2004; Halligan, 2007; Lapsley, 2008; Johansson y Siverbó, 2009; Goldfinch y Wallis, 2010; Pollitt y Dan, 2013). Como señalaba Hood (1991), con este nuevo enfoque de gestión se pasó de controles sobre inputs a la medición de outputs y resultados.

También en el caso de la NPG, los indicadores juegan un papel importante. Sin embargo, de acuerdo con Van Helden, Johnsen y Vakkuri, (2012), entre el NPM y NPG, el tipo de indicadores de gestión es diferente, el diseño del sistemas de información para la gestión es diferente y su uso, también es diferente. Así pues, mientras que para el NPM los sistemas de indicadores son, fundamentalmente, elementos de control, en el ámbito de NPG son un soporte a los procesos de negociación entre los diferentes agentes (Almqvist, Grossi, Van Helden y Reichard, 2013).

Otro de los aspectos contables que potenciaba NPM era la adopción de la contabilidad de devengo, como una alternativa a la contabilidad de caja (Torres, 2004; Rubin y Kelly, 2005; Chan y Xiao, 2009; Anessi-Pessina, Nasi y Steccolini, 2010; Goldfinch y Wallis, 2010). Se subrayaba que la información, que sobre activos y pasivos proporciona la contabilidad de devengo, es necesaria para gestionar aspectos relacionados con la viabilidad, los rendimientos de las inversiones y el coste del mantenimiento del capital (Pallot, 1996; Hugues, 2003), así como, la composición y valoración del patrimonio (Christiaens y Van Peteghem (2007).

El criterio de devengo fue planteado incluso para la elaboración y gestión del presupuesto (Chan y Xiao, 2009), cuya importancia como instrumento de gestión, y no únicamente de control, era especialmente destacada (Hugues, 2003). En ese sentido, se subrayó la necesidad de mejorar los flujos de información presupuestaria, mediante técnicas de contabilidad que permitieran conocer los costes de las decisiones políticas con efectos presupuestarios a largo plazo (Prats, 2005). Así pues, iniciativas como el presupuesto por objetivos o los presupuestos de gestión son iniciativas que se circunscriben a este contexto (Rubin y Kelly, 2005).

Actualmente, los nuevos desafíos para la información y la gestión en el ámbito de las entidades públicas proceden de los procesos de globalización y la transición a la sociedad del conocimiento (Prats, 2005). En el ámbito de la NPG, también se resalta el papel del presupuesto, y en ese sentido, Goddard (2005) señala que en términos de gestión, las prácticas presupuestarias pueden constituir un importante soporte para la responsabilidad y la gobernanza, siempre y cuando su orientación no este únicamente centrada en controles de conformidad. El reto de esta herramienta, en el contexto de las nuevas formas de gobernanza, será mostrar el origen y distribución de recursos entre los distintos agentes que participan de las políticas públicas (Chan y Xiao, 2009).

Otros aspecto destacable de las nuevas formas de gobernanza pública es que, dado su enfoque multiorganizacional, pone de manifiesto la importancia de la información consolidada (Grossi et al., 2009).

Finalmente, la auditoría y el control, que con el paso de la administración pública tradicional al NPM, dejó de ser únicamente un medio de control de legalidad y cumplimiento, centrándose también en resultados (Powell, 2005; Monfardini, 2010), con la NPG debe ampliar su alcance, para abarcar también aspectos no financieros de la gestión (Hugues, 2003; Chan y Xiao, 2009). Como destacan Johansson y Siverbo (2011), los controles burocráticos tradicionales resultan insuficientes, siendo necesarios, otras formas de control, más informales.

La tabla 1.9 resume la evolución en el enfoque de los sistemas de información contable bajo los tres principales estilos de gobernanza.

Tabla 1.9. Enfoques de gobernanza y sistemas de información

	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL	NPM	NPG
PRESUPUESTO	Departamental, por conceptos, presupuesto de inputs	Presupuestos orientados hacia objetivos, resultados y <i>outcomes</i>	Presupuestos globales que permitan observar cómo se reparten los recursos entre los diferentes proveedores
CONTABILIDAD	Presupuestaria y financiera	Mayor importancia de la contabilidad de costes y del análisis coste-beneficio	Contabilidad orientada hacia demandas y obligaciones que permitan observar los múltiples acuerdos y contratos entre actores Información consolidada.
AUDITORIA Y CONTROL	De cumplimiento y financiera	Auditorias operativas, de economía y eficiencia	Auditorias orientadas a outputs, <i>outcomes</i> eficacia y equidad Controles informales

Fuente: Adaptado de Chan y Xiao, 2009

CAPÍTULO 2

CONCEPTO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS CARTAS DE SERVICIOS

2.1. INTRODUCCIÓN

En capítulo anterior hemos realizado una revisión del marco teórico en el que se insertan las diferentes iniciativas de reforma de la gestión de la actividad pública. Tanto el NPM como la NPG marcan las líneas fundamentales de mejora de las organizaciones: la orientación hacia el ciudadano, la receptividad hacia sus necesidades y expectativas, así como, una mayor transparencia y una clara apertura a la participación de diferentes grupos de interés en las actuaciones públicas.

Una de las herramientas más destacadas del NPM son las cartas de servicios. Introducidas en Reino Unido a principios de los años 90, con el objetivo de responder a las crecientes demandas de responsabilidad, transparencia y eficiencia, han sido difundidas internacionalmente, con diferentes propósitos y adoptando diferentes características (Drewry, 2005). En la actualidad, las motivaciones que llevaron a introducir esta medida de gestión siguen vigentes, puesto que el sector público sigue enfrentándose, tanto a presiones para mejorar los servicios públicos (Calabrò, Torchia y Ranalli, 2013), como a una creciente desconfianza en sus instituciones. (Torres, 2005; 2006; Yang y Holzer, 2006; Van Ryzin, 2011).

Recuperar la confianza en las instituciones públicas, no sólo depende de que éstas mejoren la gestión de los recursos, sino también de una mejor comunicación, especialmente con los ciudadanos (Welch, Hinnant y Moon, 2005), así como de fomentar su participación. La prestación de los servicios públicos se concreta, fundamentalmente, en procesos donde los distintos agentes interactúan (Osborne, 2010b; Osborne, Radnor y Nasi, 2013) y en ese sentido, Van Ryzin (2011) señala que la confianza de los ciudadanos no depende tanto de los resultados finales (*outcomes*), como del proceso desarrollado hasta alcanzarlos, y de que éste se haya llevado a cabo con equidad, respeto y honestidad. Las cartas de servicios pueden constituir una de las herramientas que permita a las entidades públicas potenciar tanto la transparencia como la participación.

Este capítulo se centra en analizar, desde un punto de vista teórico, las cartas de servicios. Para ello, abordaremos su conceptualización, destacando aquellos elementos fundamentales para que su implementación se realice con éxito, y describiremos su difusión internacional.

2.2.NUEVAS RETOS PARA LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA

La información contable no es ajena a los cambios organizativos, sociológicos, tecnológicos o de cualquier índole que afectan a las organizaciones, sino que por el contrario, se ve influida y a la vez ejerce influencia sobre el entorno y su evolución. Por tanto, no es posible separar los sistemas de información contable del contexto en el que éstos operan.

La construcción de relaciones de interacción entre distintos *stakeholders*, así como el gobierno en red, se apoya en una nueva forma de entender los sistemas de información (Prats 2005). Con las nuevas formas de gobernanza, la gestión pública es cada vez más, gestión de la información, la cual se encuentra dispersa entre los diferentes actores. Captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones y su correcta implementación, obliga a ir mucho más allá de los informes técnicos y la participación ciudadana tradicional.

Así pues, los informes financieros no agotan todos los canales posibles de información (Monfardini, 2010). Los sistemas de información en su conjunto, tanto de carácter financiero como no financiero, deben tener en cuenta las expectativas y necesidades de los distintos usuarios. No todos actores implicados, de forma activa o pasiva, en las actuaciones públicas necesitarán el mismo tipo de información, ni el mismo detalle. Así por ejemplo, los niveles políticos de gobierno estarán más interesados en medidas de *outcomes* y eficacia, mientras que los gestores, más pegados a la producción del servicio, se fijarán principalmente en outputs y eficiencia. (Kravchuck y Schack, 1996).

El diseño de nuevos sistemas de información deberá buscar el equilibrio entre complejidad y adaptabilidad. Una complejidad que viene dada por las interrelaciones existentes entre los objetivos de las entidades públicas, por los distintos usuarios de la información y por la incertidumbre de un entorno globalizado. Una falta de información o unos datos demasiado agregados pueden conducir a proyecciones erróneas acerca de los objetivos posibles, pero un exceso de información puede suponer sobrecargas inmanejables y rigidez en el sistema. Los criterios a alcanzar para que la información sea efectiva deben ser suficiencia y flexibilidad (Kravchuck y Schack, 1996).

No se trata únicamente de crear nuevos instrumentos, sino de adaptar y perfeccionar los existentes. El uso de instrumentos que podemos considerar tradicionales, debe trascender al propósito de control, potenciando el aprendizaje y la innovación (Bovaird y Löffler, 2002).

Las cartas de servicios, cuya aparición se produjo en el seno del paradigma del NPM, pensamos que en la actualidad tiene un gran potencial, como herramienta que puede favorecer, además de la eficiencia y eficacia de las entidades públicas, otros principios de la buena gobernanza, como la transparencia, la *accountability* o la participación, tanto más si se combina con el uso de las nuevas tecnologías de la información (TICs).

2.3.LAS CARTAS DE SERVICIOS: CONCEPTO, TIPOLOGÍA Y ELABORACIÓN

2.3.1. Concepto y dimensiones de las cartas de servicios

Las cartas de servicios surgen en Reino Unido con el objetivo de responder a las crecientes demandas de responsabilidad, transparencia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Esta iniciativa está estrechamente asociada al enfoque del NPM, aunque desde su aparición

en 1991, ha sido difundida internacionalmente con diferentes propósitos y adoptando diferentes características (Drewry, 2005).

Las cartas de servicios son documentos en los que las entidades públicas informan a los ciudadanos de los servicios que ofrecen, los derechos que les asisten en relación con aquellos y los compromisos de calidad que asumen en la prestación de los mismos (Torres, 2006; FEMP 2011; Ministry of Establishment, 2010; EUPAN, 2008a). Pretenden ser la expresión de un contrato de servicios entre la entidad pública y los ciudadanos (Clark, 2000), por lo que han de elaborarse tomando en consideración sus necesidades y expectativas, con objeto de traducirlas en mejoras de los servicios.

Así pues, las cartas de servicios son, en esencia, un instrumento de calidad que ofrece una serie de garantías a los usuarios respecto a cada servicio o grupo de servicios considerado en cada una de ellas (McGuire, 2001). No se trata de garantías de tipo legal (Bynoe, 1996; Clark, 2000; Drewry, 2005; Torres, 2006), sino más bien, de compromisos adquiridos por las entidades públicas respecto a los ciudadanos, con el objetivo de mejorar la calidad sus servicios (Falconer y Ross, 1999), la responsabilidad de los gestores públicos en la prestación de los mismos, así como ofrecer una imagen más amable de las entidades públicas, aumentando su transparencia (Huque y Ahsan, 2015).

Las cartas de servicio se basan en la extensión de la lógica del mercado (Walsh, 1994; Taylor, 1999), constituyendo mecanismos alternativos a éste (Clifton, Comin y Diaz, 2005). Desafían el concepto tradicional de que es el proveedor quien marca las características el servicio, y el ciudadano el que las tiene a que aceptar sin cuestionarlas (Drewry, 2005). De acuerdo con McGuire (2001), esta mayor soberanía que se otorga al ciudadano puede incrementarse de dos formas: por una parte, potenciando que los proveedores mejoren su capacidad de respuesta ante las necesidades de los usuarios, haciéndoles más responsables a través del control de su gestión, y en segundo lugar, promoviendo la capacidad de elección y la competencia entre proveedores.

Diferentes autores, así como entidades que han puesto en marcha programas de cartas de servicios, ofrecen definiciones de las mismas, las cuales, aunque con fondo común, representan diferentes enfoques. Una selección de estas definiciones se muestra en la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Definiciones de cartas de servicios

INSTITUCIÓN/ AUTOR	DEFINICIÓN
<p><i>"The Citizen's Charter. Raising de Standard"</i> (HMSO, 1991:4)</p>	<p><i>The Citizen's Charter</i>, es un programa dirigido a aumentar la calidad, la posibilidad de elección, asegurar un mejor valor y extender la responsabilidad.</p> <p>Es un conjunto de herramientas e ideas que pretende elevar los estándares de la forma más adecuada para cada servicio.</p>
<p><i>Ministerio de Administraciones Públicas</i> (Real Decreto 951/2005)</p>	<p>Las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual, los organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.</p>
<p><i>Ayuntamiento de Madrid</i> (2007)</p>	<p>Las cartas de servicios son documentos públicos a través de los cuales el Ayuntamiento de Madrid establece y comunica de manera comprensible y realista ante la ciudadanía: los servicios que ofrece y las condiciones en que se prestan; las responsabilidades y compromisos que adquiere de prestarlos con unos determinados estándares de calidad; los derechos de la ciudadanía en relación con los servicios, lo que pueden esperar de ellos, cómo se les garantiza la prestación de los mismos y qué pueden hacer cuando los servicios que reciben no son adecuados; las responsabilidades que contrae la ciudadanía en la relación que establece con el Ayuntamiento de Madrid, al recibir los servicios; y el compromiso de la ciudadanía para colaborar en la evaluación de las cartas de servicios y en la mejora continua de los servicios promoviendo para ello la participación ciudadana.</p>
<p><i>Löffler, Parrado y Zmeskal</i> (2007)</p>	<p>Las cartas de servicios son unos documentos públicos donde se muestra la información básica sobre los servicios ofrecidos, los estándares de calidad que los usuarios pueden esperar de la entidad, así como la forma de presentar quejas y sugerencias de mejora.</p>

Tabla 2.1. Continuación

<p><i>Gobierno de Filipinas (2008)</i></p>	<p>Es un documento oficial, un estándar de servicio o promesa, que comunica de forma sencilla información sobre los servicios proporcionados por el gobierno a sus ciudadanos. En éste se describe el procedimiento para obtener un determinado servicio y se informa del nivel de gestión garantizado que se puede esperar.</p>
<p><i>Generalitat Valenciana Decreto 62/2010. (artículo 15)</i></p>	<p>Las cartas de servicios, como instrumentos de mejora, son documentos que contienen los compromisos de calidad a los que, el órgano al que se refiere la Carta, ajustará la prestación de sus servicios en función de los recursos disponibles y, al mismo tiempo, proporcionan información al ciudadano sobre las actividades prestadas.</p>
<p><i>Post y Agarwald (2011)</i></p>	<p>Las cartas de servicios son acuerdos públicos entre los ciudadanos y los proveedores de servicios que claramente codifican las expectativas y estándares en la prestación de los servicios.</p>
<p><i>Gobierno de la India (DARPG, 2015⁶)</i></p>	<p>La carta de servicios representa un compromiso de la organización con la calidad y la rapidez en la prestación de un servicio; con los mecanismos de quejas y compensaciones, así como con respecto a la transparencia y la responsabilidad.</p>
<p><i>Camera di conciliazione (www.cartaservizi.com) Acceso abril (2015)</i></p>	<p>La "Carta dei Servizi" es el medio a través del cual, cualquier sujeto que preste un servicio público identifica los estándares del servicio declarando los objetivos propios y reconociendo los derechos específicos al ciudadano-usuario -consumidor.</p> <p>A través de la "Carta dei Servizi" el prestador del servicio se compromete por tanto a respetar determinados estándares cuantitativos y cualitativos, con el fin de controlar y mejorar la forma de prestación y administración de dichos servicios.</p>
<p><i>AEVAL (2015)</i></p>	<p>Las cartas de servicios, como instrumentos de mejora continua de los servicios, son documentos por medio de los cuales las organizaciones públicas informan sobre compromisos de calidad de los servicios que gestionan y prestan, en respuesta a las necesidades y expectativas de ciudadanos y usuarios y a la demanda de transparencia en la actividad pública.</p>

Fuente: Elaboración propia

⁶ Consulta online 3 de mayo 2015. <http://goicharters.nic.in/chartermain.htm>

Como se desprende de las definiciones anteriores, las cartas de servicio aúnan en un único instrumento, la gestión de las necesidades y demandas de los ciudadanos, con el proceso interno de mejora que debe darse en la entidad prestataria del servicio, para poder satisfacer esas necesidades. De acuerdo con Falconer y Ross (1999), las cartas de servicios permiten establecer prioridades y clarificar los roles del personal, así como, ayudan a generar información a partir de las aportaciones de los usuarios que permiten la mejora continua.

Como señalan Post y Argarwal (2011), fortalecen tanto el lado de la oferta de servicios, al permitir un enfoque más centrado en el ciudadano y establecer unos indicadores de gestión claros, como el lado de la demanda, al facilitar que los ciudadanos tomen una mayor consciencia de sus derechos, ofreciéndoles información que les permita supervisar la responsabilidad de la entidad prestadora del servicio.

Así pues, frente a otras herramientas de calidad como los sistemas ISO, el modelo EFQM o el CAF, las cartas de servicios son, además, una herramienta de divulgación de información que potencia la transparencia y la responsabilidad de las entidades públicas. Podemos hablar, por tanto, de una dimensión interna y una dimensión externa de las cartas de servicios.

2.3.1.1. La vertiente externa de las cartas de servicios

La vertiente externa de las cartas de servicios se concreta en su función como medio de comunicación de los compromisos que la organización adquiere con los ciudadanos, tratando de ofrecer un “plus” de calidad frente a los estándares marcados en la legislación (FEMP, 2011; AEVAL, 2015).

Los ciudadanos tienen derecho a conocer por anticipado, cuáles son los servicios que les prestan las entidades públicas, y qué tienen derecho a demandar, así como, a recibir servicios con las mayores garantías de

calidad. Dado que la calidad es un término subjetivo, una carta de servicios clarifica cuáles son los niveles de calidad para la organización, permitiendo evitar conflictos entre la gestión, los empleados y los usuarios.

Las cartas de servicios, en la medida en que son compromisos públicos, hacen patentes las cualidades y propiedades de los servicios que ofrecen las entidades públicas. En este sentido, tal y como señala el Ayuntamiento de Madrid (2007), tienen una vertiente pedagógica, puesto que, además de informar, ayudan a los ciudadanos a comprender mejor el sentido y el valor, de los servicios que reciben.

El ayuntamiento de Bilbao (2009) destaca, como ventajas que las cartas de servicios representan para los usuarios, el que ofrezcan:

- Compromisos de calidad orientados a satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios.
- Canales de participación de la personas usuarias.
- Información más accesible y transparente.

Por tanto, las cartas de servicio incluyen, en realidad, dos elementos: un producto y un proceso (Ministry of Establishment, 2010). El *producto* estaría representado por el documento escrito, donde se facilita la información al usuario y se establecen los compromisos adquiridos con los ciudadanos. Por su parte, el *proceso* lo constituye la interacción entre el prestador del servicio y el usuario. Esta interacción debería tener lugar antes de la formulación de la carta, durante el proceso de desarrollo y, por supuesto, en la fase de control. Así, Thomassen, Ahaus, Van del Walle y Nabitiz (2014) señalan que, la participación de los ciudadanos, no sólo permite a las entidades saber que se espera de ellas, sino que permite a los ciudadanos saber que se espera de ellos.

Otra de las ventajas de las cartas de servicios es que permiten, con su sola existencia, ofrecer una imagen de modernización, lo que puede favorecer su aceptación por los niveles políticos, al constituir también un instrumento de marketing público.

En definitiva, esta herramienta es más que un simple catálogo informativo o publicitario (FEMP, 2011). Desde el punto de vista de la información, su misión fundamental es difundir compromisos de servicios y realizar un seguimiento del grado de cumplimiento, así como comunicar los resultados obtenidos.

2.3.1.2. La vertiente interna de las cartas de servicios

Las cartas de servicios plantean exigencias, compromisos y oportunidades para el desarrollo y mejora de la entidad que las pone en marcha (Ayuntamiento de Madrid, 2007). La forma de alcanzar esos compromisos adquiridos constituye la *dimensión interna* de las cartas. Esta dimensión está constituida, por tanto, por los esfuerzos de mejora continua que debe afrontar la organización con el fin de alcanzar los estándares marcados. En la mayoría de los casos, supondrá una redefinición de los procesos, y en cualquier caso, debe implicar un seguimiento de las líneas de acción, una evaluación de los logros a través del establecimiento de indicadores, y cuando sea necesario, la introducción de las mejoras oportunas.

Así pues, las cartas de servicios afectan a cuestiones tales como: el diseño orgánico, los recursos humanos, los recursos materiales y tecnológicos, los modos de gestión, y los sistemas de información y comunicación.

La puesta en marcha de una carta de servicios requiere el compromiso de liderazgo en todo el proceso de elaboración, implantación y seguimiento de la carta, sin embargo, todas las personas de la organización son, en diferente grado, responsables del cumplimiento de los compromisos y del proceso de implementación de la carta. En ese sentido, debe favorecerse el trabajo en equipo, promoviendo relaciones de colaboración confianza, respeto y transparencia (Ayuntamiento de Bilbao, 2009).

En muchas ocasiones, los sistemas de cartas de servicios se integran con otros sistemas de calidad, como las normas ISO o el EFQM, reforzando de esta forma su potencial. Además, como se señala el ayuntamiento de Bilbao en su manual (Ayuntamiento de Bilbao, 2009), las certificaciones de calidad de las cartas de servicios, proporcionan unos beneficios adicionales a esta herramienta, ya que favorecen la motivación, al reconocerse públicamente el buen hacer de los gestores de los servicios.

Las cartas de servicios deben constituir un proceso continuo de discusión, colaboración y compromiso entre los ciudadanos y la entidad prestadora del servicio (Ministry of Establishment, 2010). Implican que las entidades públicas son responsables de la calidad de los servicios (Shiavo, 2000), por tanto, deben formar parte de la estrategia global de gestión de las mismas (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007), permitiendo estructurar los objetivos/compromisos de la organización a corto, medio y largo plazo. Además, a través de sus sistemas de indicadores, facilitarán la evaluación de la gestión de los servicios municipales y el cumplimiento de los compromisos de calidad. De esta forma, como resultado de las revisiones periódicas, se facilita la adaptación de la organización, tanto a los cambios que se vayan produciendo en las demandas ciudadanas, como en los condicionantes internos de la entidad.

La tabla 2.4 resume las ventajas de las cartas de servicio desde ambas perspectivas.

Tabla 2.2. Ventajas de las cartas de servicios

Perspectiva externa	Perspectiva interna
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Da a conocer la oferta de servicios e informa a los ciudadanos sobre los niveles de calidad de los servicios prestados, facilitándoles el ejercicio de sus derechos ✓ Incrementa el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios prestados ✓ Mejora los canales de comunicación con los ciudadanos ✓ Incrementa la responsabilidad respecto a los ciudadanos, al establecer estándares, indicadores y formas de quejas y sugerencias ✓ Favorece la transparencia de las entidades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Planificación y diseño de las actividades ✓ Investigar las necesidades de los ciudadanos ✓ Establecimiento de compromisos a medio y largo plazo ✓ Establecer medidas para valorar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos ✓ Fomenta la participación del personal implicado en la actividad ✓ Crea un sistema de mejora interna continuada ✓ Ayuda a las entidades a gestionar las expectativas de los ciudadanos ✓ Crea un marco para la consulta a los usuarios

Fuente: Elaboración propia a partir de: Löffler, Parrado, y Zmeskal (2007); FEMP (2011), y Post y Agarwald (2011)

2.3.2. Tipología de las cartas de servicios

En función de *los destinatarios* de los servicios, las cartas pueden clasificarse en (Ayuntamiento de Madrid, 2007: AEVAL, 2015):

- ✓ *Externas*: Cuando los destinatarios de los servicios contenidos en la carta son los ciudadanos.
- ✓ *Internas*: Cuando los destinatarios son los propios empleados del Ayuntamiento y/ o los departamentos.
- ✓ *Mixtas*: Cuando los destinatarios son tanto los ciudadanos como el personal y/ o los departamentos del Ayuntamiento.

En función de *los servicios* a que se refiera la carta, podemos distinguir entre cartas de servicios que tengan por objeto un *servicio específico* o cartas relativas al *conjunto de servicios* que gestiona la entidad/ departamento/órgano.

Por otra parte, y según recoge en el RD 951/ 2005, también podemos hablar de *cartas de servicios interadministrativas*, que serán aquellas que tengan por objeto un servicio en cuya prestación participen distintos organismos dependientes de la misma, o distintas administraciones públicas.

En nuestra opinión, la utilidad de las cartas, como instrumento de gestión, será bastante menor en el caso de cartas de servicios que se refieran a un conjunto de servicios, y coincidimos con Montesinos y Brusca (2007), en que sí el objetivo es que constituya un instrumento útil para la gestión, lo deseable será que haga referencia a un único servicio.

En función del *enfoque adoptado para su elaboración y uso*, de acuerdo con Torres (2006) y Montesinos y Brusca (2007), podemos diferenciar dos estilos de cartas de servicios: un *modelo anglosajón*, que pretende someter el servicio que regula a la competencia, permitiendo a los ciudadanos elegir entre distintas posibilidades de un mismo servicio, y un *modelo continental*, en el que las cartas de servicios constituyen una forma de garantizar unos estándares de servicios y están orientadas, por tanto, a mejorar los procedimientos y resultados de los departamentos o entidades que las utilizan.

Por su parte, Faber (2009) amplía el concepto *tradicional* de carta de servicios, al considerar que recoge también su filosofía, el establecer una serie de estándares de servicio en forma de premios o reconocimientos, como el *Customer Excellence Award*, ya que, aunque son una forma menos clara de comunicar los compromisos a los ciudadanos, representan una fuerte orientación hacia la satisfacción del usuario y la mejora de la calidad.

2.3.3. Contenido de las cartas de servicios

Las cartas de servicios deben expresar de forma clara, sencilla y comprensible su contenido. Este contenido puede variar según la modalidad de carta de servicios que adopte el organismo. La falta de homogeneidad en el contenido de las cartas puede constatarse, tanto a nivel nacional como internacional, tal y como refleja el trabajo de Montesinos y Brusca (2007), que compara el contenido de cuarenta y una cartas de servicios de nueve países diferentes.

Estas diferencias en contenido no deben suponer un problema, a priori, ya que la heterogeneidad en la tipología de servicios y prestaciones dispensados por los entes públicos, no hace aconsejable el establecimiento de un único modelo cerrado y uniforme de carta, más bien, es preferible dotar a este instrumento de la flexibilidad necesaria para adaptarse a diferentes servicios.

Por tanto, en función de la modalidad de carta de servicio (global o individual) que la entidad pública haya adoptado, y del tipo servicio al que ésta haga referencia, la información que contengan y su forma de presentación puede ser diferente.

No obstante, a pesar de las particularidades y las especificidades de cada servicio, sí resulta deseable establecer para todas las cartas de servicios unos contenidos mínimos que sirvan de referencia, tanto a los responsables de su elaboración y gestión, como a los usuarios y destinatarios las mismas (Fundación CETMO, 2006; AEVAL, 2015) .

En el caso de España, y a nivel estatal, el RD 1289/1999 estructuraba en tres grandes apartados el contenido de las cartas de servicios que debían elaborar las entidades que forman la Administración General del Estado. Posteriormente, el RD 951/2005 los modificó y amplió a cuatro, al incluir un apartado que reflejara las medidas de subsanación que la entidad tenía previstas, en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos.

Los contenidos que debe tener una carta de servicios, de acuerdo con el RD 951/2005, se muestran en la tabla 2.3.

Tabla 2.3. Contenido de las cartas de servicios según el Real Decreto 951/2005

CONTENIDO DE LAS CARTAS DE SERVICIOS
a) De carácter general y legal
<p>1º Datos identificativos y fines del órgano u organismo.</p> <p>2º Principal servicio que presta.</p> <p>3º Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios.</p> <p>4º Fórmulas de colaboración o participación de los usuarios en la mejora de los servicios.</p> <p>5º Relación sucinta y actualizada de la normativa reguladora de las principales prestaciones y servicios.</p> <p>6º Acceso al sistema de quejas y sugerencias.</p>
b) De compromisos de calidad
<p>1.º Niveles o estándares de calidad que se ofrecen y, en todo caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Plazos previstos para la tramitación de los procedimientos, así como, en su caso, para la prestación de los servicios. B. Mecanismos de información y comunicación disponibles, ya sea general o personalizada. C. Horarios, lugares y canales de atención al público. <p>2º Medidas que aseguren la igualdad de género, que faciliten al acceso al servicio y que mejoren las condiciones de la prestación.</p> <p>3º Sistemas normalizados de gestión de la calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales con los que, en su caso, cuente la organización.</p> <p>4º Indicadores utilizados para la evaluación de la calidad y específicamente para el seguimiento de los compromisos.</p>
c) Medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados
<p>Deberá señalarse expresamente el modo de formular las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, cuyo reconocimiento corresponderá al titular del órgano u organismo al que se refiera la carta, y que en ningún caso darán lugar a responsabilidad patrimonial por parte de la Administración.</p>

Tabla 2.3. Continuación

d) De carácter complementario
1º Direcciones telefónicas, telemáticas y postales de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando claramente para las terceras la forma de acceso y los medios de transporte público.
2º Dirección postal, telefónica y telemática de la unidad operativa responsable para todo lo relacionado con la carta de servicios, incluidas las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos.
3º Otros datos de interés sobre la organización y sus servicios.

Fuente: Adaptado del RD 951/2005

La normativa aprobada para la Administración General del Estado, no es de aplicación obligatoria, ni en el ámbito autonómico ni en el local. Sin embargo, la mayoría CC.AA. han implementado sus propios programas de cartas de servicios tomando como referencia la norma estatal.

En el ámbito local, ha sido la Federación Española de Municipios y provincias (FEMP) la que tomando la iniciativa de promover la mejora de la calidad en las entidades locales españolas, publicando unas guías de calidad para orientar la actividad de dichas entidades. Entre esas guías se encuentra la *Guía IV: Elaboración de una Carta de Servicios*, publicada por primera vez en 2005 y cuya versión más reciente es de enero de 2011.

Así pues, a partir del RD 951/2005, la revisión de distintos manuales y normativas de elaboración de cartas de servicios aprobados, tanto a nivel internacional, local como autonómico (Ministry of Establishment, 2010, Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007; Post y Agarwald, 2011, Ayuntamiento de Madrid, 2007; Ayuntamiento de Bilbao, 2009, etc.) y el trabajo de Montesinos y Brusca (2007), podemos concretar que una carta de servicios debería contener, al menos, los siguientes apartados.

a) Información de carácter general.

a.1) Datos identificativos del órgano o entidad prestadora del servicio.

- a.2) Datos identificativos del servicio: objetivos y finalidad.
- a.3) Información sobre los servicios prestados.
- a.4) Persona responsable de la gestión de la carta y/o del servicio.
- a.5) Localización de los servicios y datos de contacto: direcciones, teléfonos, correo electrónico.
- a.6) Derechos y deberes de los usuarios del servicio.
- a.8) Normas legales que regulan el servicio.

b) Información sobre compromisos adquiridos y medidas de calidad.

- b.1 Fecha de edición y revisión o validez.
- b.2. Objetivos y compromisos de calidad adquiridos.
- b.3 Indicadores de calidad y de cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- b.4 .Sistemas de quejas y sugerencias.
- b.5 Medias de subsanación.
- b.6 Fórmulas de colaboración o participación de los usuarios en la mejora de los servicio.

En determinados servicios, y en la medida en que sea posible, puede ser oportuno incluir el coste de los mismos (Post y Agarwald, 2011). Esta información puede incidir en la valoración y uso que los usuarios hacen de los servicios y regular las expectativas respecto de los mismos. (Ayuntamiento de Madrid, 2007). Por el contrario, ante la ausencia de información sobre los costes, los usuarios pueden ser poco realistas y preferir características del servicio que no son compatibles con las que realmente se les pueden ofrecer. Por tanto, la comunicación sobre los recursos destinados a los servicios es un indicador de transparencia y ayuda a que los ciudadanos acepten más fácilmente las limitaciones en la prestación de los servicios públicos (Fundación CETMO, 2006).

2.3.3.1. Datos de carácter general y legal

Una primera parte de la carta de servicios tiene que ofrecer información sobre cuestiones generales del servicio que faciliten el contacto, acceso y relación de los usuarios con el mismo.

Así pues, en esta parte se identifica el servicio objeto de la carta, se define el servicio, el órgano y/o la persona responsable del mismo y la normativa que lo regula. Además, se relacionarán las direcciones postales, telefónicas y telemáticas de los centros donde se prestan los servicios, y en la medida de lo posible, también se indicará la forma de acceder a dichas dependencias (trenes, autobuses, mapas de localización).

Uno de los aspectos destacados, a nivel internacional, de las cartas de servicios, es que ofrecen al usuario la posibilidad de elección (HMSO, 1991; Cheung, 2005; McGuire, 2001; Clifton, Comín y Díaz, 2005). La capacidad de elegir no se refiere, únicamente, a la selección del proveedor de un servicio, sino también a las formas en que el ciudadano puede relacionarse con la administración. Por ello, en la medida en que existan varios canales de prestación de un mismo servicio, las cartas deberán informar de los mismos. Así por ejemplo, los usuarios deberían poder elegir entre comunicarse o recibir un servicio de forma electrónica, o de forma presencial.

Las cartas de servicios deben contener, también, los derechos que los ciudadanos puedan tener reconocidos en la normativa que regula el servicio, junto con otros derechos de carácter general, como privacidad, confidencialidad etc. Además, dado que la ciudadanía es parte implicada en el proceso de prestación del servicio, al menos como receptora del mismo, las cartas deberán hacer explícitas las responsabilidades y deberes que les corresponden para el buen funcionamiento de éste: trato educado a los funcionarios, cortesía, puntualidad, tarifas, documentación a presentar en su caso, cumplimiento de plazos, identificarse correctamente etc.

2.3.3.2. Información de sobre compromisos adquiridos y medidas de calidad

La definición de los compromisos de calidad en la prestación de los servicios y la forma en que se va a medir su cumplimiento, constituyen dos de los componentes más importante de una carta de servicios (EUPAN, 2008a; AEVAL, 2015) y permiten diferenciarla de un simple catálogo. En ese sentido, la FEMP (2011) reconoce que en España, en muchos casos, lo que se publicita como carta de servicios no va más allá de una mera descripción de las cosas que se hacen, sin que exista un auténtico compromiso con los ciudadanos.

A la hora de definir los compromisos de la carta, deben seleccionarse los atributos de calidad e identificarse las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Así pues, de acuerdo con Garvin (1987), al abordar la calidad desde una perspectiva competitiva, es necesario descomponer el término en conceptos más manejables. La literatura sobre calidad ha identificado diversos atributos para medir la calidad de los servicios. La tabla 2.4 muestra tres de las principales aportaciones.

Estas dimensiones de calidad están claramente relacionadas con los tres aspectos principales a los que, de acuerdo con Löffler, Parrado y Zmeskal, (2007), los compromisos adquiridos deberían hacer referencia:

- ✓ la calidad de la relación entre ciudadanos y prestadores de servicios: amabilidad, trato, etc...
- ✓ La calidad de los servicios prestados: adecuación, capacidad de respuesta receptividad, claridad.
- ✓ Compromiso de rapidez y oportunidad en los servicios. Tiempo de espera/tiempo de respuesta suele identificarse como un aspecto importante de la calidad del servicio proporcionado (EUPAN, 2008a).

Tabla 2.4. Dimensiones de la calidad de los servicios. Principales aportaciones

ZEITHAML, PARASURAMAN, Y BERRY (1985)	SERVQUAL (1988)	GRÖNROOS (2007)
Elementos tangibles Fiabilidad. Capacidad de respuesta Profesionalidad Cortesía Credibilidad Seguridad Accesibilidad. Comunicación Comprensión del cliente	Elementos tangibles Fiabilidad. Capacidad de respuesta Seguridad Empatía	Profesionalidad y habilidad Actitud y comportamiento Accesibilidad y flexibilidad Fiabilidad y formalidad Restablecimiento/ compensación Entorno Reputación y credibilidad

Fuente: Elaboración propia

Los compromisos fijados deben ser realistas y establecerse tras un análisis riguroso de la prestación del servicio, de forma que puedan ser alcanzables. Al mismo tiempo, deben representar un reto para la organización, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Objetivos del tipo “atender con rapidez al cliente” son una mera declaración de intenciones, y aunque pueden incluirse compromisos generales y subjetivos, como amabilidad, respeto o profesionalidad, que resultan difíciles de medir, en la medida de lo posible, deben establecerse estándares concretos, que permitan al usuario verificar que el compromiso se está cumpliendo (Fundación CETMO, 2006; EUPAN, 2008a). Es también importante no seleccionar demasiados compromisos, para no hacer una carta de servicios demasiado larga, tratando de elegir aquellos que sean más relevantes para los usuarios (EUPAN, 2008a).

Además de los compromisos, las cartas de servicios deben contener indicadores, los cuales deben estar relacionados con los compromisos, de forma que permitan a los usuarios el seguimiento de su consecución (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007). Así, Falconer y Ross (1999) señalan que, los indicadores de gestión en las cartas de servicios son una forma de

promover la comunicación entre los proveedores de los servicios y los usuarios, constituyendo, además, una herramienta de gestión que permite la reorientación de los objetivos y la actividad desarrollada por la entidad.

La fecha de edición y revisión de la carta, o el periodo de validez, en su caso, es otra información relevante, pues permitirá valorar si la entidad está realizando un seguimiento y actualización de la carta y de los compromisos que contiene, o por el contrario, una vez publicada la carta no se ha revisado su contenido. En este último caso, la función de las cartas de servicios como instrumentos de calidad quedaría mermada.

2.3.3.3. Los sistemas de quejas y sugerencias. La participación de los usuarios en la mejora del servicio

Las quejas de los consumidores deben verse como una oportunidad de mejora y una importante fuente de información (MAP, 2006; HC, 2014). De acuerdo Garvin (1987), la obtención de una alta calidad debe asociarse a la satisfacción del clientes y no a tratar de evitar sus quejas. Así pues, las entidades deberían tomar nota de las reclamaciones y adoptar las medidas de mejora pertinentes.

Los sistemas de quejas y sugerencias son en elemento clave de las cartas de servicios, y en ello coinciden todos los pronunciamientos, publicaciones y manuales consultados (HMSO, 1991; Mussari, 1998; Clark, 2000; Löffler, Parrado y Zmerskal, 2007; CGG, 2008; EUPAN, 2008a; Brewer, 2007; Faber, 2009; Ministry of Establishment, 2011; FEMP, 2011,; Post y Agarwald, 2011, etc...).

Las quejas de los usuarios de los servicios son una de principales fuentes de información para una entidad, permitiéndoles identificar los gaps o desajustes en su gestión (Cheung, 2005). Cuando una entidad comprende cómo los ciudadanos perciben y evalúan los servicios, es posible trazar una estrategia de gestión adecuada, fijando unos objetivos que estén en sintonía con los que los usuarios esperan recibir de las

entidades públicas. Por tanto, constituyen un factor decisivo para la mejora la calidad de los servicios (Brewer, 2007; CGG, 2008).

La participación activa de los ciudadanos en todo el proceso de implantación y desarrollo de las cartas de servicios, y la colaboración entre usuarios y proveedores del servicio son condiciones fundamentales para mejorar la prestación de un servicio (Ministry of Establishment, 2010), y los sistemas de quejas y sugerencia son una forma de involucrar a los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos (EUPAN, 2008a, Mussari, 1998). De acuerdo con Vigoda (2002), a los ciudadanos les corresponde potenciar una cultura de responsabilidad a través de la crítica constructiva, ofreciendo a los políticos y servidores públicos un adecuado feedback.

La viabilidad a largo plazo de un sistema de quejas y sugerencias descansa en la confianza que inspira y en la percepción de que es un mecanismo ecuánime (Brewer, 2007), por tanto, debe reunir unos requisitos mínimos (HMSO, 1991; Brewer, 2007 CGG, 2008; HC, 2014):

- ✓ Ser abierto y accesible.
- ✓ Tener explicitadas unas normas claras de referencia.
- ✓ Fácil de entender y de utilizar. Proporcionar información clara del funcionamiento del mecanismo.
- ✓ Proporcionar un código de prácticas de cómo se gestionan las quejas y qué opciones tiene el usuario sino queda satisfecho con la resolución de su queja.
- ✓ Confidencial.

Puede resultar también importante, informar a los usuarios del tiempo de espera hasta obtener una respuesta a su queja o sugerencia. Si los usuarios perciben que sus aportaciones no son valoradas perderán la motivación por implicarse en la mejora del servicio, y por tanto, la utilidad de la carta de servicios disminuirá (Ministry of Establishment, 2010). Pero si se trasmite a los usuarios la idea de que sus opiniones son tomadas en cuenta, mejorará la confianza en el servicio, y por extensión en la entidad

pública, favoreciendo a su vez, la motivación de los empleados y su compromiso con los resultados (Haque, 2005; Vigoda, 2002).

MAP (2006) establece que, para aprovechar toda la información y todo el potencial de mejora que las quejas y sugerencias ponen disposición de la entidad, resultará imprescindible contar un sistema adecuado para su gestión. Este sistema debería incluir un análisis del tiempo de respuesta a las quejas y sugerencias recibidas, proporcionar a los responsables información de cómo pueden mejorarse los servicios y permitir establecer claramente el volumen de quejas, así como clasificarlas en categorías (CGG, 2008).

Por otra parte, debería articularse un sistema de compensación ante incumplimientos de los compromisos. Estos sistemas refuerzan ante los usuarios la imagen de calidad de la entidad y mejora su confianza con la misma (Brewer, 2007). Constituyen, por tanto, un elemento más de la gestión, puesto que transmite al ciudadano la idea de que sus opiniones y quejas están siendo valoradas (EUPAN, 2008a; McGuire, 2001; Ministry of Establishment, 2010). De acuerdo con CGG (2008), sin un sistema de quejas y compensaciones las cartas de servicios serán poco efectivas.

En España, el artículo 3.1 del RD 951/2005, también impulsa la implantación de programas de Quejas y Sugerencias. Esta normativa establece que, deberá facilitarse al interesado constancia de la presentación de las quejas o sugerencias, a través del medio que éste haya indicado al respecto (art. 15.4). Asimismo, establece que se deberá ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus quejas o sugerencias, informarles de las actuaciones realizadas y, en su caso, de las medidas adoptadas (art. 14), fijándose el tiempo máximo de respuesta en 20 días hábiles (art.16.1).

Aunque una de las características de las cartas de servicios, al menos en las de influencia británica, era que constituyeran mecanismos que otorgaban al ciudadano voz y capacidad de elegir entre diferentes proveedores de un mismo servicio, esto no siempre es posible. Sin embargo, de acuerdo con McGuire (2001), la eficacia de las cartas de

servicios se consigue más, con el fomento de la participación que con la capacidad de elección. Cuando no existe posibilidad de elección entre distintos proveedores de un mismo servicio, el sistema de quejas permite al usuario manifestarse acerca de aquellos aspectos que pueden ser mejorables o con los que no está satisfecho.

2.3.4. El ciclo de las cartas de servicios: proceso de elaboración y gestión

El proceso de elaboración y gestión de una carta de servicios sigue el proceso PDCA establecido por Deming (1989), es decir, podemos diferenciar las fases de planificación, ejecución, medición y seguimiento, y revisión y actualización (FEMP; 2011; AEVAL, 2015).

Estas fases pueden ser agrupadas en dos etapas (FEMP, 2011):

- a) La Elaboración y publicación de la carta de servicios.
- b) El seguimiento de la carta de servicios.

2.3.4.1. *Elaboración de la carta de servicios*

Para elaborar una carta de servicios se requiere de una metodología clara, ya que son muchos los factores que deben tenerse en cuenta. Siguiendo las aportaciones de distintos manuales de elaboración de cartas de servicios (GVA, 2002; Ayuntamiento de Madrid, 2007; FEMP, 2011; AEVAL, 2015), las actividades que se realizaran en esta fase pueden resumirse en:

- a) Evaluación interna.
- b) Redacción y publicación de la carta de servicios.
- c) Formación y cComunicación.

a) Evaluación interna

Un primer paso para poner en marcha una iniciativa como las cartas de servicios, deberá ser crear un grupo de trabajo donde estén representadas todas las partes implicadas (políticos, gerencia, trabajadores y usuarios). Este grupo de trabajo elaborará un primer borrador de la carta.

En esta fase debe valorarse la *madurez organizativa*, analizando cuestiones clave como (FEMP, 2011; Post y Agarwald, 2011):

- Características del departamento, sus procesos, planificación y estrategia.
- Sus competencias y relación con otras unidades de la entidad.
- El grado de compromiso del responsable político y técnico con los principios de la mejora continua.
- Recursos humanos, técnicos y económicos disponibles.
- El entorno y las necesidades expectativas de los ciudadanos a los que van dirigidos los servicios.
- Los canales de comunicación, tanto en el interior de la unidad administrativa, como la establecida con los ciudadanos.

Del resultado de este análisis dependerá el tipo de compromisos iniciales que pueden asumirse y que se plasmarán en el borrador inicial de la carta.

La gestión pública debe ser un camino de dos direcciones o un proceso de feedback. No puede consistir, únicamente, en la aplicación de una técnicas encaminadas a obtener unos mejores resultados, por el contrario, tiene que tener en cuenta su faceta de servicio público y considerar los efectos y reacciones de los administrados/contribuyentes. En ese sentido, es necesario prever, como destacan Post y Agarwald (2011), que el diseño y puesta en marcha de las cartas de servicios puede generar cambios organizativos, y que, en cualquier caso, modificará las

relaciones con los usuarios del servicio. Esto supone, por tanto, cuestionar el modo de trabajo de la entidad o departamento, y en caso de que sea necesario, introducir mejoras internas en la organización para ofrecer servicios que estén a la altura de las expectativas de los usuarios.

Por tanto, partiendo de la madurez organizativa inicial y las mejoras que se hayan podido introducir, podrán comenzar a esbozarse los primeros compromisos a incluir en la carta de servicios, así como, los que podrán ir asumiéndose a medio y largo plazo, y que podrían incorporarse a la carta en un futuro. También formará parte de esta etapa, el desarrollo de indicadores de control para poder realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos.

El apoyo del nivel político y gerencial es fundamental en la puesta en marcha de esta iniciativa, dados los cambios que puede suponer en la organización y los recursos que van a destinarse (Post y Agarwald, 2011). Los niveles políticos, ante nuevos proyectos donde se potencia la participación de los grupos de interés, pueden ver peligrar sus áreas de influencia y constituir, por tanto, un freno a las reformas. Así pues, la relación existente entre cargos electos y nivel técnico tendrá una gran influencia en las reformas introducidas y el alcance de las mismas (Pollitt y Bouckaert, 2011).

Es importante en esta fase, contar con la opinión de los ciudadanos, de lo contrario, se corre el riesgo de establecer unos compromisos que no se ajusten a las necesidades y expectativas de los mismos. Los estándares de servicios llevan aparejados valores que se deriva de creencias, deseos y expectativas, por ello, el proceso de fijación de objetivos y medidas que valoren su consecución debe ser abierto y participativo (Schiavo, 2000). De acuerdo con Taylor (1999), el éxito y la fortaleza de una carta de servicios dependen, no solamente del nivel de servicios ofrecidos, sino de hasta qué punto los ciudadanos han tenido algo que ver en la planificación y prestación del servicio. Como destaca Garvin (1987), un importante error de estrategia es tratar de desarrollar una dimensión de la calidad que no es importante por los usuarios. Por tanto, la opinión de los grupos de

interés, y en especial de los ciudadanos, constituye un activo estratégico de esta herramienta (EUPAN 2008a; Post y Agarwald, 2011).

Las consultas con los destinatarios de las cartas permiten, de acuerdo con Löffler, Parrado, Zmeskal (2007), conocer los criterios de calidad que manejan los usuarios, si el lenguaje de la carta es el adecuado, y ayudar a que la fijación de los objetivos se realice de acuerdo con el principio de relevancia, es decir, facilitará la respuesta a la pregunta: ¿reflejan los compromisos de la carta lo que realmente esperan los usuarios de ese servicio? Como destaca Faber (2009), la participación y transparencia de las entidades públicas y de los ciudadanos, de forma conjunta, es lo que conducirá a que las cartas de servicios sean efectivas.

b) Redacción y Publicación de la Carta de servicios

En esta fase se plasmarán los compromisos que van adquirirse en contenidos claros y fáciles de entender por los ciudadanos y se establecerá el plan de distribución de la carta.

Como hemos comentado, las cartas de servicios, además de constituir una herramienta encaminada a mejorar la calidad, son un instrumento de comunicación, por ello, deberán evitarse textos excesivamente técnicos. Löffler, Parrado y Zmeskal (2007) señalan que, las cartas deben ser breves y estar redactas con lenguaje claro. Post y Agarwald (2011:6), por su parte, indican que deberían evitarse términos como *siempre* (que suponen "cheques en blanco), *nunca* (porque es preferible un lenguaje positivo), *en promedio* (porque no clarifica la definición del estándar), *a excepción de* (generan la sensación de ausencia de compromiso) o *intentaremos*.

Por otra parte, los compromisos deberían ser pocos y claros, e ir acompañados de indicadores numéricos (FEMP, 2011). Con ello la carta ganará en fiabilidad y credibilidad, sobre todo, si la valoración de esos indicadores es puesta a disposición de los ciudadanos con posterioridad.

De acuerdo con Drewry (2005), el lanzamiento de una iniciativa que desafía formas tradicionales de concebir el servicio público, requiere de una gran publicidad desde la fase de elaboración. De acuerdo con este autor, tanto los usuarios como los proveedores deben tener claro qué son las cartas de servicios y qué significan.

EUPAN (2008a) considera que la comunicación es una parte fundamental de las cartas de servicios. Por ello, deben ser accesibles a los ciudadanos y preferiblemente en lugares donde éstos puedan interactuar con los proveedores de servicios.

Así pues, deberá valorarse cuál o cuáles pueden ser los medios más adecuados para la publicación de las cartas (Post y Agarwald, 2011, FEMP, 2011, Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007) ya que, como señalan Huque y Ahsan (2015), del grado de conocimiento que los grupos de interés tengan de una determinada iniciativa depende, en gran parte, su éxito. Entre las posibles formas de divulgación podemos señalar:

- Folletos distribuidos directamente en la entidad.
- Carteles de publicidad en la propia en la entidad y en centros donde se prestan los servicios.
- Publicidad a través de los medios de comunicación.
- Páginas web y otros medios electrónicos como las redes sociales (facebook, twitter...)

Las experiencias internacionales muestran que las cartas de servicios sólo son efectivas si su medio de difusión se ajusta a las necesidades de su público objetivo (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007). Una combinación de varios canales será seguramente lo más adecuado. En cualquier caso, dado que las nuevas tecnologías forman parte de la rutina diaria de cada vez un mayor número de personas, y además, proporcionan un soporte ideal para facilitar tanto la comunicación como la interacción, el uso de medios electrónicos para divulgar las cartas de servicios debería ser uno de los canales de difusión elegido.

c) Formación y Comunicación

Durante todo el proceso de elaboración de las cartas de servicios es fundamental la comunicación entre todas las partes comprometidas en el proceso, así como, la formación en temas de calidad de los encargados de elaborar y gestionar la carta. Estos dos pilares facilitaran la aceptación e implantación de esta herramienta, dado que la puesta en marcha de esta iniciativa puede suponer cambios culturales y organizacionales dentro de la organización (EUPAN, 2008a; Post y Agarwald 2011).

En cuanto a la comunicación, para que ésta sea efectiva debe potenciarse en dos direcciones. Por un lado, la comunicación interna con los trabajadores, para que éstos conozcan las acciones que se están desarrollando y puedan aportar las sugerencias que estimen oportunas. Por otro lado, como ya hemos comentado, es imprescindible la comunicación con los usuarios del servicio para que éste se adapte a sus necesidades y expectativas.

Como señalan Crespo y Criado (2005), el capital humano al servicio de las administraciones públicas constituyen el factor organizativo más importante. Por tanto, el canal de comunicación interno debe favorecer el que los empleados, de diferentes niveles, se sientan implicados con la herramienta y no la vean como una imposición que les va ocasionar trabajo adicional.

Los empleados públicos, pueden ver en las reformas: inseguridad en sus puestos de trabajo, la necesidad/obligación de adquirir nuevas destrezas y trabajo añadido. Lo que para niveles superiores de la administración pueden suponer atractivos e interesantes retos de mejora, para los niveles medios y bajos de la administración, las reformas pueden ser vistas como mayores cargas de trabajo y por tanto, no constituir propuestas atractivas ni motivadoras. Como señalan Ormond y Löffler (1998), uno de los motivos por los que pueden fracasar las reformas, es porque los trabajadores públicos no están adecuadamente informados de los objetivos del cambio, ni su contribución al proceso es tenida en cuenta.

Por su parte, FEMP (2002) señala que, entre las dificultades encontradas para la introducción de nuevos instrumentos de mejora están: la existencia de una cultura administrativa adversa y la percepción del personal de que va a suponer un trabajo añadido.

Por ello, sería necesario que el personal que tiene que ponerla en marcha tenga la oportunidad de participar en la elaboración de la misma (EUPAN, 2008a; Post y Argawal, 2011; Thomassen, Ahaus, Van del Walle y Nabit, 2014), así como, establecer un sistema de incentivos, puesto que de su desempeño dependerá la valoración positiva de la herramienta.

Así pues, las cartas de servicios requieren de un clima de seguridad y confianza, y deben estar basadas en la responsabilidad compartida con el personal. En el éxito de estas iniciativas tiene una gran importancia que las personas implicadas formen un conjunto motivado que persiga objetivos conocidos y comunes (FEMP, 2011; Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007). En ese sentido, Sanger (2008) destaca que, la mejora de la gestión y de la responsabilidad requiere de un liderazgo que potencie la participación de los empleados, aumentando la flexibilidad y premiando las actitudes innovadoras.

2.3.4.2. Seguimiento de la carta de servicios

La iniciativa de implementar una carta de servicios no termina con su publicación. Las cartas de servicios son documentos dinámicos que han de ser revisados y actualizados de forma periódica, en función de los cambios que se produzcan en la organización y en las necesidades de los ciudadanos (FEMP, 2011).

Una de las principales cuestiones en las que debe centrarse el seguimiento de las cartas de servicios, es el control del grado de cumplimiento de los estándares de forma regular (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007; FEMP, 2011; AEVAL, 2015). El objetivo es asegurar el constante mantenimiento del nivel de servicio comprometido en la carta e

intervenir con la máxima rapidez en caso de cualquier desviación. Post y Agarwald (2011) señalan que puede ser aconsejable encargar a entidades independientes la auditoría de los resultados. Una evaluación externa, de acuerdo con AEVAL (2015), refuerza la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Otra cuestión que deberá supervisarse será la respuesta a posibles reclamaciones. En el caso de incumplimientos en los compromisos establecidos en la carta, habrá que analizar los motivos y dar una respuesta a los ciudadanos afectados.

Una evaluación efectiva de la carta supone establecer comparaciones, a ser posible, con otras entidades que ofrezcan servicios similares. Esto puede permitir mostrar que la entidad no sólo ha mejorado su gestión, sino que su gestión es mejor frente a otras entidades (EUPAN, 2008a).

Por otra parte, el paso del tiempo puede suponer un cambio en las necesidades y expectativas, y por tanto, requerir posibles ajustes en el contenido de la carta. Como señalan James, Murphy y Reinhart (2005), una nueva iniciativa aislada no es garantía de éxito, su progreso debe ser controlado, para en su caso, incorporar las modificaciones necesarias. De acuerdo con Garvin (1987), es un error mantener viejas medidas de calidad en un entorno cambiante. Es en este punto, donde resulta también importante volver a involucrar a los ciudadanos (EUPAN, 2008a), para comprobar que no están midiendo cuestiones que éstos ya no valoran, o no consideran relevantes.

Será necesario planificar proyectos de mejora encaminados, por un lado, a disminuir la distancia entre los objetivos de la organización y la satisfacción de los usuarios, y por otra, a ampliar y mejorar los compromisos establecidos, a medida que éstos se consolidan. En ese sentido, Löffler, Parrado y Zemeskal (2007) destacan que si los objetivos se han alcanzado con facilidad, probablemente es que se habían marcado metas poco ambiciosas.

La revisión del proceso de implantación también permitirá detectar los posibles problemas que haya encontrado en la organización en su desarrollo. Para ello, tal y como destacan Post y Agarwald (2011), será importante volver a contar con el personal directamente implicado en la aplicación de la carta.

Finalmente, es necesario señalar que, dado el cambio en la cultura de gestión que suponen las cartas de servicio, no pueden pretenderse que su aplicación tenga gran éxito de la noche a la mañana. Por el contrario, requerirán tiempo para que se asienten en las entidades públicas (Drewry, 2005).

2.3.5. Limitaciones de las cartas de servicios

La implantación de la cartas de servicios no ha estado exenta de críticas, especialmente, las iniciativas más tempranas.

Una de las principales críticas que han recibido las cartas de servicios es que destacan la condición de consumidor/usuario frente a la de ciudadano (Pollitt, 1994, Walsh, 1994; Bynoe, 1996; Falconer y Ross 1999; Taylor, 1999; McGuire, 2001; Fountain, 2001; Vigoda; 2002; Cheung, 2005; Drewry, 2005; Brewer, 2007). De acuerdo con Clark (2000), esta herramienta potencia la individualidad del ciudadano, al poner el foco en los derechos y compromisos adquiridos con respecto a él, más que la acción conjunta para mejorar los servicios.

La condición de ciudadano tiene una dimensión más amplia que la de consumidor o usuario (Pollitt, 1994; Falconer y Ross, 1999; Yang y Holzer, 2006; Sanger, 2008), puesto que tiene un rango político y conecta al individuo con el gobierno (Falconer y Ross, 1999; Pollitt, 1994). En ese sentido, se considera que los ciudadanos no están solamente interesados en su propio interés, sino que forman parte de una comunidad que trasciende sus intereses individuales (Aberbach y Christensen, 2005). Mientras que un usuario o consumidor se preocupa de la prestación del

servicio en el corto plazo, el ciudadano debe considerar la viabilidad del servicio en el largo plazo, no sólo desde su punto de vista individual, sino en relación al interés público.

Cuando alguien es definido como cliente, no se le considera implicado con las iniciativas sociales, sino que simplemente es un consumidor pasivo, dependiente de la voluntad del prestador del servicio (Vigoda, 2002; Alford, 2002). Pero la relación entre ciudadanos y gobierno no es un intercambio entre impuestos y servicios, sino que es una relación de mutuo compromiso. Cuando ésta se reduce a un intercambio, la actividad del gobierno se ve reducida a proveedor de servicios más que a la gobernanza (Walsh, 1994). Así pues, limitar el concepto de ciudadano al de consumidor es entender la responsabilidad pública desde una estrecha perspectiva, puesto que deja de lado valores como legitimidad, ecuanimidad o justicia, que son también valores fundamentales de la buena gobernanza (Fountain, 2001; Aberbach y Christensen, 2005; Brewer, 2007). Además, no tiene en cuenta que no todos los usuarios tienen las mismas oportunidades de manifestar sus preferencias o reclamar sus derechos de la misma manera. El objetivo de los gobiernos debe ser el interés público, más allá de mejorar la eficiencia, y la capacidad de respuesta (Alford, 2002; Bao, Wang, Larsen y Morgan, 2013).

Por otra parte, la psicología del ciudadano puede no ser la misma que la de un consumidor, y las decisiones que tomaría como usuario pueden ser radicalmente distintas de las que tomaría en un ámbito político más global. En ese sentido, la agregación de preferencias individuales no siempre conduce a la mejor opción de servicios. Estas deben ser agregadas de forma que minimicen las inequidades (Fountain, 2001).

A nuestro juicio, el enfoque de consumidor frente al de ciudadano no necesariamente tiene porque ser excluyente. Así, al igual que Fountain (2001) señala que el objetivo último de las empresas no es satisfacer a los clientes, sino a los grupos de interés, y en ese sentido, la satisfacción al cliente forma parte de una estrategia global; satisfacer al usuario en el ámbito del sector público puede ser una de las estrategias para satisfacer

al ciudadano y mejorar la confianza de los grupos de interés en las entidades públicas. Por tanto, las cartas de servicios deben ser vistas como instrumento político y no solo gerencial.

Otra de las limitaciones señaladas, ha sido el no haber conseguido, como se pretendía, otorgar más poder al ciudadano, puesto que la mayoría de las iniciativas desarrolladas han sido elaboradas sin una participación real de las partes implicadas. Así, el lanzamiento original de las cartas de servicio británicas fue diseñada por el gobierno sin llevar a cabo una consulta general, por lo que mostraba la perspectiva del proveedor, en mayor medida que la del ciudadano (Bynoe, 1996). En esa misma línea, Pollitt (1994) destaca que, aunque sobre el papel, las cartas de servicios pretendían acentuar la orientación al ciudadano otorgándoles voz y capacidad de elección, la sugerencia de implicarles en la fijación de estándares, en la mayoría de los casos, no se ha cumplido y en la práctica han resultado ser más, unas cartas de servicios dedicadas a los gestores que a los ciudadanos.

Así pues, las cartas de servicios parecen estar orientadas a proteger los derechos de los ciudadanos, en tanto que consumidores, pero descuidan su función de promover la participación de éstos en la gestión de los servicios públicos. En ese sentido, Drewry (2005), destaca que si las cartas de servicios no se hacen con la colaboración de los ciudadanos, se corre el riesgo de crear falsas expectativas, y por tanto, el efecto de la iniciativa puede ser el contrario y generar insatisfacción.

También relacionada con el *empowerment* del ciudadano, encontramos la crítica que señala el escaso margen de actuación que tienen los ciudadanos con la información que se le proporciona, ya que en la mayoría de los casos, las posibilidades de elección entre proveedores de servicios son limitadas (Drewry, 2005) y los derechos contenidos en las cartas carecen de respaldo legal (Pollitt, 1994; McGuire, 2001; Drewry, 2005; Torres, 2006). Sin embargo, a pesar de esta limitación, Falconer y Ross (1999) reconocen que, aunque las cartas de servicios hayan evolucionado hacia una herramienta de gestión, dejando de lado su faceta

de instrumento potenciador de una participación activa de los ciudadanos, sí que de forma indirecta influyen en los servicios públicos.

Finalmente, otra limitación de los programas de cartas de servicios es que, en general, no llevan aparejados los recursos necesarios para cumplir con los estándares establecidos. Es decir, se trata de iniciativas que han tratado en ponerse en marcha a coste cero. En ese sentido, Taylor (1999) en referencia al sistema de cartas de servicios británico, afirmaba que era inadecuado para salvaguardar los intereses de los ciudadanos y los usuarios, y requería de mayores recursos para asegurar su éxito.

2.4.PANORAMA INTERNACIONAL DE LAS CARTAS DE SERVICIOS

Las cartas de servicios tienen su origen en el Reino Unido, donde formaron parte de un amplio programa de reformas, cuyo objetivo era transformar los servicios públicos, poniendo el acento en los resultados y en la satisfacción de los ciudadanos (Crespo y Criado, 2005). Desde entonces, esta iniciativa se ha extendido internacionalmente recibiendo diferentes denominaciones: cartas de servicios, cartas de calidad, cartas de compromisos, garantías de servicios públicos etc...

En primer lugar se extendieron por los países considerados, tradicionalmente, referentes en el ámbito del NPM, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, entre otros. En el ámbito europeo, esta iniciativa ha sido adoptada por la mayoría de países, tanto nórdicos, como continentales y mediterráneos: Suecia Bélgica, Finlandia, Irlanda, Francia, Italia, España, etc... Apoyados por organismos internacionales, como la OCDE y el Banco Mundial, esta herramienta también ha sido adoptada por países como India, Ghana, Etiopía Sudáfrica, Filipinas, Nepal, Bangladesh, Argentina México o Jamaica, entre otros.

2.4.1. Origen de las cartas de servicio. El caso de Gran Bretaña

Aunque las cartas de servicios habían sido utilizadas por entidades locales con anterioridad a 1991 (Walsh, 1994, Bynoe, 1996; James, Murphy y Reinhart, 2005; Drewry, 2005), suele señalarse como origen de las mismas, la publicación de *The Citizen´s Charter: Raising the Standard* en 1991, bajo el mandato de John Major (Mcguire, 2001; Bynoe, 1996; James, Murphy y Reinhart, 2005).

The Citizen´s Charter fue presentada como algo más que una carta de servicios, tal y como la entendemos en la actualidad. Era en realidad, un programa de reformas planteado para ser desarrollado en 10 años, y que pretendía acercar la gestión del sector público a los modelos utilizados en el ámbito del sector privado. El paquete de medidas incluía, además de la elaboración de cartas individuales para los servicios, privatizaciones, mayor competencia, externalización, remuneraciones al personal ligadas a la productividad, etc. (HMSO, 1991). El lanzamiento de esta iniciativa tuvo lugar en un contexto en el que la privatización, entendida en el sentido tradicional de transferir la propiedad al sector privado, estaba siendo cuestionada, considerándose como una opción no deseable (Clifton, Diaz, y Comín, 2005).

La carta de servicios británica consideraba a los ciudadanos como consumidores, y se centraba en los niveles de provisión de servicios que éstos esperaban recibir, en lugar de en las exigencias de los proveedores. Así pues, enfatizaba cuatro importantes cuestiones a tener en cuenta en la gestión de los servicios: calidad, elección, normas y eficiencia (HMSO, 1991). Estas cuestiones se recogían en una serie de principios que fueron reformulados en la revisión del programa que tuvo lugar en 1992. La tabla 2.5 muestra la evolución de los principios de las cartas de servicios en sus sucesivas revisiones.

Por tanto, la idea básica de las cartas era que constituyeran una especie de contrato de servicio entre los usuarios y los proveedores del mismo. Éstas debían informar a los ciudadanos de sus derechos respecto

de los servicios públicos y clarificar a los proveedores el estándar de servicio que estaban comprometidos a cumplir (HC, 2008). Esta iniciativa también incluía la creación de la *Citizen's Charter Unit*, dedicada a revisar las cartas de servicio que elaboraban las distintas agencias y servicios públicos, y que tenía la autoridad de vetar los borradores que no contenían indicadores para medir los compromisos adquiridos.

Entre las cartas de servicios británicas que se publicaron en un primer momento podemos destacar: *The Parents' Charters* dedicada a colegios o *Patients Charters* dirigida a hospitales. En el ámbito local, la *Audit Commission* desarrolló un conjunto de indicadores de calidad, para que sirvieran de referencia a las entidades locales (Pollit, 1994).

En 1996, el programa *The Citizen's Charter* fue revisado, dando lugar al denominado *Service First. The New Charter Programme*, publicado en 1998 (HC, 2008). En esencia, mantenía las características y principios del esquema anterior, aunque añadió seis principios a los ya existentes. Un año más tarde, los principales componentes de *Service First*, fueron incorporados en un nuevo programa, *Modernising Government* (Drewry, 2005).

Una de las medidas introducidas por el gobierno laborista en la revisión del programa de cartas de servicios, fue el establecimiento del *People's Panel* en 1997. El objetivo era proporcionar al gobierno un amplio, y estadísticamente representativo, grupo de personas (5000) para que aportaran su punto de vista sobre una gran variedad de temas relacionados con los servicios públicos. El panel ofrecía la ventaja de poder observar los cambios de opinión de un mismo grupo de personas a través del tiempo. Durante los cuatro años que duró la iniciativa, el panel fue utilizado en unos 30 estudios (Game y Vuong, 2003).

Tabla 2.5. Los principios de las cartas de servicios británicas en sus sucesivas reformas

<p>1991 Raising the Standard</p>	<p>1992 First Report</p>	<p>1998 Service first. The new Charter</p>
<p>Estándares explícitos, publicados, divulgados en lugar donde se presta el servicio. Estos deben contener los principios de cortesía, precisión y rapidez. Deben ser claros y ser mejorados progresivamente para hacer los servicios públicos más eficientes.</p> <p>Honestidad. Debe informarse de cómo funcionan los servicios, cuánto cuestan, quien está a cargo y que pasa si no se cumplen los estándares. Los funcionarios no deben ser anónimos.</p> <p>Información. Debe existir información completa, adecuada, debe estar disponible y en lenguaje sencillo acerca de los servicios. Los objetivos deben publicarse junto con información completa y auditada acerca de los resultados obtenidos. Cuando sea posibles se presentará de forma que pueda compararse.</p> <p>Elección. El sector público debe proporcionar la posibilidad de elegir, cuando sea posible. Las personas, afectadas por el servicio deben ser consultadas de forma sistemática y se les debe informar de las decisiones tomadas en relación al servicio.</p>	<p>Estándares. Establecer, supervisar y publicar criterios explícitos sobre lo que los usuarios pueden esperar de forma razonable de los servicios públicos. Publicar los resultados logrados comparándolos con los estándares de referencia.</p> <p>Información y honestidad. Información completa, precisa y oportuna, elaborada en lenguaje sencillo sobre cómo funcionan los servicios, qué coste tienen, su grado de eficacia. Así como, quien es la persona responsable del servicio.</p> <p>Elección y consulta. El sector público debe proporcionar la posibilidad de elección donde sea posible. Debe haber una consulta continua y sistemática con aquellos que usan los servicios. El punto de vista de los usuarios y sus prioridades para mejorar los servicios públicos debe ser tenido en cuenta a la hora de fijar los estándares.</p> <p>Cortesía y amabilidad. Los empleados públicos deben prestar un servicio cortés y amable. Los servicios deben estar disponibles de forma equitativa para todos los que tengan</p>	<p>Responder a las cartas rápidamente y de forma clara. Cada departamento y agencia fijará un objetivo de tiempo de respuesta y publicará los resultados en comparación con ese objetivo.</p> <p>Atención al usuario con un margen de 10 minutos sobre la cita.</p> <p>Proporcionar información clara y directa sobre los servicios y al menos un número de teléfono para consultas que pueda poner en contacto al usuario con alguien que pueda ayudarle.</p> <p>Consultar de forma regular sobre los servicios proporcionados e informar de los resultados de la consulta.</p> <p>Tener al menos un procedimiento de recogida de quejas y proporcionar la información sobre ésta a quien la requiera</p>

<p>No discriminación. Los servicios deben estar disponibles sin exclusiones por razón de sexo o raza. Deben elaborarse información en lenguas minoritarias cuando sea necesario.</p> <p>Accesibilidad. Los servicios deben prestarse a conveniencia de los usuarios y no del personal. Esto significa flexibilidad de horarios y atención telefónica directa.</p> <p>Y si las cosas van mal. Los ciudadanos tienen derecho, al menos, a una explicación y una disculpa. Debe existir un sistema de quejas disponible y bien publicitado.</p>	<p>derecho a recibirlos y ser accesibles según la conveniencia de los usuarios.</p> <p>Hacer las cosas bien. Cuando se produce algún error en la prestación del servicio, es necesaria una disculpa, una explicación y ofrecer una solución al usuario. Deben existir procedimientos de quejas, bien publicitados y fáciles de usar y en la medida de lo posible revisados por personal externo del servicio.</p> <p>Relación calidad-precio (Value for Money): Prestación de los servicios públicos de forma eficiente y económica teniendo en cuenta los recursos disponibles. Comprobación independiente de la gestión realizada en relación a los estándares.</p>	<p>Hacer todo lo que sea razonablemente posible para que los servicios estén disponibles a todo el mundo, especialmente a las personas con necesidades especiales.</p>
---	---	---

Fuente: HMSO (1991; 1992; 1998)

Otra de las iniciativas que contemplaba el programa Citizen's Charter era el *Charter Mark*. Éste se puso en marcha en 1992 y consistía en un premio que se otorgaba a las organizaciones públicas que habían conseguido mejoras en términos de calidad y excelencia (Bynoe, 1996; HC, 2008). Para lograr este premio, las entidades públicas debían demostrar que cumplían los principios del programa *Citizen Charter* (McGuire, 2001; HC, 2008). En un principio, las entidades competían por la obtención de este premio, pero a partir de 1995, cualquier organización que cumpliera los criterios podía obtener el *Charter Mark* (HC, 2008).

A diferencia del sistema de cartas, que con el tiempo fue languideciendo, la valoración de este "sello de excelencia" fue, en general, positiva. En 2008 fue reformulado convirtiéndose en el *Customer Service Excellence* (HC, 2008). El objetivo de esta iniciativa era ofrecer a los servicios públicos una herramienta para impulsar el cambio, centrada en el cliente dentro de su organización, y poniendo una especial atención en aquellas áreas que son una prioridad para los usuarios: la entrega, la puntualidad, la información, la profesionalidad y la actitud del personal. También se ponía el énfasis en el desarrollo de conocimiento del cliente, la comprensión de la experiencia del usuario y la medición robusta de la satisfacción del servicio. En la actualidad, este esquema está abierto a organizaciones públicas, privadas o sin ánimo de lucro (CSE, 2015)⁷.

En un principio, el programa de cartas de servicios tuvo un gran impacto, y en 1997 había unas 40 cartas principales y tal vez más de 10.000 locales (James, Murphy y Reinhart, 2005), pero sin embargo fue perdiendo fuerza, en parte porque, aunque intentaban establecer una serie de estándares acerca de lo que los usuarios podían esperar de cada servicio, éstos resultaban poco concretos y respondían más, a aspiraciones que a compromisos tangibles que la gente pudiera comprender y utilizar fácilmente (HC, 2008).

⁷ <http://www.customerserviceexcellence.uk.com/>

No obstante, Falconer y Ross (1999) señalan que, aunque está iniciativa no resultó exitosa en su objetivo de fortalecer la participación ciudadana, sí que sirvió para mejorar la gestión de los servicios públicos, haciéndola más sensible a las necesidades demandas de los ciudadanos. En esa misma línea, se expresa el Public Administration Select Committee (PASC) al afirmar que, a pesar de las críticas, el programa de cartas de servicios supuso un cambio significativo en la forma de enfocar la prestación de servicios públicos, al primar la perspectiva de los usuarios y contemplar la posibilidad de reclamar ante servicios deficientes, así como, al establecer como principio, el derecho a elegir de los ciudadanos y a ser tratados con cortesía y amabilidad (HC, 2008).

El PASC, en su informe del 2008, recomendaba al gobierno mantener el espíritu de las cartas de servicios y establecer una especie de declaración de derechos de los usuarios respecto de los servicios públicos (*Public Services Guarantees*). Estas declaraciones debían contener unos estándares mínimos de servicio, aplicables de forma general, e ir acompañadas de mecanismos de quejas y compensaciones. De esta forma, serviría de base a los usuarios para reclamar sus derechos a recibir esos niveles establecidos, y los proveedores de los servicios tendrían una referencia clara de qué se espera de ellos, en términos de niveles de servicio aceptables. Los niveles de servicios deberían ser acordados conjuntamente por los proveedores y los usuarios (HC, 2008).

La idea de establecer estas garantías sobre estándares de servicios públicos básicos fue incluida entre las líneas de acción del programa *Putting the first line first: smarter government*, aprobado en 2009 (HMSO, 2009).

Resulta difícil resumir las distintas iniciativas desarrolladas por los sucesivos gobiernos británicos. No obstante, entre los temas recurrentes están: el énfasis en la medida de la gestión, una mayor coordinación entre las organizaciones públicas (*joined-up government*), la colaboración entre entidades tanto públicas como privadas (*partnership*) y el incremento en la capacidad de la elección de los ciudadanos (Pollit y Bouckaert, 2011:317).

Aunque el programa de cartas de servicios ha sido absorbido por el continuo proceso de modernización pública británico (Drewry, 2005), algunos servicios siguen utilizando esta herramienta. Es el caso del equivalente a la agencia tributaria⁸, cuya última actualización es de 2013, o la carta del Tribunal administrativo⁹, actualizada en 2014, entre otros.

2.4.2. Difusión internacional de las cartas de servicios

Como hemos destacado, desde el lanzamiento de la carta de servicios británica, su utilización se ha extendido por todo el mundo con distinto resultado. Aunque pueden encontrarse muchos puntos en común en las iniciativas de los distintos países que las han puesto en marcha, también es posible constatar la existencia de diferencias en la filosofía subyacente, el proceso de implantación y en los resultados.

De la misma forma que no puede defenderse una aplicación uniforme de la principios del NPM (Torres, 2006; Pollitt y Bouckaert, 2011), tampoco la aplicación y utilización de las cartas de servicios se ha producido de forma homogénea (Clark, 2000; McGuire, 2001; Drewry, 2005; Torres, 2006). Tras lo que parece un instrumento de mejora de la gestión pública, cuya aplicación puede parecer neutra y lineal, existen una compleja mezcla de diferentes ideas, filosofías y prácticas.

2.4.2.1. Las cartas de servicios en Europa

El uso de las cartas de servicio se ha difundido en la mayoría de los países europeos con diferente grado de éxito y profundidad.

Francia, caracterizada por una administración legalista, donde se considera al Estado capaz de articular el interés general sin contar con la

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/your-charter>

⁹ <https://www.justice.gov.uk/courts/rcj-rolls-building/administrative-court/administrative-court-charter>

sociedad civil, introdujo en 1992 la *Charte des Services Publics*, que establecía los principios de: transparencia y responsabilidad; simplicidad y accesibilidad; y participación y adaptación de los servicios públicos. Con ella se trataba de potenciar la confianza, al asegurar la protección de estos derechos (Guyomarch, 1999; Clark, 2000; Drewry, 2005). De acuerdo con Clark (2000), un aspecto central de esta iniciativa era la modernización de los servicios y asegurar a los ciudadanos un acceso a ellos más equitativo.

La carta de servicios francesa, sin embargo, lejos de reducir la distancia entre el Estado y los individuos, fue absorbida por la cultura autoritaria y legalista de la administración. En 1995, el programa fue revisado con la finalidad de acercarse, en mayor medida, a las expectativas y necesidades de los usuarios, mejorando el acceso, la calidad, la transparencia y la rapidez del servicio. Para ello, se introdujeron indicadores de gestión y se relocalizaron servicios, con el objetivo de satisfacer las necesidades específicas en el ámbito rural y urbano (Guyomarch, 1999).

A pesar de la reformulación, de acuerdo Drewry (2005), el programa de cartas de servicios en Francia tuvo un impacto muy limitado, ya que era desconocido por la mayoría de la gente y consistía más, en una iniciativa de uso interno de la administración, que en un documento que debía potenciar la relación con los ciudadanos.

En 2002, se aprobó la *Local Public Service Charter*, que constituía un marco de referencia para que las entidades locales potenciaran la calidad de gestión y la equidad en el acceso a los servicios públicos. Esta carta preveía la creación de un comité para la implementación de las cartas y un observatorio de los servicios públicos locales (Institut de la Gestión Déléguée, 2002).

En 2005 se puso en marcha la *Marianne Charter*, un conjunto de compromisos de calidad que pueden ser adaptados a un amplio abanico de servicios. Este programa se transformó en 2006 en la *Marianne Label*, que

contiene un conjunto de diecinueve estándares¹⁰, similares a los que se usan en los programas de certificación, y donde una entidad externa tiene que llevar a cabo un control, antes de obtener el sello de aprobación (EUPAN, 2008b).

En **Bélgica**, *Le Charte des Utilisateurs des Services Publics* fue publicada en 1992 en el *State Monitor*, como cualquier otra ley o real decreto, permaneciendo en el ámbito administrativo (Van de Walle, Thijs y Bouckaert, 2005; Pollitt y Bouckaert, 2011), por lo que la mayoría de los belgas no eran conscientes de la existencia de esta herramienta (Torres, 2006). De acuerdo con el preámbulo de la Carta, la preocupación por adaptar los servicios públicos a las necesidades de los usuarios era la motivación central de la iniciativa. Sus principios generales descansaban en tres pilares básicos: transparencia, flexibilidad y protección legal (*Code of Good Administrative Control*), y con su implementación, se esperaba contribuir a favorecer la confianza entre las entidades públicas y los ciudadanos (Van de Walle, Thijs y Bouckaert, 2005). Los compromisos que contenía eran principios de buena administración, que simplemente implicaban a las entidades públicas desde el punto de vista moral, no incluyendo ningún sistema de compensación (IIPA, 2008). Esta iniciativa, por tanto, estaba más dirigida a mejorar la calidad, la democracia y la legitimidad del Estado, que constituir un mecanismo de mercado (Torres, 2006; Montesinos y Brusca, 2007).

En 1999 se puso en marcha un nuevo programa de reformas, *Copernicus*, que tenía entre sus objetivos, que las actuaciones de las entidades públicas “rotaran en torno al ciudadano” (Van de Walle, Thijs y Bouckaert, 2005:373). Aunque de facto, esta iniciativa no tomó la forma de carta de servicios, de acuerdo con Van de Walle, Thijs y Bouckaert (2005), el proyecto no difería muchos de ellas.

¹⁰ <http://www.modernisation.gouv.fr/la-qualite-des-services-publics-samelioire/en-fixant-des-referentiels/le-referentiel-marianne-socle-dengagement-interministeriel-en-matiere-de-qualite-daccueil>

A pesar de que en la actualidad existen algunas cartas a nivel regional y local (IIPA, 2008), la iniciativa ha ido languideciendo poco a poco en el tiempo, al igual que otras reformas que, como señalan Pollitt y Bouckaert (2011), se implantaron en Bélgica sin que hubiera una estrategia global que las respaldara.

Las *Cartas dei Servizi* fueron introducidas en **Italia** en enero de 1994, a través de la directiva "*Principi sull' erogazione dei servizi pubblici*". Contenía cinco principios (Mussari, 1998; IIPA, 2008):

- Igualdad de derechos para los usuarios.
- Imparcialidad de los productores de servicios públicos.
- Continuidad y regularidad en la provisión de servicios.
- El derecho a elegir de los usuarios cuando fuera posible.
- Participación, eficiencia y eficacia.

En esta norma, con rango inferior al de una ley, se establecía que la obligación de elaborar cartas de servicios recaía sobre cualquier proveedor de servicios públicos, ya perteneciera al sector privado o fuera una entidad pública. Las cartas de servicios italianas eran consideradas como un acuerdo entre el proveedor del servicio y el consumidor, donde el primero debía garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad. Lo importante de la iniciativa italiana era que destacaba la naturaleza pública del servicio, y no el status de la organización, así como, el hecho de que incorporaran un sistema de compensación regulado por ley (Mussari, 1998).

A parte de los principios de referencia, el modelo italiano, en un primer momento, no imponía ningún contenido, norma, indicador o estructura particular para las cartas de servicios, por el contrario, permitía una gran libertad a las entidades para que, en función a sus características, diseñaran su propia carta (Mussari, 1998, Schiavo, 2000). En la fase inicial de implantación de esta iniciativa se creó un comité independiente, a nivel central, cuya función era comprobar la idoneidad de los estándares

establecidos, las quejas tramitadas y los procedimientos de compensación que cada prestador de servicios había incluido en sus cartas de servicios.

Esta situación, de prácticamente total autonomía, fue modificada en 1995 con la introducción de un modelo que sirviera de referencia para cada sector de actividad, denominado *Schemi generali di riferimento*. Los primeros sectores en tener que aplicar estos modelos de referencia fueron: sanidad, seguridad social, educación, comunicación y transporte, energía eléctrica, agua y gas.

Desde su aprobación, en 1994, ha sufrido varias modificaciones que han ido encaminadas a fortalecer el uso de este mecanismo. Así pues, la ley la *Finanziaria* de 2008 otorgaba más protección al usuario de los servicios públicos, a través de "*Carte della Qualità e dei servizi*". Su aplicación, desde entonces hasta la actualidad, ha sido discontinua, y aunque hoy en día reciben el nombre de *Carta dei servizi e standard di qualità*, IIPA (2008) señala que su existencia es desconocida por gran parte de los italianos.

Finlandia desarrolló las cartas de servicios en 1998, dentro del programa *High Quality Services, Good Governance and Responsible Civic Society* (Pollitt y Bouckaert, 2011). Este programa contenía recomendaciones que trataban de garantizar que los ciudadanos recibieran los servicios públicos de forma efectiva (IIPA, 2008; Shirsath, 2014). Las ideas principales que subyacen en esta iniciativa, tanto a nivel central como local, son servicios públicos de calidad, flexibles, orientados al ciudadano y con una rápida corrección de errores, que además, tengan en cuenta las aportaciones de los usuarios. En este país, las cartas de servicios comprometen desde el punto de vista ético y moral a las entidades públicas, pero no tienen fuerza legal (IIPA, 2008). De acuerdo con EUPAN (2008b), esta herramienta no ha alcanzado gran popularidad.

Las cartas de servicio se implantaron en **Suecia** en 1998, tanto a nivel nacional como local, con el nombre de *Public Service Guarantees*. Esta iniciativa tuvo un mayor desarrollo a nivel local, donde el programa

de cartas de servicio ponía el énfasis en el compromiso, la calidad, la elección, la eficacia, el establecimiento de estándares y su medición, así como, en la competencia y la transparencia. Aunque se establecieron mecanismos para que los ciudadanos pudieran presentar quejas, al igual que la mayoría de iniciativas europeas, no contemplaba compensaciones económicas ante el incumplimiento de los compromisos. Con posterioridad a la implantación de las cartas de servicio, Suecia también ha instaurado otras medidas encaminadas a favorecer la cultura de la orientación al ciudadano, como la denominada *Commitment Quality Management*. Las principales características de este programa se concretan en un liderazgo basado en especificaciones de gestión, que incluyen estándares de calidad, los resultados conseguidos, o la percepción de los ciudadanos sobre el servicio recibido. Otro aspecto destacable de este proyecto es que contempla la participación de los empleados en todo el proceso (IIPA, 2008).

Una importante característica de la iniciativa sueca, en el ámbito local, es que considera que la diferente naturaleza que tienen los servicios públicos requerirá de diferentes tipos de cartas de servicios, y por ello, la Liga de Entidades Locales Suecas estableció cuatro categorías de servicios: servicios generales y técnicos, servicios que implican un contacto breve con los ciudadanos, servicios que implican un contacto con el público más prolongado, como la obtención de permisos, y por último, servicios que implican un contacto prolongado y personal con los ciudadanos, como educación o sanidad. En cada modalidad de cartas, los compromisos adquiridos se centran en diferentes aspectos, en función del tipo de servicio (IIPA, 2008).

El gobierno de **los Países Bajos** solicitó en 2004, a todas las entidades gubernamentales que tuvieran contacto directo con el público, que elaboraran cartas de servicios contando con la opinión de sus usuarios. Esta opinión fue recabada mediante técnicas como el *focus group*, a través de las quejas y sugerencias, y de las impresiones recogidas por los funcionarios que trabajaban de cara al público (EUPAN, 2008b). No se establecieron guías estrictas, sino que se permitió a cada organización

desarrollar su propia carta. El objetivo que perseguía el gobierno con la adopción de esta medida era mejorar la transparencia y la calidad de los servicios públicos, y de acuerdo con Faber (2009), los resultados de su implantación fueron bastante positivos. En 2010 habían sido publicadas en el *Burgerlink website* un total de 211 cartas, sin embargo este organismo, encargado de facilitar la implementación de esta iniciativa, fue disuelto en 2011, finalizando con ello el programa. A pesar de ello, los ministerios y el Instituto de la Calidad de la Asociación de Municipios de los Países Bajos continuaron estimulando el uso de esta herramienta, de forma que en 2014, uno de cada tres municipios tenía carta de servicios (Thomassen, Ahaus, Van de Walle y Nabitz, 2014).

Portugal introdujo en 1993 *The Public Service Quality Charter*, en un intento de generar confianza en un sistema público que disfrutaba de pocos apoyos (Nikos, 2001). Desde entonces, el gobierno ha potenciado el uso de esta herramienta en todos los servicios públicos, y en esa línea, la Dirección General de la Administración Pública publicó una serie de guías que pretendían apoyar a las entidades públicas en la elaboración de sus cartas (IIPA, 2008). Las cartas de servicios portuguesas recogen, entre otras cuestiones, la misión de la organización, los servicios que presta, la política de calidad y los compromisos asumidos, así como, mecanismos de quejas y sugerencias.

En **Irlanda**, la iniciativa de cartas de servicios fue puesta en marcha en diciembre del 2002. En ella se requería a las entidades públicas, que divulgaran una carta de servicios basada en la consulta a los ciudadanos y a los funcionarios que trataban directamente ellos. Las cartas debían contener compromisos claros y constituir un documento conciso y fácil de leer, accesible y disponible en todos los lugares públicos. La evaluación de los logros alcanzados tenía que comunicarse en un informe anual (IIPA, 2008; EUPAN, 2008b).

Para facilitar la introducción de las cartas y ofrecer una referencia en su elaboración, se publicó el manual *Customer Charters-Guidelines for Preparation* y se desarrollaron módulos de formación para el personal que

debía estar implicado en la puesta en marcha de la iniciativa (EUPAN, 2008b). En 2007 se realizó una evaluación de los *Customer Charters* en 30 organizaciones. Los resultados obtenidos mostraron que las consultas con los ciudadanos habían permitido un mejor conocimiento de sus expectativas. Sin embargo, el estudio también reflejó que las cartas estaban estandarizadas en exceso, que los compromisos estaban bastante limitados a tiempos de espera y que su visibilidad era muy limitada (Faber, 2009).

Noruega se unió a la iniciativa de cartas de servicios en 1998, con la denominación *Service Declaration*. Su aplicación abarcaba tanto el ámbito central como el local (IIPA, 2008). En la actualidad, es posible acceder a través de internet a una carta del Consejo de Investigación y a otra sobre servicios impositivos, aunque ninguna de las dos está actualizada. Esta falta de actualización nos lleva a pensar que, el uso de esta herramienta no está generalizado ni constituye un instrumento de gestión e información destacado.

En **Dinamarca**, las cartas de servicios no han respondido a una iniciativa central, sino que las agencias y entidades locales han desarrollado estándares de servicio de forma voluntaria, además, los estudios sobre satisfacción de los usuarios son ampliamente utilizados en un gran número de servicios (IIPA, 2008). Desde 2005, todas las organizaciones tienen que definir de forma clara sus objetivos de servicio, de forma que puedan medirse los resultados obtenidos (EUPAN, 2008b).

En **Alemania** se han desarrollado, desde 1999, varios programas pilotos a nivel local, especialmente en servicios con un contacto directo con los ciudadanos (salud, integración o empleo). Estos proyectos se han centrado principalmente en estándares de calidad, comunicación y orientación al usuario. (IIPA, 2008; EUPAN, 2008b).

En **Rumanía** varias autoridades locales están utilizando cartas de servicios (por ejemplo Bihor Prefecture¹¹). En 2007, el gobierno rumano

¹¹ <http://www.prefecturabihor.ro/>

aprobó el memorándum "*Medidas necesarias para mejorar la calidad de los servicios*", que contenía un plan para el periodo 2007-2008, y que estaba encaminando a la mejora de la calidad en una serie de servicios públicos, tales como, emisión de pasaportes, licencias de conducir, etc... Entre las medidas previstas, también se establecían las actitudes que debían mostrar los proveedores con los usuarios de los servicios. (EUPAN, 2008b).

Las indicaciones para elaborar cartas de servicios en **Estonia**, a nivel central, fueron aprobadas en el año 2000 (IIPA, 2008). Esta iniciativa perseguía dos objetivos. Por una parte, promover la orientación al ciudadano y crear una serie de acuerdos entre éstos y las entidades públicas, y por otra, enlazar gastos presupuestarios con outputs, creando indicadores de gestión medibles (EUPAN, 2008b). Únicamente algunos departamentos pusieron en marcha mecanismos efectivos de quejas. El hecho de que las cartas no sean utilizadas nivel local, junto con el poco margen de participación ciudadana que contempla, ha limitado en gran medida su impacto (IIPA, 2008).

En **Hungría**, el gobierno central, en colaboración con los gobiernos locales y agencias regionales y locales, puso en marcha un programa piloto de cartas de servicios en el condado de Bacs-Kiskun, con resultados satisfactorios. En este proyecto, doce entidades públicas asumían la obligación de mejorar los estándares de calidad (EUPAN, 2008b). Aunque a nivel nacional no ha sido aprobada ninguna carta de servicios, algunas entidades públicas están elaborándolas de forma voluntaria (EUPAN, 2008b; IIPA, 2008).

Malta lanzó las *Quality Service Charter* en 1999, desarrollándose a partir de su aprobación más de 60 cartas. A partir de la experiencia con esta herramienta, se han elaborado unos estándares mínimos de servicios, aplicables desde 2006 a todos los servicios públicos, incluidos aquellos que no han elaborado su propia carta (IIPA, 2008). También se ha publicado un manual que sirva de guía para la elaboración e implementación de las cartas, *The Quality Service Charter Handbook* (EUPAN, 2008b).

En **Polonia**, durante el año 2000, se difundió, entre las instituciones gubernamentales, un folleto con el título *My Rights at Office: Manual of Government Administration Client*, donde se pretendía familiarizar a los ciudadanos con sus derechos respecto de las actividades y procedimientos de la administración. Desde 2004, todas las instituciones están obligadas a publicar, entre otras cuestiones, información sobre estándares de servicios en la página web del *Boletín de Información Público*. Además, muchas entidades públicas ofrecen información sobre sus valores, misión y visión, así como, derechos ciudadanos, trámites e impresos (IIPA, 2008). En 2005 se introdujo en las agencias tributarias, una carta de servicios dirigida a mejorar la relación con los usuarios que regulaba los métodos de trabajo, así como, la comunicación externa e interna. A parte de la agencia tributaria, otras entidades de forma individual, también han ido introduciendo cartas de calidad (EUPAN, 2008b).

En **Luxemburgo** existe un marco general que garantiza los derechos y estándares de los procedimientos administrativos. Potenciar la calidad en la gestión es uno de los principales ejes del programa de reformas. En este contexto, y desde 2008, la elaboración de guías para la elaboración de cartas de servicios está dentro del alcance del programa (IIPA, 2008; EUPAN, 2008b).

En **Bulgaria**, aunque las guías para desarrollar las cartas de servicios se publicaron en 2002, no ha sido hasta finales de 2006 y principios del 2007 cuando la publicación de cartas de servicios se ha convertido en obligatoria (EUPAN, 2008b).

En **Republica Checa**, el programa piloto *Improvement of customer services through service charters* fue introducido en 2006-2007 (EUPAN, 2008b). Las obligaciones de la organización hacia los ciudadanos son parte integral de la carta de servicios. Éstas deben contener, de forma clara, un sistema de quejas en idiomas locales, y en caso de que no se alcancen los estándares establecidos, hay previsto un sistema de compensación (IIPA, 2008). El sistema de cartas, sin embargo, no está completamente desarrollado (Faber, 2009).

La introducción de las cartas de servicios en **Latvia** ha sido una de las principales iniciativas de la estrategia de reforma de este país. Esta medida trata de potenciar la comunicación y la implicación de los ciudadanos, y contempla un sistema de quejas con compensaciones (IIPA, 2008). Sin embargo, no existe un marco común para todas las administraciones públicas, y su uso no se ha extendido entre ellas de forma uniforme (EUPAN, 2008b). Entre los servicios comprometidos con la elaboración de cartas de servicios está el *Roads Traffic Security Directorate* (Reinholde, 2011).

En **Chipre**, varios departamentos gubernamentales han preparado cartas de servicios para informar a los ciudadanos de la documentación que necesitan y los procedimientos más relevantes. Su uso, no obstante, es limitado (IIPA, 2008). Tampoco en **Grecia** ha tenido gran éxito la iniciativa de cartas de servicios. Desde 1999, la ley contempla la posibilidad su elaboración, pero el programa ha tenido una aplicación muy limitada, siendo muy pocas las cartas de servicios publicadas (EUPAN 2008b; IIPA, 2008).

Lituania no posee formalmente una carta de servicios, aunque los principales aspectos de éstas están contenidos en las leyes nacionales: implicación en los servicios públicos, derechos de los ciudadanos, sistemas de quejas. En 2004, se aprobó *Strategy of Public Administration Development. The Action Plan for the implementation of the Strategy for 2007-2010*, que puede ser el primer paso hacia la introducción efectiva de esta iniciativa. Por su parte, en **Austria** existen estándares de calidad, especialmente en grandes ciudades, y los gobiernos locales empezaron a mostrar interés por este tipo de iniciativas en 2004. (EUPAN, 2008b).

2.4.2.2. Las cartas de servicios en América y Australia

A la hora de exponer la difusión de las cartas de servicios en los continentes americano y austral, hay que considerar dos ámbitos diferenciados. Por una parte, los países del área de influencia anglosajona,

considerados pioneros en la aplicación del NPM, como Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda, y por otra, el resto de países, donde al igual que en el caso de los países asiáticos y africanos, la implantación de las cartas de servicios ha estado impulsada fundamentalmente por organismos internacionales.

La implantación de las cartas de servicios en **EE.UU** (*Putting Customer first*) formó parte de la reforma administrativa emprendida, en 1993 por el gobierno americano, el *National Performance Review* (NPR). Tomó la forma de *Customer Service Plans*, aunque como señala McGuire (2001), los aspectos técnicos eran similares a las cartas de servicios. Esta iniciativa tenía como objetivos mejorar la capacidad de respuesta del gobierno y su imagen pública (McGuire, 2001; Torres, 2006), a la vez que generar ahorros en costes (McGuire, 2001). Compartía varios de los principios fundamentales con la iniciativa británica (IIPA, 2008), y al igual que ésta, llevó aparejada la creación de un premio a las buenas prácticas, los *Hammer Awards*.

Una cuestión destacable del programa de cartas americano es que su revisión se ha realizado de forma externa, a través del *American Customer Satisfaction Index (ACSI)*, índice desarrollado para medir la satisfacción de los consumidores con entidades privadas desde 1994 (McGuire, 2001).

En 2011 se aprobó la orden *13571 Streamlining Service Delivery*, en la que se establecía que las agencias debían desarrollar un *Customer Service Plan* y publicarlo en su página web, en el apartado *Open Government*. Estos planes debían establecer: cómo proporcionar los servicios y mejorar las experiencias de los usuarios, contener estándares de servicio y mecanismos claros de feedback, simplificar los procesos, reduciendo en su caso, el número de llamadas y solicitudes para obtener un determinado servicio, e identificar las formas de utilización de las nuevas tecnologías para mejorar la prestación de los servicios.

Australia adoptó las cartas de servicios en 1997 con el programa *Putting Service First*. Éstas tenían como objetivo garantizar unos estándares de servicios, establecer niveles de referencia para medir la calidad de los mismos y constituir un instrumento que favoreciera la competencia. El programa requería, a todas las agencias de la Commonwealth, que identificaran a sus usuarios y desarrollaran cartas de servicios. También establecía la necesidad de una auditoría externa de la gestión desarrollada, en relación a los objetivos fijados cada 3 años. Entre las principales características, distintivas respecto de los principales países del ámbito anglosajón, destaca el énfasis en el desarrollo de mecanismo de quejas (McGuire, 2001; Montesinos y Brusca, 2007), y en señalar, explícitamente, quién asume la responsabilidad de prestar los servicios en los niveles comprometidos (IIPA, 2008).

En la actualidad el programa de cartas de servicios sigue activo, y en las páginas web de departamentos gubernamentales, como el de Infraestructuras y Desarrollo Regional, Emigración, Comunicaciones o Industria y Ciencia, entre otros, se puede consultar su *Client/Customer Service Charter*.

Canadá puso en marcha el proyecto *Public Service 2000* en 1989, con el que se pretendía ofrecer a los empleados públicos una herramienta que les permitiera afrontar las demandas crecientes de mejores servicios públicos. Esta iniciativa partía de la idea de que la motivación de los empleados es una cuestión fundamental en la mejora de la gestión pública (Tellier, 1990). Este programa perdió fuerza, cuando el gobierno dió prioridad a finales de 1993 a la reducción del déficit público (Clark, 2002). En 1993 se lanzó la *Service Standards Initiative*, para animar a los departamentos y agencias a desarrollar y publicar estándares de servicios. Posteriormente, en 1995 aprobó la *Quality Service Initiative*, con la intención de ir midiendo de forma gradual la satisfacción de los usuarios (Pollitt y Bouckaert, 2011). En 1997 publicó *Getting Government Right-Governing for Canadians*, un documento donde recogía los logros alcanzados y describía las herramientas utilizadas para hacer más accesible al gobierno, y mejorar la calidad y la satisfacción de los usuarios

(Minister of Public Works and Government Services, 1997). En 2005 se puso en marcha *Service Canada*¹², una agencia que agrupa un amplio abanico de servicios, y cuya carta de servicios o *pledges*, es accesible a través de internet.

En la actualidad Canadá, aunque no contempla explícitamente las cartas de servicios como tales, aprobó en 2014 la norma *Policy on Service* (Treasury Board of Canada, 2014), en sustitución de *Policy Framework for Service Improvement in the Government of Canada* del año 2000. La nueva norma establece que, para que la prestación de los servicios se realice forma eficiente y eficaz, éstos deben ser diseñados teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios, posibilitando progresivamente el feedback, y en la medida de lo posible, su prestación debe realizarse de forma electrónica. Además, deben potenciar una cultura de excelencia y desarrollarse de acuerdo con el principio eficacia en costes, considerando oportunidades de estandarización, integración y rediseño. Tal y como se reconoce en una guía para la gestión de los servicios públicos, publicada en 2015 para facilitar la implementación de *Policy on Service*, estos principios difieren de los conocidos criterios de rapidez en el servicio, facilidad de acceso, y trato amable y respetuoso, habituales en la mayoría de programas de cartas de servicios (Treasury Board of Canada, 2015).

En **Nueva Zelanda**, el número de cartas de servicios implementadas es muy pequeño. Su enfoque hacia la calidad está centrado en el establecimiento de objetivos y en valorar la satisfacción de los usuarios, así como, en el uso de la tecnología para la prestación de servicios. Su finalidad es fortalecer el acceso, la capacidad de respuesta y la eficacia de los mismos (Faber, 2009).

Las *Cartas de Compromiso con el Ciudadano* fueron introducidas en **Argentina** en julio del 2000, dentro del Programa de Modernización del

¹² <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml>

Estado, como uno de los principales ejes de la reforma. En el programa se resaltaban cuatro componentes:

1. Estándares de calidad.
2. Sistemas de información al ciudadano.
3. Modalidades de consulta y participación de los ciudadanos.
4. Supervisión y evaluación.

En 2001 se realizó una primera evaluación que permitió determinar que, en general las cartas eran demasiado técnicas, habían sido implementadas sin demasiado conocimiento por parte de los ciudadanos, y sin su participación en la definición de las metas esperadas (Moreno, 2004).

Con el objetivo de solucionar los problemas detectados y fomentar la participación ciudadana, en julio de 2002 se creó la Unidad de la Sociedad Civil, que debía articular los esfuerzos entre las instituciones públicas y organismos de la sociedad civil (Carty, 2004; Moreno, 2004). Como parte del proceso para potenciar la implicación activa de los ciudadanos, se crearon los *Boletines de calificación ciudadana o Tarjetas de Puntaje*, los cuales, a través de encuestas sobre la calidad y cumplimiento de las cartas, puntuaban la calidad de las mismas. Otros mecanismos de participación utilizados incluyen: encuestas de satisfacción, discusión de grupos focales, etc... (Moreno, 2004).

En la actualidad, veintiocho organismos de la administración pública nacional tiene sus cartas vigentes, doce cartas activas se implementan en organismos provinciales y municipios, y los organismos, Trenes Argentinos Operadora Ferroviaria (SOFSE), Línea Sarmiento, Superintendencia de Servicios de Salud y Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT), están trabajando en la elaboración de su primera carta¹³.

¹³http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/resultados_del_programa.htm

En **México**, las cartas de servicio han tratado de orientar los servicios públicos hacia las necesidades de los usuarios y a mejorar la transparencia. Los principios en los que se basa esta iniciativa son: implicación de la sociedad civil en el desarrollo de los estándares; evaluación por parte de los usuarios y publicación de los resultados. Según IIPA (2008), los compromisos que contienen las cartas de servicios en México tienen cierta fuerza legal.

En el lanzamiento de la iniciativa se fijó como objetivo, tener desarrolladas 240 cartas, en los servicios de mayor impacto ciudadano, para finales del 2005 (Ministry of Public Administration, 2005). Además, el gobierno también pretendía completar esta medida con un sistema digital, que midiera la satisfacción del usuario de forma instantánea en el momento de recibir el servicio regulado por la carta.

Durante el año 2008, el proyecto de las cartas de compromiso sufrió una evolución, integrándose en el *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*. Este programa pretendía mejorar la calidad y la efectividad de los servicios públicos y reducir los costes. No obstante, algunas dependencias federales decidieron continuar con el formato original de las cartas de servicios, aunque su operativa cotidiana formaba parte del nuevo programa de mejora (Clad¹⁴).

En **República Dominicana**, la Oficina Nacional de Administración y Personal elaboró en el año 2000 su primera carta de servicios. Tomó como referencia para su elaboración, la metodología de cartas de servicio española, y en ella se recogían los servicios prestados a la ciudadanía y algunas informaciones generales.

En 2008 y 2009, se lanzaron sendas iniciativas de cartas de servicios en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de Administración Pública. En abril de 2010 se aprobó el Decreto 211-10, que establecía la elaboración e implementación de las Cartas Compromiso al

¹⁴<http://siare.clad.org/siare/innotend/cartascomp/mexico/origen.html>. Consulta 5 de mayo 2015.

Ciudadano en la Administración Pública, con carácter obligatorio. El objetivo de la iniciativa era facilitar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos, proporcionándoles una influencia más directa sobre los servicios públicos y permitiéndoles comparar lo que pueden esperar con lo que reciben realmente. El Ministerio de Administración Pública quedaba encargado de aprobar las cartas, utilizando para ello la "Guía para el Desarrollo de Cartas Compromiso", y de evaluarlas anualmente para verificar los estándares de calidad definidos en dichas cartas (Clad¹⁵).

Jamaica introdujo las cartas de servicios en 1994, siguiendo el modelo de la iniciativa británica. La finalidad de esta medida era potenciar la participación de los ciudadanos a través de una mejor información. Contaba con un sistema de quejas y compensaciones, orientado a imponer una disciplina a los proveedores de servicios, haciéndoles más permeables a las necesidades de los usuarios. Con la fijación de unos estándares de referencia, se pretendía, además, aumentar el grado de responsabilidad y transparencia en la prestación de los servicios. En 2009 se habían implementado cartas de servicios en cuarenta organizaciones, y los resultados de su implantación, en líneas generales, fueron positivos (Tindigarukayo, 2012).

2.4.2.3. Las cartas de servicios en los países asiáticos

En mayo de 1997, **India** adoptó el *Action Plan for Effective and Responsive Government*, donde se instaba a las agencias públicas, tanto a nivel federal como estatal, a publicar su propia carta de servicios. Éstas debían contener estándares de servicios, plazos razonables en los que se puede esperar que el servicio sea prestado, mecanismos de quejas y compensaciones, y un control independiente, donde se implicará a ciudadanos y grupos de interés (Sharma y Agnihotri, 2001). El proyecto,

¹⁵ <http://siare.clad.org/siare/innotend/cartascomp/republicadominicana/origen.html>. Consulta 5 de mayo 2015.

inicialmente se centró en servicios con mayor contacto ciudadano, como ferrocarriles, telecomunicaciones o servicios postales (CGG, 2008). Un aspecto diferencial de esta iniciativa respecto a la inglesa, a la que toma como referencia, es la inclusión de las obligaciones de los ciudadanos en relación con los servicios (Sharma y Agnihotri, 2001; CGG, 2008).

Hasta abril de 2008, los distintos niveles y agencias gubernamentales habían elaborado más de 700 cartas de servicios (IIPA, 2008). Además, el Gobierno de la India desarrolló en 2002, un portal en internet donde se recogen diferentes cuestiones sobre esta herramienta. En la actualidad, este portal sigue activo y en su página de acceso se establece que, el principal objetivo que persigue una entidad al publicar una carta de servicios es mejorar la calidad de los mismos (DARPG¹⁶).

Se han realizado varias evaluaciones de esta iniciativa, y entre los principales problemas encontrados en la implementación de las cartas de servicios se encuentra, la falta de comunicación e implicación del personal, así como el desconocimiento de su existencia, tanto por el público, como por las propias organizaciones (Haque, 2005). Por otra parte, el hecho de que muchos estándares sean ambiguos y poco realistas, la falta de instrumentos de medida de la gestión, la ausencia de una estrategia y la carencia de los recursos necesarios para su desarrollo, han mermado el éxito de esta iniciativa. (Haque, 2005; CGG, 2008; IIPA; 2008). En esa línea, Sharma (2012) destaca, en su estudio sobre las cartas de servicios del municipio de Chandigran, que éstas son en realidad una formalidad. El pobre diseño de las cartas, la falta de publicidad, de actualización y de profesionalidad de los empleados, así como el desconocimiento del sistema de quejas, por parte de los usuarios, ha supuesto que esta medida no haya producido los resultados esperados.

Para potenciar la mejora de la cartas de servicios, el Gobierno de la India, puso en marcha en 2009 un sistema de certificación de la calidad denominado *Sevottam*, en él se establecen una serie de requisitos y

¹⁶ Acceso online el 4 de mayo de 2015 (<http://goicharters.nic.in/>).

estándares de calidad que deben cumplir los servicios públicos, y en especial las cartas de servicios (DARPG, 2011).

Filipinas puso en marcha en 2007 una legislación que pretendía mejorar la prestación de servicios, reducir las ineficiencias y tratar de evitar la corrupción (*Anti-Red Tape Act of 2007*). Uno de los principales elementos de esta reforma fue la implantación de cartas de servicios para todos aquellos servicios con contacto directo con los ciudadanos, tanto a nivel nacional como local. No obstante, con anterioridad a esta reforma, entre los años 2001 y 2007, ciudades como Naga, Marikina o Bacolod, entre otras, ya habían adoptado esta herramienta (Saguin, 2013).

En 2008, una nueva normativa definió la información que debía recogerse en las cartas de servicios: visión y misión, identificación de los servicios ofrecidos, los pasos para obtener los servicios, la persona responsable de cada carta, el tiempo máximo en el que se completa el servicio, la documentación necesaria que debe aportar el usuario, el retraso probable en caso de circunstancias imprevistas, las tasas, el sistema de quejas y los datos de contacto (Gobierno de Filipinas, 2008).

De acuerdo con Saguin (2013), los resultados de este programa, cinco años después de su implantación, eran alentadores en relación a la mejora de la competitividad, aunque la falta de implicación de los grupos de interés en su formulación, a pesar de estar previsto en la legislación, y la ausencia de información relevante o la falta de cierto grado de estandarización, son algunos de las cuestiones que obstaculizan un mayor grado de éxito.

Malasia publicó una guía para elaborar cartas de servicios en 1993, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios y asegurar la responsabilidad los proveedores de los mismos. Fundamentalmente seguía el modelo británico, y como éste, introdujo un sistema de reconocimiento a las mejores prácticas, el *Best Client's Charter Award* (Sharma y Agnihotri, 2001; CGG, 2008). El gobierno de Malasia requiere la formulación de cartas de servicios en todos los niveles de gobierno, y

establece que sean divulgadas en lugares claramente visibles. Esta sistema también prevé, desde 1994, un sistema de compensación ante el incumplimiento de los compromisos (IIPA, 2008).

En **Bangladesh**, las cartas de servicios fueron introducidas en 2008 por un gobierno provisional. Aunque el objetivo de la medida era mejorar la calidad y responsabilidad en la prestación servicios en el ámbito local, ésta se realizó sin contar con la participación de grupos de interés.

Este país está tratando de implementar proyectos de desarrollo, y en ese sentido, se pretendía que las cartas de servicios sirvieran para dar a conocer a los ciudadanos los tipos y niveles de servicios que podían esperar de las autoridades (Rahman, 2013; Huque y Ahsan, 2015). En 2009 se relanzó el programa, tratando de tener en cuenta las expectativas de los ciudadanos y de potenciar la participación de los funcionarios. También se introdujeron mecanismos de quejas y compensaciones, todo ello con el objetivo de hacer la administración más transparente y responsable (Rahman, 2013). No obstante, los resultados de las evaluaciones realizadas muestran que el desarrollo satisfactorio de esta iniciativa se ve afectado por la corrupción, los retrasos y el inadecuado número de empleados. Para Razzaque (2012), una cultura organizativa desfavorable y unos recursos humanos sin la formación adecuada, son también obstáculos al éxito del programa.

Hong Kong introdujo sus *Performance Pledges* en 1992, siguiendo, como muchos países, el modelo británico. Estas cartas debían mostrar estándares de servicios de una forma clara y sencilla, y establecer el derecho a reclamar y a recibir una respuesta. Además, debían incluir un control de los logros alcanzados. De acuerdo con Cheung (2005), esta medida sirvió para fortalecer la autonomía de gestión y despolitizar algunos servicios. En la actualidad esta iniciativa sigue activa, y muchos servicios públicos tienen accesible una carta de servicios a través de su

página web. Así por ejemplo, el servicio de bomberos publica una carta que está actualizada con fecha 2015¹⁷.

Sri Lanka introdujo por primera vez las cartas de servicios en 2007. Sin embargo, en aquel momento no fue completamente implementada, y en 2009, con la ayuda de UNDP y el proyecto *Local Government Project*, fue relanzada. Este nuevo proyecto trató de incorporar mecanismos de feedback, como los sistemas de quejas y sugerencias, centros de llamadas y encuestas ciudadanas (UNDP, 2012). Para favorecer una adecuada implementación, se ha desarrollado una base de datos, donde se requiere a los responsables que estudien los servicios que proporcionan y los niveles de calidad, así como, en su caso, las normas que los regulan, de forma que los trabajadores pueden ser conscientes de las fortalezas y debilidades de los servicios.

Otros países asiáticos que también han introducido esta iniciativa de calidad son, entre otros, **Nepal**, donde según Acharya (2010) las cartas de servicios han contribuido a mejorar la calidad de los servicios públicos y el nivel satisfacción de los ciudadanos, **Emiratos Árabes Unidos** (Haque, 2005) o **Singapur** (IIPA, 2008; Drewry, 2005).

2.4.2.4. Las cartas de servicios en los países africanos

Varios países africanos han desarrollado programas de cartas de servicios. Entre ellos podemos destacar: Sudáfrica, Ghana, Namibia o Etiopía. Sin embargo, factores económicos y estructurales, así como, la ausencia de apoyo interno han afectado su efectividad, por lo que todavía no han producido los resultados esperados.

En **Sudáfrica**, las cartas de servicio (*Batho Pele*) fueron introducidas por primera vez en 1997 por el gobierno de Mandela. Esta iniciativa, cuyo nombre significa *Gente Primero*, se basa en ocho principios: cortesía,

¹⁷ <http://www.hkfsd.gov.hk/eng/performance.html>

eficacia y eficiencia, consulta, acceso, derecho a la información, estándares de servicios, apertura y transparencia, y compensación¹⁸. Estos principios pretendían simplificar y promover las relaciones entre funcionarios y ciudadanos (Mbecke, 2015).

Batho Pele requería que los departamentos adoptaran estos principios y remitieran un informe anual de su cumplimiento. El programa también preveía visitas, sin anunciar, de los ministros a los lugares de prestación del servicio (IIPA, 2008) y establecía un sistema de Centros Comunitarios Multipropósito con los que se pretendía llevar a las comunidades los servicios del gobierno de forma integrada (Carty, 2004).

Una característica singular de esta iniciativa fue la puesta en marcha del programa *Izimbizo Programme*. Un *Imbizo* (*en singular*) es un fórum que posibilita el diálogo, cara a cara, entre los líderes políticos y el público en general. Esta plataforma otorgaba a la gente corriente la oportunidad de plantear, a sus representantes políticos, sus experiencias y las necesidades de sus comunidades, así como, sugerir soluciones. Al mismo tiempo, ofrecía a los representantes políticos, la posibilidad de informar de los programas de acción y los progresos alcanzados (IIPA, 2008). Batho Pele no alcanzó las metas expuestas en sus principios, ya que, los contenidos de la carta sudafricana nunca fueron acompañados por acciones tales como, la reingeniería de los procesos o la capacitación de los funcionarios, para hacer viable su cumplimiento.

En septiembre de 2014, en una cumbre titulada *Back to Basics: Serving Our Communities Better*, el presidente sudafricano hizo un llamamiento a los gobiernos locales y grupos de interés para que colaboraran en el fortalecimiento de los municipios, con el objetivo de asegurar mejoras en la prestación de los servicios públicos en el ámbito local. Entre los *básicos* señalados en esta cumbre, e incluidos en el documento resultante, se encuentra el Batho Pele¹⁹. Sin embargo, Mbecke

¹⁸ http://www.dssl.limpopo.gov.za/docs/bathopele/Principles_of_Batho_Pele.pdf

¹⁹ <http://www.gov.za/governance-and-administration-cluster-media-briefing>

(2015) señala que, para que estas iniciativas tengan éxito, es necesario líderes emprendedores, así como un enfoque más participativo.

En **Ghana**, la *New Citizen's Charter* se introdujo en 2007 con el objetivo de mejorar la imagen del gobierno ante los ciudadanos. La carta de servicios consistía en un breve documento público que proporcionaba información, a los grupos de interés, sobre los servicios y funciones del gobierno o agencias gubernamentales, de forma que éstos pudieran valorar la eficiencia en la prestación de los mismo (IIPA, 2008). Representaba, por tanto, un compromiso de las entidades públicas con estándares de calidad y rapidez en la prestación de los servicios, y con la transparencia. Junto con las cartas de servicio, se puso en marcha un comité que debía controlar y evaluar el grado en que los departamentos y agencias cumplían los compromisos adquiridos. También se introdujo un "*Charter Mark*, donde se fijaban unos criterios de referencia basados en las necesidades y expectativas de los usuarios. Este premio pretendía motivar a las organizaciones a conseguir las mejoras necesarias, estableciendo, para a ello, premios y sanciones (Ohemeng, 2010).

Aunque a finales del 2008, el número de organizaciones que habían apostado por esta iniciativa era de ciento veinte, Ohemeng (2010) señala que, el programa de carta de servicios no ha producido los resultados esperados, principalmente por no formar parte de una estrategia coherente de reformas.

Namibia adoptó en 1999 el *Public Service Charter*, también con la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos (Van Greunen (2001). Los principios básicos de su carta de servicios son: el establecimiento de unos estándares de servicios, que deben ser fijados controlados y publicados, información y transparencia, consultar regularmente y dar capacidad de elección a los usuarios, no discriminación, calidad de servicio, eficiencia y eficacia, así como claridad y cortesía (Van Greunen, 2001; IIPA; 2008).

Etiopia, por su parte, adoptó esta iniciativa en 2012, y de acuerdo con Nigussa (2014), aunque ha supuesto algunas mejoras, no ha resultado todo lo eficaz que se esperaba, debido, entre otras razones, a la mentalidad de los proveedores de los servicios y a la ausencia de transparencia e información sobre los servicios y estándares.

Otros países africanos como **Kenia, Uganda, Tanzania, Ruanda o Nigeria**, también han experimentado con distintos modelos de cartas de servicios pero sin demasiado éxito, principalmente, como en el caso de otras experiencias comentadas, por las circunstancias políticas y económicas (IIPA, 2008).

2.4.3. Las cartas de servicio en España

Las cartas de servicio en España se integran dentro de un conjunto de acciones, iniciadas por el Ministerio de Administraciones Públicas, para la mejora de la calidad en la Administración, y que condujeron a la aprobación del *RD 1259/1999, de 16 de julio por el que se regulan las Cartas de Servicios y los premios de calidad en la Administración General del Estado*. Bajo el amparo de esta norma que, de acuerdo con su exposición de motivos, pretendía situar al ciudadano en el centro de sus decisiones, se desplegó un plan de calidad con el objetivo de traducir las expectativas ciudadanas en mejoras de los servicios, por medio del suministro de información sobre la naturaleza, contenido, características y formas de prestación de los mismos, sobre sus estándares y sobre los sistemas de participación seguimiento y actualización de compromisos.

Tras un periodo de aplicación, la evolución de los organismos de la Administración General del Estado, tanto en su funcionamiento interno, como en su relación con los usuarios de los servicios, los cambios sociales y culturales, así como los conocimientos adquiridos justificaron la oportunidad de profundizar en las medidas ya implantadas y de abordar otras nuevas desde una perspectiva integral. Con ese objetivo, se aprobó el *RD 951/2005 de 29 de julio por el que se establece el marco general*

para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, que integra de forma coordinada y sinérgica, además del programa de cartas de servicios, otros programas básicos que pretenden la mejora continua de los servicios: el programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción los usuarios de los servicios, el de quejas y sugerencias, el de evaluación de la calidad de las organizaciones, el de reconocimiento y el programa del observatorio de la calidad de los servicios públicos.

El Programa de Cartas de Servicios, incluido en el *RD 951/2005*, detalla el significado, alcance, contenido y estructura de las cartas de servicios para los organismos y entidades de la Administración General del Estado. Este Programa también contempla la posibilidad de certificación de las cartas de servicios por parte de las la Agencia de Evaluación, lo que supone un reconocimiento de la calidad de las citadas cartas, en la medida en la que muestra el compromiso de las organizaciones con la mejora de los servicios prestados y con el aumento de la satisfacción de los ciudadanos y usuarios de los mismos.

De acuerdo con Olías de Lima (2003), con la introducción de las cartas de servicios a nivel central se perseguían, fundamentalmente, tres objetivos: la legitimidad democrática, a través de la difusión de información y la responsabilidad por los servicios financiados con recursos públicos; fijar los derechos de los ciudadanos y sus garantías, haciendo efectiva la influencia de éstos en los contenidos de los servicios públicos; y consolidar sistemas de evaluación de los servicios públicos.

Como ya hemos señalado al abordar el contenido de las cartas de servicios, la normativa aprobada para la Administración General del Estado no es de aplicación obligatoria, ni en el ámbito autonómico ni en el local, Sin embargo, como señala Torres (2006), las iniciativas que adopta el gobierno central en España suelen ser rápidamente imitadas por las entidades regionales y locales, siguiendo, de acuerdo con Vela (2014), un modelo descendente. Y así, pese a no tener carácter obligatorio, las cartas de servicios se han extendido por todos los niveles de la administración.

En el ámbito local, la FEMP ha promovido la elaboración de cartas de servicios mediante la publicación de guías que orienten, a las entidades locales, en la puesta en marcha de esta herramienta, como la ya comentada la *Guía IV: Elaboración de una Carta de Servicios* (FEMP, 2011). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por potenciar esta iniciativa, el estudio comparativo de cartas de servicios realizado por Montesinos y Brusca (2007), señalaba dos problemas de las cartas de servicios a nivel local: no contienen objetivos claros, sino que muchas veces son únicamente buenas intenciones, y tampoco existe suficiente información sobre el logro de los objetivos para poder valorar las mejoras alcanzadas.

La administración pública española es consciente de que la implementación de las políticas públicas requiere de la cooperación intergubernamental e interadministrativa, y por lo tanto, de desarrollar una gobernanza multinivel en el que se establezcan elementos de coordinación y de generación de sinergias. Por ello, en octubre de 2005 se puso en marcha la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios Públicos, liderada por la Agencia Estatal de Evaluación de los Servicios Públicos (AEVAL). Fruto de la actividad de esta red es la elaboración en 2009, de una Carta de Compromisos que tiene como finalidad potenciar el aprendizaje mutuo entre las administraciones públicas, estableciendo un enfoque común para el desarrollo de la calidad en la gestión, en los tres niveles de gobierno (nacional, autonómico y local).

Esta Carta de Compromisos no tiene carácter obligatorio, sino que como señala AEVAL (2011:8), *“pretende constituir una reflexión que, partiendo de los principios de la Gobernanza Europea (apertura, responsabilidad, eficacia, participación y coherencia), así como de unos valores, objetivos y estrategias propios de una gestión pública de calidad, compartidos por todas las administraciones españolas, ofrezca un conjunto de compromisos concretos, por parte de todas ellas, que puedan erigirse en el marco común de referencia para guiar sus actuaciones”*.

Los compromisos contenidos en esta Carta común se estructuran en cinco apartados (AEVAL, 2009):

1. Compromisos con el servicios a la ciudadanía.
2. Orientación a objetivos y resultados.
3. Transparencia y ética pública.
4. Coordinación y cooperación.
5. Responsabilidad y sus racional de los recursos públicos.

Para concretar estos contenidos se establece un decálogo de iniciativas que adoptan la consideración de compromisos y cuyo punto número 8, como se muestran en la tabla 2.6, es la elaboración de cartas de servicios.

Tabla 2.6. Decálogo de la Carta Compromisos

<ol style="list-style-type: none">1. Determinar estructuras o mecanismos de apoyo necesarios para implantar la calidad en las Administraciones.2. Adoptar fórmulas organizativas y de coordinación interadministrativa para garantizar la ejecución efectiva de las políticas de modernización y calidad.3. Fomentar el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento.4. Apostar por la innovación en la gestión mediante la dotación de infraestructuras y la incorporación de instrumentos y tecnologías orientadas a la ciudadanía.5. Aplicar el análisis y evaluación permanente de las normas, programas, planes y políticas públicas.6. Desarrollar fórmulas de reconocimiento a organizaciones y a personas, incluyendo los incentivos ligados a la evaluación del desempeño.7. Rendir cuentas a la sociedad.8. Elaborar y difundir Cartas de Servicios.9. Integrar la calidad en los programas de gobierno.10. Establecer los mecanismos adecuados para el seguimiento y revisión de la Carta.
--

Fuente: AEVAL (2009)

Con posterioridad a su publicación, tanto AEVAL en 2011, como la FEMP en 2014, han publicado sendas guías que contemplan la metodología

para la valoración del seguimiento de estos compromisos por parte de las entidades que hayan acordado adoptar esta carta.

Las cartas de servicios son, por tanto, uno de los instrumentos de mejora de la calidad más consolidado a lo largo del tiempo en las administraciones públicas españolas. Sin embargo, aunque están presentes en la Administración del Estado²⁰, en el 94% de la entidades autonómicas y en centenares de organismos dentro del sector público español, en su mayoría, no se integran en sistemas organizados de cartas que respondan a actuaciones enmarcadas en una estrategia global (AEVAL, 2015). Por ello, la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios Públicos consideró conveniente someter a revisión esta herramienta. Resultado de esta revisión ha sido la publicación del *Marco Común sobre Cartas de Servicio en las Administraciones Públicas Españolas* (AEVAL, 2015). Este documento pretende:

- ✓ Proporcionar una orientación a las entidades públicas a la hora de establecer sistemas de gestión de cartas de servicios.
- ✓ Permitir un lenguaje común y la comparación de los actuales sistemas de gestión de cartas de servicios existentes en las diferentes administraciones públicas.
- ✓ Difundir el desarrollo de este instrumento de mejora de la calidad de los servicios públicos.

2.4.4. Reflexiones en torno a la difusión de las cartas de servicios

El panorama internacional descrito sugiere que la mejora de los servicios públicos y la implicación de los ciudadanos en las estrategias de mejora es una preocupación a nivel mundial.

²⁰http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/calidad/Cartas_servicios.html

Tal vez, la rápida y amplia difusión de las cartas de servicios se debe a que no requiere cambios estructurales significativos y proyectan una imagen de modernización a corto plazo (Torres, 2005). Como señala Pollitt (2001), los actores institucionales obtienen beneficios simplemente con el anuncio de reformas, incluso si éstas no están siendo implementadas de forma efectiva, o únicamente suponen ligeras mejoras.

La transferencia de ideas es evidente en el proceso de difusión de las cartas de servicios. La idea de estándares de calidad, mecanismos de consulta, e incluso la introducción de premios o sistemas de reconocimiento, son puntos comunes en la mayoría de las cartas implantadas. La difusión de las cartas de servicios puede explicarse, utilizando la terminología de DiMaggio y Powell (1983), como un proceso de isomorfismo. Bien mimético, tratando de copiar aquellas iniciativas que, aparentemente al menos, conducen a la mejora en los servicios y a incrementar la confianza en los gobiernos. Bien coercitivo, en los casos donde la introducción de las cartas de servicios está inducida por organismos internacionales, como es el caso de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, a pesar de la convergencia en el nivel retórico de la iniciativa (Nikos, 2001), del marco común y de la influencia del modelo británico, las diferencias en los entornos políticos sociales y económico o culturales condicionan su adaptación y posterior desarrollo (McGuire, 2001; Clark, 2000; Haque, 2005; Torres 2006).

Drewry (2005) señala que, aunque la lista de países que han introducido carta de servicios es larga, no sólo los contenidos varían de una iniciativa a otra, sino también los motivos. En algunos países la motivación más importante es la mejora de la gestión, en otros, justificar las actuaciones gubernamentales, mientras que en otros casos, la principal fuerza que ha llevado a la puesta en marcha estas iniciativas es la presión de entidades no gubernamentales de ayuda internacional.

En algunos países en vías de desarrollo, como Filipinas, Sudáfrica, Ghana, India etc, esta iniciativa, además de la mejora de la calidad y la orientación al usuario, también tiene como objetivos disminuir la corrupción y mejorar la confianza en el gobierno. En ese sentido, las cartas de servicios son un instrumento adecuado para enlazar modernización administrativa y democratización (Nikos, 2001). En otros países, las cartas de servicios son considerados como instrumentos alternativos al mercado, que tratan de introducir la competencia en la prestación de servicios.

Aunque en la mayoría de los programas de cartas de servicios, los compromisos no tienen fuerza legal, muchas de las iniciativas han desarrollado sistemas de garantías y compensación ante incumplimientos. Si la lógica del mercado se basa en el poder del cliente, la lógica democrática se asocia a los mecanismos donde los ciudadanos tienen voz, y en las cartas de servicios éstos están representados por los mecanismos de quejas y sugerencias (McGuire, 2001). No resulta por tanto sorprendente que, estos mecanismos hayan centrado la atención de muchas de las iniciativas descritas, especialmente en los países menos desarrollados.

CAPÍTULO 3

CARTAS DE SERVICIOS, INFORMACIÓN CONTABLE Y GOBERNANZA PÚBLICA

3.1 INTRODUCCIÓN

Como señala Hood (1995), las actividades del sector público necesitan ser estrechamente valoradas y evaluadas a través de las técnicas contables. En ese sentido, las reformas en el ámbito de la contabilidad son un elemento fundamental para el éxito de cualquier cambio en la gestión pública (Christiaens y Van Peteghem, 2007).

La naturaleza global y colaborativa de NPG, donde los programas de actuación pública se caracterizan por abarcar múltiples objetivos y distintas formas de medición, así como, las diferentes perspectivas entre los *stakeholders* acerca de qué cursos de acción habría seguir, suponen que los sistemas de información y las medidas de gestión deberán adaptarse a estos nuevos modelos, y tratar de incorporar los derechos y puntos de vista de los distintos agentes (Van Thiel y Leeuw, 2002; Christensen y Laegreid, 2007; Moynihan et al., 2011; Pollitt, 2011; Almquist, Grossi, Van Helden y Reichard, 2013).

En esa misma línea, Sahoul, Stafford y Stapleton (2012) señalan que las nuevas formas de gobernanza requieren una mayor cantidad de información y nuevas formas de divulgación, donde la información de carácter financiero debe ser completada con la de carácter no financiero. Como destacan Ammons y Rivenbark (2008), no puede valorarse de forma adecuada la responsabilidad de las entidades públicas, a menos que, además de ofrecer información financiera, se muestren los niveles de servicio alcanzados, así como la eficiencia y eficacia de sus actuaciones. De acuerdo con estos autores, el valor de la información de gestión es doble: por una parte permite una mejor asignación de responsabilidades, y por otra, facilita la mejora de los servicios públicos.

Las cartas de servicios representan medios de divulgación de información sobre los servicios que presta la entidad pública a sus usuarios, y, sobre todo, de los compromisos que asume en relación a éstos (Crespo y Criado, 2005). Son una herramienta para la mejora de la calidad

en la prestación de servicios, por tanto, no pueden limitarse a presentar un catálogo de los servicios ofrecidos por la entidad, sino que, para constituir un verdadero instrumento de gestión, deben llevar aparejada la responsabilidad en el cumplimiento de lo establecido en ellas. Las ventajas de las cartas de servicios, respecto a otros instrumentos de calidad, es que facilitan el contacto de la organización con el exterior (EUPAN, 2008a) y fomentan la participación de los usuarios en el diseño y la prestación de los servicios. Constituyen, por tanto, una forma de legitimar la organización (Falconer y Ross, 1999) y de aumentar la confianza en las instituciones (Van Ryzin, 2011).

Tras describir y analizar, desde un punto de vista teórico y general, las cartas de servicios, en este capítulo pretendemos profundizar en su vertiente externa, situándolas como una herramienta al servicio de la NPG, y especialmente como instrumento de información y transparencia al ciudadano, insertándolas en el marco conceptual de la información desarrollado recientemente por el IPSASB.

3.2 MARCO CONCEPTUAL DE LA INFORMACIÓN CONTABLE: USUARIOS Y OBJETIVOS DE LA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA

3.2.1 Usuarios de la información contable

La elaboración de información contable no es un fin en sí mismo, por el contrario, las necesidades de los usuarios en materia de información son un aspecto clave a la hora de presentarla. Por ello, la identificación de los usuarios de la información contable pública ha sido objeto de numerosas aportaciones por parte de distintos autores y organismos (Anthony, 1978; GASB, 1987; IPSASB, 1991; AECA, 2012, entre otros). Todos ellos coinciden en destacar, como usuarios de la información financiera pública a: acreedores e inversores, instituciones financieras, órganos de representación política, órganos de gestión, órganos de control y público en general.

Recientemente, el IPSASB (2014) ha presentado un planteamiento sintetizador, identificando dos grandes grupos de usuarios principales de la información financiera para propósitos generales (GPFRs):

1. Los destinatarios de los servicios públicos.²¹
2. Los aportantes de los recursos que permiten financiar dichos servicios.

El planteamiento que realiza IPSASB (2014), que puede hacerse extensivo a la información de carácter no financiero, no entra en contradicción con el resto de aportaciones, puesto que los grupos identificados por anteriores trabajos son en algún momento, o destinatarios de los servicios públicos, o aportantes de recursos.

Se trata de grupos de interés que, no ostentan autoridad para demandar la información que necesitan a la hora de evaluar la responsabilidad en el uso de los recursos, ni para una adecuada toma de decisiones. En el marco de la NPG, este grupo de usuarios adquiere una gran importancia, puesto que son considerados colaboradores necesarios para desarrollar las políticas y actuaciones públicas.

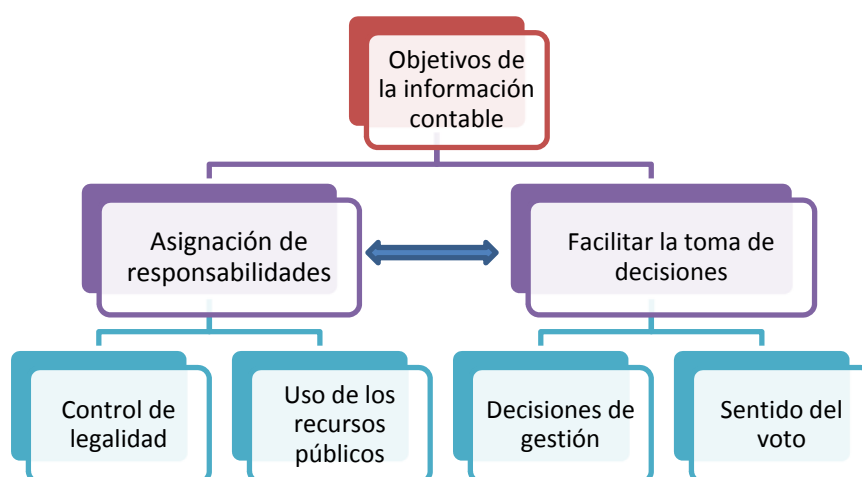
Los ciudadanos son un colectivo que pertenece a ambos grupos. Son los principales destinatarios de los servicios públicos y aportantes involuntarios de recursos financieros, sin que además, exista conexión entre recursos aportados y servicios recibidos. Sin embargo, aunque se reconoce a los ciudadanos como un grupo de usuarios de la información, no existe, en la normativa contable, ningún tipo de informe especialmente dedicado a ellos, y que éstos sean capaces de entender. Es por ello, que coincidimos con Brusca y Montesinos (2006), en que las entidades públicas deben ser especialmente responsables con respecto a este grupo de usuarios, puesto que como señala Meijer (2007) son los destinatarios principales de las políticas públicas.

²¹ También se consideran usuarios principales los órganos de representación política en su papel de representantes de los intereses de receptores de los servicios.

3.1.1 Objetivos de la información contable

Los principales pronunciamientos, tanto de ámbito nacional como internacional, han concretado la finalidad que debe cumplir la información contable en dos grandes objetivos: permitir la valoración y asignación de **responsabilidades** en el uso de los recursos y facilitar la **toma de decisiones** (AAA, 1972; GASB, 1987; 1999 PGCP, 2010; IPSASB, 2014). Estos objetivos, como reconoce el IPSASB (2014) no forman compartimentos estancos, sino que están interrelacionados entre si (ver figura 3.1).

Figura 3.1. Objetivos de la información contable



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al primer objetivo, ser de **utilidad para la toma de decisiones**, hay que señalar que los aportantes de recursos y receptores de servicios públicos necesitan información para formar de manera adecuada sus decisiones.

De acuerdo con el IPSASB (2014), hay que distinguir por una parte, aquellos que financian las actividades de las entidades públicas, bien de forma voluntaria (entidades financieras, donantes etc...), o bien como resultado de una transacción. El interés principal de estos usuarios residirá en valorar la solvencia y liquidez de las entidades para decidir si seguir financiándolas o no.

Por otra parte, estarían los contribuyentes, quienes no sólo no financian de forma voluntaria los servicios públicos, sino que, en muchas ocasiones no tiene la posibilidad de decidir si quieren o no recibir un servicio, ni tampoco pueden elegir entre diferentes proveedores de un mismo servicio. Este grupo de usuarios, en general, no tiene capacidad para influir de forma inmediata en las actuaciones públicas, pero si puede expresar sus preferencias a través del voto democrático, cuyo resultado sí puede tener consecuencias en la asignación de recursos para determinadas entidades públicas. En esa línea, un estudio de Brusca y Montesinos (2006) sobre 143 entidades locales españolas, refleja que la información financiera influye en los resultados electorales, y en especial, la información relativa a la gestión del gasto.

El otro gran objetivo de la información contable es permitir la asignación de **responsabilidades** por las actuaciones públicas. Este concepto no hace referencia al mero control del cumplimiento de la legalidad (rendición de cuentas), sino también a la responsabilidad en cuanto a la forma en que se han utilizado los recursos, es decir, responsabilidad por las decisiones tomadas y los resultados obtenidos.

Las entidades públicas son responsables de la gestión y uso de los recursos públicos, tanto ante los aportantes de recursos como ante los receptores de los servicios. Por otra parte, dado el origen principalmente tributario y coercitivo de éstos y la dependencia de los usuarios respecto de los servicios que prestan las entidades públicas, la información proporcionada debería permitir valorar los logros alcanzados durante un determinado periodo, y la viabilidad y capacidad de continuar prestando, al menos, el mismo nivel de servicio en el futuro.

De acuerdo con Brusca y Montesinos (2006), el objetivo de la de la responsabilidad en sector público es más importante que en el sector privado, y de hecho, debería constituir el principal objetivo de la información contable pública del que derivaran los demás.

Para alcanzar estos dos grandes objetivos, los datos que proporcione el sistema de información contable debe permitir valorar cuestiones tales como (IPSASB, 2014; Local Government Victoria, 2014):

- *La gestión de la entidad.* La valoración de la *performance* abarca varios aspectos. Por una parte, debe permitir apreciar si se han alcanzado los objetivos operativos y financieros, así como los niveles previstos de servicio, justificando de esta forma, los recursos recaudados durante el periodo al que hace referencia la información. Por otra parte, debe posibilitar valorar si el uso de los recursos se ha realizado de forma responsable y económica, y tratando alcanzar la eficiencia y eficacia. Todo ello sin olvidar el interés de los usuarios. También debe tenerse en cuenta, en la valoración de esta gestión, si se ha seguido la regulación existente en la obtención y uso de esos recursos. Es decir, el marco legal que contempla la buena gobernanza pública (Comisión Europea, 2001).
- *La liquidez y la solvencia de la entidad.* Entre otras cuestiones, debe permitir determinar si las operaciones corrientes están siendo financiadas con recursos corrientes recaudados a los contribuyentes, con endeudamiento o con otro tipo de recursos.
- *La sostenibilidad de los servicios públicos proporcionados.* Es decir, valorar si la entidad puede continuar financiando sus actuaciones, si los actuales niveles de impuestos y otras cargas establecidas son suficientes para mantener el volumen y la calidad de los servicios que se proporcionan.

Estos objetivos de la información contable están estrechamente relacionados con los principios de la buena gobernanza pública, especialmente con la transparencia, la participación, la *accountability*, así como, con la eficiencia y la eficacia.

A pesar del marco teórico establecido, tradicionalmente, y a diferencia de la contabilidad empresarial, la contabilidad pública no ha sido capaz de cubrir estos objetivos de una forma satisfactoria. Su atención ha

estado centrada en el seguimiento de la ejecución y liquidación del presupuesto, cuyo grado informativo es limitado. En ese sentido, Steccolini (2004), en un estudio sobre entidades locales italianas concluía que, si bien la información financiera anual, aparentemente era utilizada para asignar responsabilidades entre los usuarios internos, su uso como medio de información a los usuarios externos era prácticamente inexistente. Jones et al. (1985)²², por su parte, señalan que las cuentas anuales no contienen información relevante para los ciudadanos o está presentada en formatos demasiado complejos que limitan la accesibilidad.

A pesar de que tras varias décadas de reformas, los directores financieros todavía siguen considerando de mayor utilidad la información presupuestaria (Brusca y Montesinos, 2013), esta orientación resulta, en la actualidad, claramente insuficiente, sobre todo teniendo en cuenta las necesidades de información surgidas con las nuevas formas de gobernanza pública, donde la implementación de las políticas y la prestación de servicios públicos es cada vez más compleja plural y fragmentada (Osborne, 2010b). De acuerdo con Welch, Hinnant y Moon (2005), el gap de información entre los ciudadanos y los gobiernos es uno de los elementos que ha conducido a un declive en la confianza en las instituciones públicas. En ese sentido, es fundamental que los sistemas de información evolucionen al mismo ritmo que lo hace el entorno de las organizaciones públicas.

La información divulgada debe adaptarse a entornos con múltiples grupos de interés, no solo interesados en valorar la eficiencia y eficacia con la que las entidades públicas desarrollan su actividad, sino también en aspectos relacionados con la calidad de vida (Bovaird y Löffler, 2007). Por su parte, Yang y Holzer (2006) destacan que, para poder aprovechar todo el potencial de la información sobre gestión, y por tanto, para reducir la falta de confianza en las entidades públicas, esta información debe centrarse en aquellas cuestiones que realmente resultan relevantes a los ciudadanos, e integrar a los distintos agentes que participan en el diseño

²² Citado por Steccolini (2004)

e implementación de las políticas públicas en un proceso de mejora continua para todos ellos.

Las cartas de servicio pueden constituir excelentes herramientas que permitan hacer frente a estos retos de la nueva gobernanza pública, y como destaca Montesinos (2009), podrían complementar los estados financieros tradicionales.

3.2 INFORMACIÓN CONTABLE Y CARTAS DE SERVICIOS

EL IPSASB (2014) señala que los GFRs son un elemento fundamental que favorece la transparencia de las entidades públicas. Sin embargo, la información financiera que éstos incluyen, como hemos comentado, sólo cubre parcialmente las necesidades de los usuarios.

Esto puede conducir a que la relación entre los ciudadanos y las entidades públicas, con respecto a la información contable, se convierta en un círculo vicioso, donde la falta de interés y el escaso uso de la información, por parte de los ciudadanos, desmotive a ofrecer datos complementarios a quienes la elaboran; mientras que, el hecho de que la información que reciben no les resulte de utilidad o no sea fácilmente comprensible, puede conducir a que los ciudadanos hagan poco uso de ella.

Así pues, Bovaird y Löffler, (2002) y Löffler (2009) señalan, como parte esencial de las nuevas necesidades de información, el ofrecer datos sobre gestión, basada no sólo en la necesidades de los gestores, sino también en las necesidades de otros grupos de interés, así como en mostrar una transparencia fiscal que permita valorar el “*value for money*” de las actividades desarrolladas. En esa misma línea, Shaoul, Stafford y Stapleton (2012) señalan que, en un contexto público con múltiples *stakeholders* se requiere también de instrumentos de información externa multidimensionales, que cubran áreas como, la responsabilidad en el uso

de los recursos y la calidad de los servicios, sin olvidar el control financiero de los fondos públicos.

Esta inquietud ha sido recogida por el marco conceptual del IPSASB (2014), al reconocer la necesidad de mostrar información de carácter no financiero y sobre gestión, como parte de la GPFRs, dado que mayoritariamente, los organismos públicos no tienen su actividad orientada a la obtención de beneficios, sino a la prestación de servicios.

Así pues, además de los GPFRs, IPSASB (2014) propone en su RPG 2, *Financial Statement Discussion and Analysis* que, al objeto de contribuir al logro de los objetivos de facilitar la toma de decisiones y asignar responsabilidades, las entidades públicas elaboren información complementaria que refleje aquellas cuestiones que estén afectando a las cifras financieras. Entre las cuestiones sobre las que habría que informar destaca:

- *Una visión global o de conjunto de la entidad y su entorno:* misión y visión de la entidad, estructura organizativa, tendencias externas a la entidad en el ámbito, social, legal o político que puedan tener un impacto material en su situación financiera o en las formas de prestación de los servicios públicos.
- *Información sobre objetivos y estrategias de la entidad,* que permita a los usuarios entender las prioridades de la misma, así como los recursos que deben ser gestionados para el logro de los objetivos.
- Un *análisis de los estados financieros,* identificando los principales cambios y tendencias.
- Una *descripción de los principales riesgos e incertidumbres* que pueden afectar a los resultados y logros de la entidad.

Como destacábamos en el capítulo anterior, las cartas de servicios son documentos que, al contener información sobre objetivos y compromisos de calidad, hacen explícita la responsabilidad que los

gestores públicos asumen ante los ciudadanos, por lo que pueden constituir un proceso de continua discusión, colaboración y compromiso entre los ciudadanos y la entidad prestadora del servicio. Si como señalan Yang y Holzer (2006), incrementar la confianza en los gobiernos requiere de un proceso de aprendizaje continuo, donde hay que responder a preguntas del tipo: cómo debe medirse la gestión y cómo debe ser comunicados los logros alcanzados, las cartas de servicios pueden ser parte de la respuesta.

Por tanto, las cartas de servicios pueden constituir un vehículo que permita satisfacer una parte muy importante de estas necesidades de información de los usuarios que contempla el IPSASB (2014; 2015), al divulgar información sobre compromisos y requerir información sobre su cumplimiento. Por ello, a continuación trataremos de situar las cartas de servicios en el contexto del marco conceptual diseñado por el organismo.

3.2.1 Los requisitos de la información contable pública y las cartas de servicios

Los requisitos de la información contable son los atributos que hacen que la información ofrecida por las entidades, resulte útil para el logro de los objetivos que la misma persigue. Al igual que en el caso de los usuarios, ha habido numerosas pronunciamientos sobre las características cualitativas que debe cumplir la información contable para ser de utilidad (GASB, 1987; AECA, 2012b, etc...). En este trabajo tomaremos las recogidas por el IPSASB (2014), por ser el pronunciamiento más reciente. Este organismo distingue seis requisitos o características cualitativas: relevancia, fiabilidad, comprensibilidad, oportunidad, comparabilidad y verificabilidad; y tres restricciones: materialidad, coste-beneficio y equilibrio entre los requisitos.

De acuerdo con la IPSASB (2014), los requisitos de la información financiera y las restricciones establecidas para los GPFs son también aplicables a la información de carácter no financiero. Por su parte, el

IPSASB (2015) recoge la aplicabilidad de estas características a la información sobre gestión. Considerando que las cartas de servicios constituyen un instrumento, tanto de gestión como de información al ciudadano, en la tabla 3.1 mostramos una posible relación entre la información que pueden contener las cartas de servicios y los requisitos de la información contable.

Respecto a las restricciones a la información financiera, la **materialidad** representa la magnitud en la que la omisión de datos o su inexactitud puede influir en la asignación de responsabilidades y/o en la toma de decisiones (IPSAB,2014). En el caso de la información sobre gestión, la materialidad dependerá de la naturaleza del servicio y de las características de la propia entidad, por lo que no es posible establecer umbrales de información (IPSASB 2015). Para las cartas de servicios, la falta de materialidad iría asociada a la ausencia de información relevante respecto del servicio, y especialmente, a la falta de compromisos que puedan ser significativos para los usuarios, así como, a una escasa sintonía entre compromisos e indicadores asociados.

La economicidad o relación **coste-beneficio** es otra de las restricciones de la información contable. Así pues, los beneficios que proporcione la información presentada deben justificar el coste de su obtención. Una información tiene valor cuando reduce la probabilidad de que un usuario esté desinformado o mal informado. La valoración del coste-beneficio suele ser una cuestión subjetiva, puesto que no siempre es posible evaluar todos los costes o beneficios asociados a un tipo de información (IPSASB, 2014; 2015).

Tabla 3.1. Características cualitativas de la información contable y su aplicabilidad a las cartas de servicios

Características cualitativas	Definición respecto a los GPFs IPSASB (2014)	Aplicabilidad a la cartas de servicios
Relevancia	Una información es relevante si es capaz de tener alguna incidencia en el logro de los objetivos de los GPFs. Una información se considera que puede tener incidencia cuando tiene valor confirmatorio, predictivo o ambos a la vez.	La relevancia en las cartas de servicios se alcanza cuando facilita la interacción del usuario con ese servicio. Además, los compromisos que contengan las cartas de servicios deberían tener como base las necesidades y expectativas de los usuarios. La revisión periódica de los contenidos de las cartas y la actualización de los contenidos, favorecerá el logro de este requisito. En el caso de servicios donde hay diferentes proveedores en régimen de competencia, este documento será relevante cuando pueda influir en el proceso de elección (Por ejemplo entre distintos colegios, hospitales etc...).
Fiabilidad	La información contable debe ser una fiel representación del fenómeno económico que se propone mostrar. Una información será fiable si es completa, neutral y libre de errores materiales. La omisión de ciertos datos puede suponer una merma en la utilidad de la información.	El detalle de los servicios prestados, los compromisos adquiridos, las formas de resolver una queja o sugerencia u otra información contenida en la carta, debe responder a la realidad de los servicios y no contemplar falsas promesas u objetivos inalcanzables, que sólo redundarán en un deterioro de la confianza en el servicio.
Comprensibilidad	Es la cualidad de la información que posibilita a los usuarios captar su significado. Los GPFs de las entidades públicas deben presentar la información de forma que responda tanto a las necesidades y conocimientos de los usuarios como a la naturaleza de la información que presentan.	La accesibilidad, la redacción de los compromisos en lenguaje claro y sin ambigüedades, y la presentación más o menos amigable de las cartas de servicios están relacionados con el requisito de la comprensibilidad. Este requisito también estará relacionado con la diferenciación entre información principal y accesoria que contenga la carta.

Tabla 3.1. Continuación

Oportunidad	Significa tener la información disponible antes de que haya perdido su capacidad para ser útil en el logro de los objetivos de toma de decisiones o en la rendición de cuentas.	El acceso de la cartas de servicio a través de diferentes canales y una publicidad adecuada facilitarán el logro de este requisito. La oportunidad también está relacionada con la revisión periódica de la carta y la actualización de los compromisos.
Comparabilidad	Es la cualidad de la información que posibilita a los usuarios establecer parecidos y diferencias entre dos situaciones, y por tanto, establecer relaciones entre dos o más ítems de información. La comparabilidad no es equivalente a uniformidad. Mientras que la comparabilidad es el objetivo, la uniformidad es una forma de para alcanzar la primera.	Alcanzar la comparabilidad en la cartas de servicios, puede resultar complicado, puesto que éstas son implementadas por entidades con capacidades distintas y los servicios a los que hacen referencia también pueden ser de una gran diversidad. No obstante, el establecimiento de unos contenidos mínimos y una estructura más o menos definida puede apoyar el logro de este requisito. Por otra parte, ante servicios similares, el uso de unos indicadores parecidos puede facilitar la valoración y comparación en el logro de los compromisos, no sólo entre distintas entidades, sino también para valorar la evolución de los logros de la entidad a lo largo del tiempo.
Verificabilidad	Este requisito de la información ayuda a que los usuarios confíen en que ésta represente fielmente el acontecimiento o situación que tenía como objetivo mostrar.	La participación activa de los usuarios en la elaboración y posterior gestión de las cartas de servicios, el cumplimiento de los objetivos y las certificaciones externas favorecen el logro de este requisito.

Fuente: Elaboración propia

Hay que destacar que, tanto quienes proporcionan la información, como los usuarios de la misma incurrir en costes. Para la entidad, éstos incluyen los de recopilación, y procesamiento, verificación y divulgación. Para los usuarios, los costes son los que se derivan de su análisis e interpretación (IPSASB, 2014). Por tanto, el equilibrio entre compromisos adquiridos e indicadores asociados deberá ser tenido en cuenta en la elaboración de una carta de servicios. Por otra parte, facilitar la información estructurada de forma adecuada reducirá el coste para los usuarios, así como, también lo reducirá la accesibilidad de las cartas a través de las páginas web de las entidades.

Finalmente, y dado que los requisitos de la información contribuyen de forma conjunta al logro de la utilidad de la misma, en ocasiones, será necesario encontrar un **equilibrio** entre ellas. Este equilibrio será tanto más importante en las cartas de servicios, por cuanto el documento de información no debe ser excesivamente largo, y por el hecho de que los destinatarios de las cartas tienen distintos niveles de preparación y conocimientos.

3.2.2 La presentación de la información contable pública y su aplicabilidad a las cartas de servicios

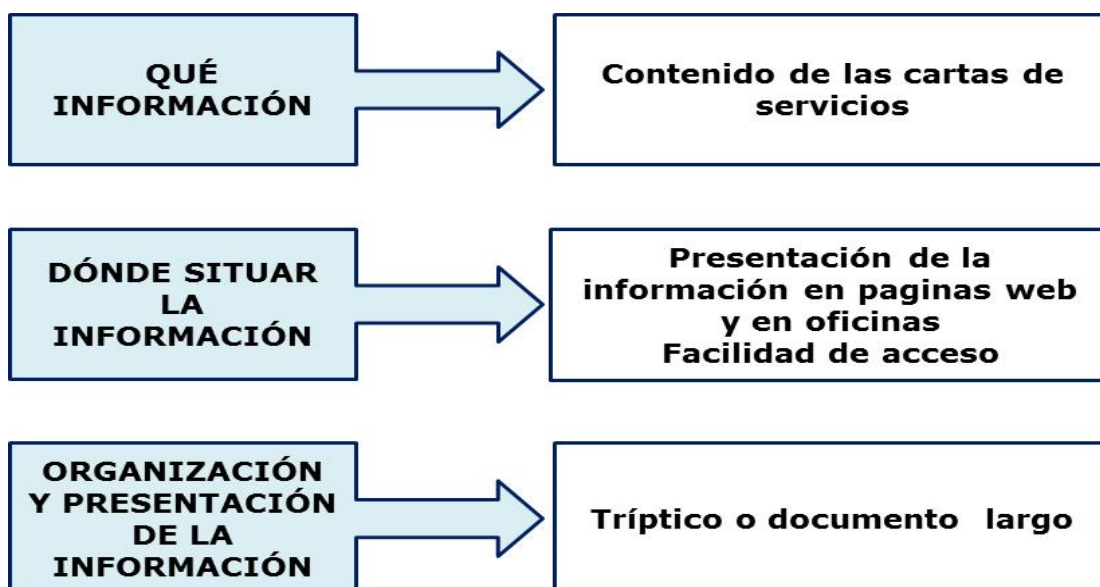
La presentación de la información tiene una especial importancia para la consecución de los objetivos de la misma. Como señala Kettl (2001)²³, la valoración de la gestión no es sólo un problema de medida, sino también de comunicación y de gobernanza.

Con el término presentación, el IPSASB (2014) hace referencia a la selección, situación y organización de la información proporcionada. De acuerdo con este pronunciamiento, al abordar el tema de la presentación deben valorarse una serie de aspectos: qué información debe presentarse,

²³ Citado por Yang y Holzer (2006:123)

dónde situarla y cómo organizarla. En este apartado vamos a tratar de aplicar estas cuestiones a las cartas de servicios (figura 3.2):

Figura 3.2. Presentación de la información y cartas de servicios



Fuente: Elaboración propia

La cuestión sobre **qué información debe presentarse**, en el caso de las cartas de servicios, hará referencia a su contenido. Como ya hemos señalado, éstas deben informar a los usuarios de unos contenidos mínimos, no obstante, dada la diversidad de servicios públicos, la decisión sobre qué información debe contener la carta deberá tener en cuenta la naturaleza del servicios y la regulación de los mismos. Esta información debe ser presentada de manera concreta y resumida para que los usuarios puedan centrarse en ella y no distraerse con los detalles, puesto que, un exceso de información dificulta a los usuarios formarse una idea global y disminuye la utilidad de la misma. En ese sentido, resultará útil valorar la posibilidad de elaborar, como en el caso del ayuntamiento de Madrid, dos modalidades de cartas, una abreviada con la información más relevante y otra donde se mostrarán con detalle todos los contenidos de la carta, y donde podrá acudir en caso de requerir información adicional.

Dónde debe situarse la información hace referencia, principalmente, a la localización de la información en los documentos, y

tiene un impacto fundamental en la utilidad de la misma. El formato de las cartas de servicio debe ser claro y ordenado, con encabezados visibles que identifiquen claramente la información. El dónde también estaría relacionado con la distribución de las cartas. De acuerdo con Huque y Ahsan (2015), el éxito en la implementación de una política depende en gran medida de que sea conocida por los grupos de interés. Por su parte, Pollitt y Bouckaert (2011) señalan que el desconocimiento, por parte de los ciudadanos de las cartas de servicios, es una de las barreras para su efectivo desarrollo. Así pues, la forma de distribución de las cartas de servicios es una cuestión fundamental y debería incluir todos los canales necesarios para que los grupos de interés puedan beneficiarse de su existencia. Las TICs ofrecen un magnífico medio, tanto para distribuir la las cartas, como facilitar su seguimiento y la interacción con los ciudadanos.

En cuanto a ***cómo debe organizarse y ofrecerse la información***, es necesario destacar que, la organización de la información debe procurar que los datos clave lleguen a los usuarios de forma comprensible. Así pues, la forma en que se ordena la información ayudará a clarificar las relaciones entre las diferentes magnitudes. En el caso de las cartas de servicios, presentar los compromisos adquiridos junto con los indicadores que servirán para medir los logros, de una manera que quede clara su relación, facilitará la comprensión de los mismos y su posterior seguimiento. Esta claridad en la asociación, revertirá en una mayor credibilidad de los objetivos fijados en la misma, aumentando la confianza de los usuarios.

Es importante también, en la medida de lo posible, que las cartas de servicios adopten formatos similares. Esto facilitaría a los usuarios identificar claramente la herramienta en distintos servicios y relacionarla con su finalidad. No obstante, la necesaria homogeneidad tendrá que ser equilibrada con las particularidades de cada entidad, el entorno legal o el tipo de servicios a que haga referencia.

Las cuestiones en torno a la presentación de la información deben permitir cumplir con las características cualitativas de la misma. Una

relación entre requisitos y restricciones de la información, presentación y cartas de servicios se muestra en la tabla 3.2.

Tabla 3.2. Presentación de la información y requisitos de la información en las cartas de servicios

PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN	APLICACIÓN A LAS CARTAS DE SERVICIOS	REQUISITOS Y RESTRICCIONES DE LA INFORMACIÓN
<p>QUÉ INFORMACIÓN NECESITA SER OFRECIDA Seleccionar la información que satisface las necesidades de los usuarios, la restricción coste-beneficios y que puede ser ofrecida oportunamente</p>	<p>Contenido de las cartas de servicios</p>	<p>Relevancia, Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad, Fiabilidad, Materialidad</p>
<p>DÓNDE DEBE LOCALIZARSE LA INFORMACIÓN Situar la información donde facilite la satisfacción de las necesidades de los usuarios</p>	<p>Páginas web, mostradores, carteles</p>	<p>Relevancia, Oportunidad, Comparabilidad, Coste-beneficio</p>
<p>CÓMO DEBE ORGANIZARSE LA INFORMACIÓN Organizar la información de forma que se favorezca el establecimiento de relaciones claras entre los datos y se facilite la comparabilidad</p>	<p>Tratar de unificar formatos de cartas de servicios, el uso de indicadores relacionados con los compromisos, establecidos, el uso de indicadores similares para servicios similares</p>	<p>Relevancia, Verificabilidad, Comprensibilidad, Comparabilidad</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de IPSASB (2012)

La decisión acerca de qué información presentar debe tener en cuenta, entre otras cuestiones, la relación coste-beneficio. Al determinar los beneficios, se tendrá en cuenta que el valor de la información se alcanza cuando se reduce la posibilidad de que los usuarios no estén adecuadamente informados. A este respecto, es necesario destacar, de acuerdo con Pollitt (1994), que si los indicadores establecidos no han tenido en cuenta las expectativas y necesidades de los usuarios, éstos no serán totalmente informativos. En ese sentido, Van Greunen (2001) señala que una vez desarrollados los estándares, deben ser publicados. La única

forma de que tengan alguna influencia en las expectativas y decisiones de los usuarios es que éstos sean conscientes de ellos.

En cuanto el requisito de la oportunidad, éste incluye la necesidad de ofrecer información a los usuarios de forma regular. Por ello, tanto la actualización periódica de los compromisos, como el presentar de forma periódica los resultados alcanzados, reforzarán la relevancia y fiabilidad de las cartas de servicios.

De la misma forma, la localización y la organización de la información refuerza cualidades como la comprensibilidad, la comparabilidad y la relevancia.

3.2.3 Información sobre gestión de los servicios públicos y cartas de servicios

El Marco conceptual para GPFs del IPSASB (2014) destaca que, la misión principal de las entidades públicas es la prestación de servicios a los ciudadanos. Consecuentemente, los resultados obtenidos deberán ser valorados teniendo como referencia los objetivos que al respecto se hubieran fijado. Así pues, este documento señala que la inclusión de información sobre los logros alcanzados en el desempeño de su actividad es fundamental para una adecuada asignación de responsabilidad, para justificar el uso de los recursos públicos y para facilitar la toma de decisiones del resto de grupos de interés que participan de la gobernanza pública.

Cuatro son las dimensiones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de presentar información sobre la gestión de las entidades públicas, y que permitirá a los usuarios valorar la eficiencia y la eficacia de la entidad (IPSASB, 2014; 2015).

- Objetivos de gestión, indicando, la necesidad o demanda por la que se establecen.

- Indicadores seleccionados para medir el nivel de consecución de los objetivos.
- Comparaciones entre los logros alcanzados y los planeados, así como, los factores que han influido en esos resultados.
- Comparaciones de logros alcanzados a lo largo de varios periodos.

Las cartas de servicios encajan perfectamente en este marco, puesto que las dimensiones destacadas por IPSASB (2014; 2015), representan partes fundamentales de las mismas. Los compromisos y objetivos de servicio que contienen las cartas han de ser evaluados mediante el análisis de los resultados obtenidos, así como, con el grado de satisfacción de los ciudadanos con el servicio recibido. Por tanto, deben contener indicadores que monitoricen la gestión, ya que sin ellos serán un simple documento divulgativo. Así pues, como señalan Löffler, Parrado y Zmeskal (2007), las cartas de servicios deben impulsar a las entidades a valorar y controlar la gestión.

IPSASB (2015) reconoce que no existe uniformidad, ni a nivel nacional ni internacional, a la hora de presentar la información sobre gestión. Por ello, en su *Final Pronouncement sobre Reporting Service Information* establece unas definiciones sobre conceptos de sobra conocidos, con el fin de proporcionar cierta estandarización terminológica. La tabla 3.3 y la figura 3.3, muestran las definiciones de estos conceptos y la relación entre ellos.

El pronunciamiento del IPSASB (2015) no contempla la definición de indicadores de economía, ya que, se entiende que este concepto se superpone al de eficiencia, es difícil de estimar de forma aislada y, además, puede considerarse incluido en los denominados indicadores de inputs.

Tabla 3.3. Definiciones de los principales términos de gestión

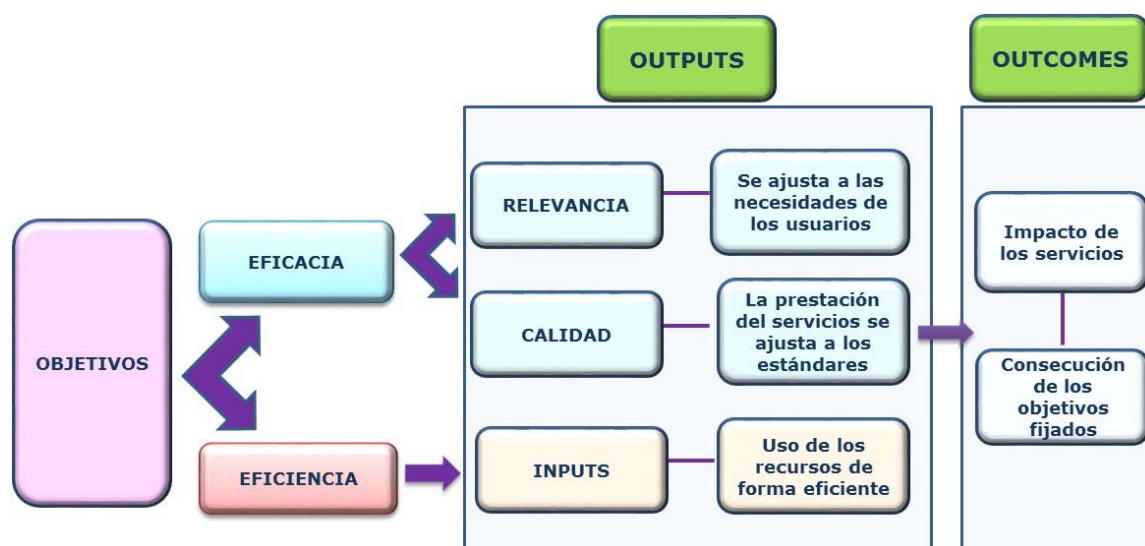
CONCEPTOS	DEFINICIONES
Eficacia	Relación entre resultados actuales y los objetivos de gestión.
Eficiencia	Relación entre inputs y outputs o entre inputs y <i>outcomes</i> .
Inputs	Recursos utilizados por la entidad para la obtención de los outputs. Entre los inputs puede incluirse: recursos humanos, activos financieros y no financieros, y tangibles e intangibles.
Outputs	Servicios proporcionados por la entidad a usuarios externos a la misma.
Outcomes	Son los impactos de las actuaciones públicas en la sociedad. Estos impactos se deben a los outputs de la entidad, la existencia de la misma y sus actuaciones. Aunque en ocasiones puede existir una relación directa entre las actuaciones de una entidad y sus logros, este tipo de relaciones no es lo habitual, por el contrario, existen factores fuera del control de la entidad que faciliten o dificulten la obtención de los <i>outcomes</i> .
Indicadores de gestión	Medidas cuantitativas y cualitativas, así como explicaciones cualitativas acerca del tipo y extensión del uso que una entidad está haciendo de los recursos, proporcionando servicios y alcanzando los objetivos fijados.
Objetivos de gestión	Un objetivo de gestión es una descripción del resultado o resultados planeados y que una entidad trata de alcanzar expresados en términos de inputs, outputs, <i>outcomes</i> , eficiencia o eficacia. También pueden ser expresados de forma narrativa, describiendo el resultado futuro esperado de una determinada actuación.

Fuente: Elaboración propia a partir de IPSASB (2015)

Aplicando estos conceptos a las **cartas de servicios**, podemos establecer que, para una adecuada asignación de las responsabilidades derivadas de la prestación de servicios, una entidad debe establecer claramente los objetivos en las cartas y proporcionar información clara para poder realizar al final de periodo establecido una adecuada valoración.

Una carta de servicios compromete a la entidad supervisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y en su caso, a estudiar el porqué de las desviaciones o incumplimientos. Los indicadores de gestión son, por tanto, una parte fundamental de esta herramienta.

Figura 3.3. Marco de referencia de la información sobre gestión



Fuente: Local Government Vitoria (2014)

3.2.3.1 *Objetivos en las cartas de servicios*

Los objetivos fijados en las cartas de servicios deben responder a las preguntas: qué, a quién, dónde y cuándo. Además, objetivos e indicadores deben estar relacionados de forma que permitan a los usuarios el seguimiento de su consecución (Löffler, Parrado y Zmeskal 2007). De acuerdo con Post y Argawal (2011), el establecimiento de indicadores ligados a los compromisos, facilita la eficacia de la organización.

Tanto objetivos como indicadores deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y oportunos (IPSASB, 2015), es decir, superar lo que Löffler, Parrado y Zmeskal (2007:35) denominan SMART²⁴ test.

²⁴ Specific, measurable, achievable, realistic and time-bound.

En ese sentido, un objetivo alcanzable es aquel que puede ser conseguido en el plazo establecido, teniendo en cuenta los recursos y capacidades de la organización. Pollitt (1994) señala que, los estándares, en las cartas de servicios deberían establecerse de acuerdo a tres categorías: estándares mínimos, que deberían alcanzar la entidades en cualquier caso; estándares promedio que sirvieran como norma de mejora; y estándares de excelencia, como objetivos a los que debe aspirar la entidad en el proceso de mejora continua, a medio y largo plazo.

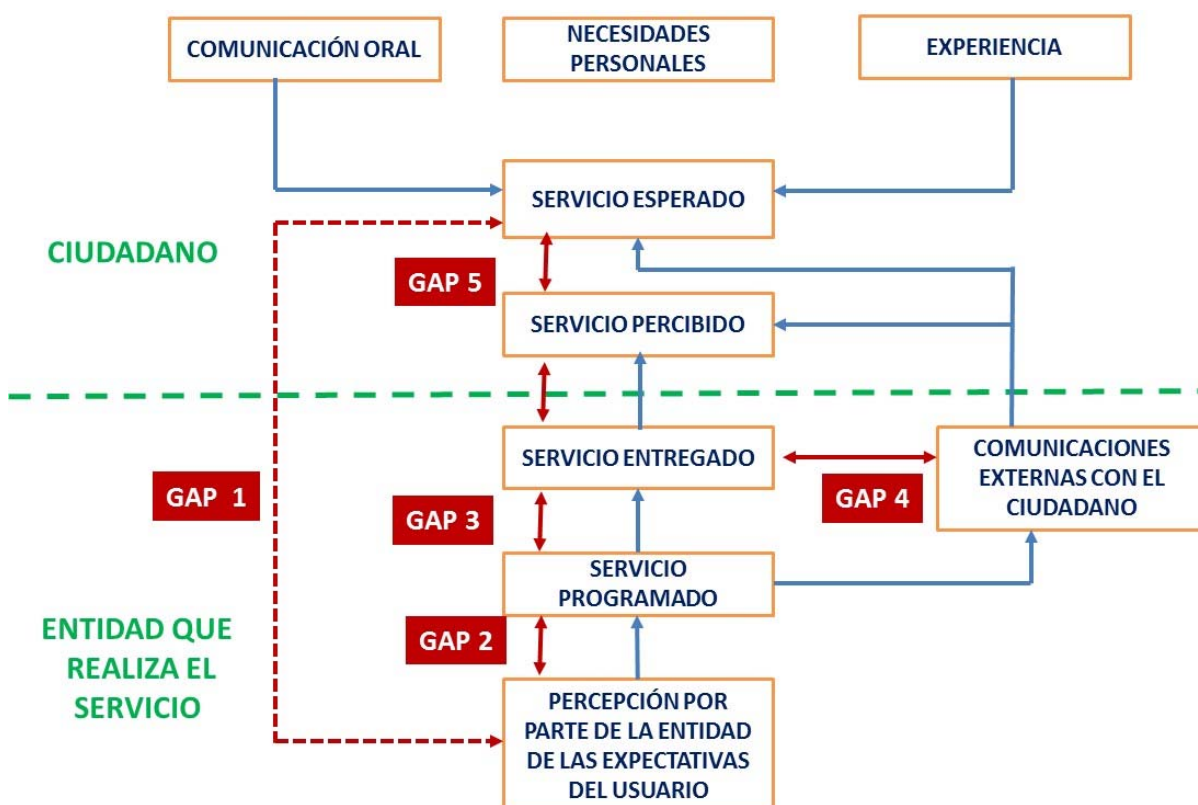
Como destacan Osborne, Radnor y Nasi (2013), las expectativas y experiencias de los usuarios juegan un papel fundamental en la gestión de los servicios públicos, por tanto, al valorar la relevancia de un objetivo será importante tener en cuenta estos determinantes. Las expectativas pueden afectar de forma negativa a la valoración que hacen los usuarios sobre la calidad de un servicio. Si una entidad da la impresión a sus usuarios, de que el servicio que presta es de una mayor calidad de la que realmente tiene, creará en el ciudadano unas expectativas poco realistas acerca del mismo; más elevadas de lo que deberían ser, por lo que al recibir el servicio, es más probable que éste se sitúe por debajo de lo que el usuario esperaba, y por tanto, quede defraudado. Como consecuencia, la calidad percibida será más baja que si las expectativas hubieran estado más cercanas a la realidad (Grönroos, 1984). Esta decepción, sin duda, afectará la imagen de la entidad, ya que como señalan Yang y Holzer (2006), la confianza de los ciudadanos entraña una gran subjetividad y depende, entre otras causas, de sus percepciones y expectativas.

Así pues, la calidad y los valores públicos no pueden ser definidos únicamente por las mismas entidades que deben prestar los servicios, sino que deben incorporar en la fase de diseño, la visión, necesidades y valores de los ciudadanos. Sobre todo, teniendo en cuenta que son éstos quienes juzgaran la actividad pública bajo el prisma de sus valores y percepciones (Savoldelli, Codagnone y Misuraca, 2014).

En esa misma línea, Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993) destacan que, la lógica del prestador del servicio y del usuario no siempre coinciden,

por tanto, a la hora de fijar los compromisos en las cartas de servicio es importante tener en cuenta el marco conceptual de la calidad establecido por estos autores, donde desagregan las diferencias que surgen entre la valoración del servicio que reciben los usuarios y el que esperan recibir en 5 desajustes o gaps (figura 3.4).

Figura 3.4. Modelo conceptual de la calidad del servicio



Fuente: Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993:52)

- Gap 1: Es la diferencia existente entre las percepciones de los responsables públicos sobre lo que esperan los ciudadanos y lo que éstos realmente esperan.
- Gap 2: Recoge la diferencia entre las percepciones de los responsables públicos acerca de las expectativas de los ciudadanos y la especificaciones de calidad.
- Gap 3: Representa la variación entre las especificaciones de calidad previstas y la calidad realmente realizada.

- Gap 4: Es la discrepancia entre las necesidades y expectativas que manifiestan los ciudadanos y el servicio realmente recibido.
- Gap 5: Recoge la diferencia entre la percepción de calidad del servicio recibido y la que esperaban recibir.

La mejora continua se basa en la reducción progresiva de los desajustes o gaps entre los servicios prestados y las necesidades de los clientes, por lo que habrá que disponer de indicadores fiables que midan dichos desajustes. En el caso de muchos servicios públicos, es necesario tener en cuenta que, para lograr determinados objetivos será necesaria la participación y colaboración de los usuarios y grupos de interés a los que va dirigidos (Yang y Holzer, 2006; Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007; Moynihan et al., 2011).

Otro aspecto a tener en cuenta, a la hora de fijar los compromisos en las cartas de servicios, es que, dado que la prestación de un servicio es un proceso, es necesario diferenciar dos cuestiones interrelacionadas: el desarrollo del proceso y el resultado del mismo. En ese sentido, Grönroos (1984, 2007) distingue, a la hora de estudiar cómo perciben los usuarios la calidad de un servicio, una dimensión técnica y una dimensión funcional.

- ✓ La *dimensión técnica* de servicio es el resultado del proceso. Esta dimensión depende de la capacidad profesional de los responsables de desarrollar el servicio y de los medios técnicos disponibles.
- ✓ La *dimensión funcional* está relacionada con las actuaciones e interrelaciones que tienen lugar entre el usuario y la entidad, durante el proceso de prestación del servicio. Forman parte de esta dimensión factores como: la accesibilidad, el desempeño de los trabajadores, el trato recibido, el entorno donde se realiza la prestación o la existencia de mecanismos de compensación.

La calidad técnica puede medirse, en muchas ocasiones, de forma bastante objetiva, puesto que será la solución técnica a un problema. La dimensión funcional de la calidad, por el contrario, no puede ser evaluada

con la misma objetividad, puesto que es percibida de forma altamente subjetiva.

Tomemos como ejemplo un ciudadano que utiliza el servicio público de transporte para ir de un lado a otro de la ciudad. Llegar a su destino es el resultado del proceso, y se correspondería con la dimensión técnica de la calidad. Sin embargo, durante el desarrollo del servicio se produce una interacción con el usuario, que tiene como consecuencia que la dimensión técnica de la calidad no sea coincidente con la calidad percibida, sino que esta percepción estará afectada por la forma en la que se desarrolla el servicio: amabilidad, limpieza del autobús, trato recibido, etc., esto es, por la dimensión funcional.

Osborne (2010b) señala que es necesario prestar más atención a evaluar los procesos, que a los resultados o impactos de la gestión. En ese sentido, Rhee y Rha (2009) y Van Ryzin (2011) destacan que, la confianza de los ciudadanos está más relacionada con la forma y el proceso de la prestación de los servicios, que con los resultados finales. Los aspectos principales del proceso, de acuerdo Van Ryzin (2011), serán que se realice con imparcialidad, equidad, respeto y honestidad. Así pues, Blackman et al. (2012) señalan que es necesario prestarle atención a cuestiones como la satisfacción, la oportunidad, la conveniencia, cortesía, capacidad de respuesta, así como, tener en cuenta la diversidad de los usuarios y sus distintas necesidades y expectativas.

Es importante destacar que, en muchas ocasiones, la fase de producción y el consumo de un servicio público no pueden separarse, y en ese sentido, Osborne, Radnor y Nasi (2013) subrayan el papel del ciudadano como coproductor de una gran parte de los servicios públicos. En ese contexto, el ciudadano debería tener información tanto de las características del proceso, como del resultado esperado (Fledderus, Brandsen y Honing, 2015).

La comunicación es, por tanto, un aspecto esencial en la gestión de la calidad de los servicios públicos, y las cartas de servicios son un

instrumento que puede facilitar la reducción de los gaps entre expectativas y realidad. Los objetivos que incluyen las cartas hacen referencia tanto al resultado del servicio, como al proceso de prestación del mismo, al incluir compromisos generales y subjetivos como amabilidad, respeto o profesionalidad.

3.2.3.2 Indicadores en las cartas de servicios

Las medidas de gestión persiguen varias finalidades (control, evaluación, motivación, etc.), aunque todas ellas pueden resumirse en favorecer la mejora de las organizaciones (Behn, 2003).

COAG (2011) señala que, los indicadores deben ser significativos, simples y comprensibles para el público, así como, limitarse a aquellos necesarios para informar del progreso en la gestión. Un exceso de indicadores puede convertir la información en poco clara y perder la utilidad que de ella se espera.

Los indicadores deben seleccionarse sobre la base de su importancia para los usuarios y su utilidad para valorar los logros de la entidad en relación con los objetivos marcados (IPSASB, 2015). Woolum (2011) señala que, existen diferencias entre cómo valora un gobierno su gestión y cómo la valoran los ciudadanos. En este sentido, los ciudadanos están más interesados en la medida sobre el impacto que tienen las actividades públicas en la calidad de vida, y en cuestiones como acceso, equidad o receptividad, que en medidas de eficiencia y productividad (Bovaird y Löffler, 2007; Woolum, 2011).

Los **indicadores de eficacia** indican hasta qué punto los objetivos de la entidad se han alcanzado. La medida de la eficacia, tal y como muestra la figura 2.3, está relacionada tanto con *outputs* como con *outcomes*.

La información sobre *outcomes* es importante porque refleja la razón final por la que se presta el servicio (IPSASB, 2015). El hecho de que los

outcomes no puedan ser medidos con facilidad no debe significar que deba prescindirse de informar sobre ellos (Löffler, Parrado, Zmeskal (2007), ya que centrarse en indicadores fáciles de medir, como indica Schiavo (2000), puede resultar disfuncional, porque no refleja los objetivos de la organización, y por lo tanto, carecerán de legitimidad. En ese sentido, Ammons y Rivenbark (2008) señalan que, prestar una mayor atención a las medias de outputs tiende a satisfacer, principalmente el objetivo de asignación de responsabilidades, descuidando el de mejora de la organización. Por su parte, COAG (2011) destaca que la información de gestión debería ir dirigida hacia la medida de los *outcomes*, y solamente deberían usarse los outputs cuando exista una clara relación entre ambos. No obstante, Sanger (2008) indica que si bien informar sobre *outcomes* tiene mayor relevancia para los ciudadanos, supone asumir mayores riesgos para políticos y gestores.

Así por ejemplo, la capacidad de respuesta implica rapidez y precisión a la hora de responder ante las demandas de los ciudadanos. La rapidez hace referencia al tiempo de espera de los usuarios ante una petición de concreta. La precisión mide hasta qué punto la respuesta se ajusta a las necesidades o deseos del usuario. La rapidez no resulta complicada de medir y es un indicador muy habitual en las cartas de servicios. La precisión es más complicada, ya que está relacionada con cuestiones tales como, equidad, expectativas, calidad etc... Vigoda (2002).

La elección de los indicadores tampoco debe sesgarse hacia aquellos que puedan, a priori, mostrar resultados más positivos o que pueden favorecer, en mayor medida, la credibilidad e imagen de la entidad (IPASB, 2015), puesto que se corre el riesgo de caer en la *paradoja de la performance* (Van Thiel y Leeuw, 2002; Meijer, 2007). Esta paradoja hace referencia a la débil relación que puede existir entre la media de la gestión y la efectivamente realizada, cuando las entidades públicas se centran en aquellos ratios donde puedan mejorar sus resultados, independientemente de su idoneidad para la mejora del servicio (Van Thiel y Leeuw, 2002). Sin embargo, como señala Sanger (2013), la información selectiva es una tentación constante para los gestores públicos.

Los **indicadores de eficiencia** pueden utilizarse para comparar si una entidad está siendo más o menos eficiente en relación a: otros periodos, otros prestadores de servicios, expectativas, o criterios establecidos en función de las mejores prácticas de un grupo de referencia (*benchmarks*). En relación a estos indicadores, resulta relevante, de acuerdo con IPSASB (2015), ofrecer cuando sea posible, información sobre el coste de los servicios. Este dato, como hemos señalado, puede facilitar el que los ciudadanos ajusten de forma más realista sus expectativas respecto de los servicios públicos.

Al valorar el impacto de los servicios a los que se refieran las cartas, es necesario tener en cuenta aquellos factores externos a la entidad que intervienen en los *outcomes* obtenidos, así como, la necesaria la participación de los grupos de interés en la elaboración de los compromisos, la selección de los indicadores y la fijación de los estándares. Dado que las necesidades y demandas de una sociedad heterogénea son dinámicas, potenciar la participación de los ciudadanos en el diseño de los indicadores es fundamental para favorecer la mejora de los servicios públicos (Vigoda, 2002; Blackman et al., 2012).

Aunque, como muestra el estudio de Montesinos y Brusca (2007), en ocasiones, las entidades públicas utilizan mecanismos que favorecen la participación ciudadana en el establecimiento de los compromisos, en el caso de las cartas de servicios, en general, los estándares suelen ser establecidos por el organismo que elabora la carta (Falconer y Ross, 1999), no dándoles a los usuarios el protagonismo que merecen.

3.2.3.3 Publicidad y divulgación de la información

Un aspecto relevante que debe ir asociado a las cartas de servicios es la responsabilidad respecto a los compromisos establecidos. Por tanto, para que cumpla el principio de transparencia en la gestión que se le atribuye a esta herramienta, el resultado de los indicadores debería ser

público y accesible a los ciudadanos, de forma que les permita valorar la eficiencia, eficacia y calidad alcanzadas por el servicio.

Las iniciativas encaminadas a favorecer que la información de gestión resulte más comprensible a un amplio segmento de la población, facilita que los ciudadanos puedan entender mejor las decisiones y políticas adoptadas por el gobierno, estimula el diálogo y fortalece los valores democráticos (Woolum, 2011). En ese sentido, Löffler, Parrado, Zmeskal (2007) señalan que, la información sobre los logros alcanzados en el cumplimiento de los objetivos de la carta de servicios debería ser breve y no ir más allá de un par de páginas, presentadas además, en un formato *amigable* y fácil de comprender.

En algunos casos, puede ser necesario, incluir algunas explicaciones de tipo narrativo, las cuales, como señala IPSASB (2015), también pueden considerarse indicadores de gestión, dado que en ocasiones las medidas cuantitativas o cualitativas no son suficientes para transmitir la información relevante acerca de la gestión de un servicio. Este es el caso de servicios donde existe una interrelación de factores, o requiere de un número elevado de posibles indicadores de éxito o progreso, cuya selección dependerá del juicio de quien elabora la información.

Respecto a la frecuencia de la información, ésta debería hacer referencia distintos horizontes temporales. IPSASB (2015) señala que existen determinados objetivos cuyo logro requiere de varios periodos, en esos casos, se debería informar, al menos, sobre el progreso alcanzado en el periodo.

La frecuencia anual con que se presenta la información financiera es un horizonte temporal necesario, pero no suficiente para que la información de gestión sea eficaz. El aprendizaje de la organización requiere de medidas frecuentes y regulares, donde los gestores puedan cuestionarse las actuaciones y redirigir el camino hacia los objetivos fijados (Sanger, 2013). Por otra parte, mientras normalmente los empleados permanecen a lo largo de los años, los responsables políticos pueden ir

cambiando, por lo que la organización necesita comprometerse seriamente en el proceso de aprendizaje y mejora (Sanger, 2013), y en ese sentido, puede ser también, relevante la evaluación de planes plurianuales, puesto que determinados objetivos no son alcanzables a corto plazo (Yang y Holzer, 2006). Por tanto, pensamos que en las cartas de servicios se debe potenciar la elaboración de información plurianual, que muestre la evolución de los objetivos y logros conseguidos.

La información proporcionada acerca de la forma en que se ha gestionado un servicio dependerá de la naturaleza del mismo. No es posible, por tanto, establecer unos estados de información estandarizados, como sucede con la información de carácter financiero, dadas las diferentes características de los servicios que prestan las entidades públicas (IPSASB, 2015). Blackman et al. (2012) señalan que, aunque existen elementos comunes al diseñar los sistemas de gestión, los criterios de valoración de la gestión deben tener en cuentas las diferencias entre la organizaciones y los servicios, y ello supone la imposibilidad de diseñar un modelo válido para todas las organizaciones.

A pesar de estas limitaciones, coincidimos con las conclusiones de las jornadas sobre análisis y perspectiva de modernización y calidad de la administración local (FEMP, 2002), donde se señalaba la necesidad de homogeneizar, en lo posible, los indicadores utilizados de forma que se faciliten las comparaciones intermunicipales, especialmente en servicios específicos como transporte urbano o la atención al ciudadano. Las cartas de servicios pueden combinar una cierta homogeneidad, en cuanto a contenidos mínimos, junto con la necesaria flexibilidad que requiere la información de gestión.

3.3 CARTAS DE SERVICIOS Y NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

Como señalábamos en el capítulo primero, las organizaciones públicas son cada vez más conscientes de la necesidad de contar con los distintos grupos de interés en todas la etapas del ciclo político para lograr

la mejora de los servicios públicos (Löffler, 2009). Como señala Osborne (2010b), con la NPG se pasa de entidades públicas prestadoras de servicios, a sistemas de prestación de servicios públicos, donde se requiere la interacción de múltiples actores para alcanzar las metas sociales y desarrollar determinadas actuaciones públicas, poniendo especial atención en la colaboración y la asociación como medio efectivo de obtener nuevos recursos. En ese sentido, los ciudadanos son *stakeholders* esenciales, tanto en las políticas públicas, como en los procesos de prestación de servicios, aportando valor añadido en ambos ámbitos (Osborne, Radnor y Nasi, 2013).

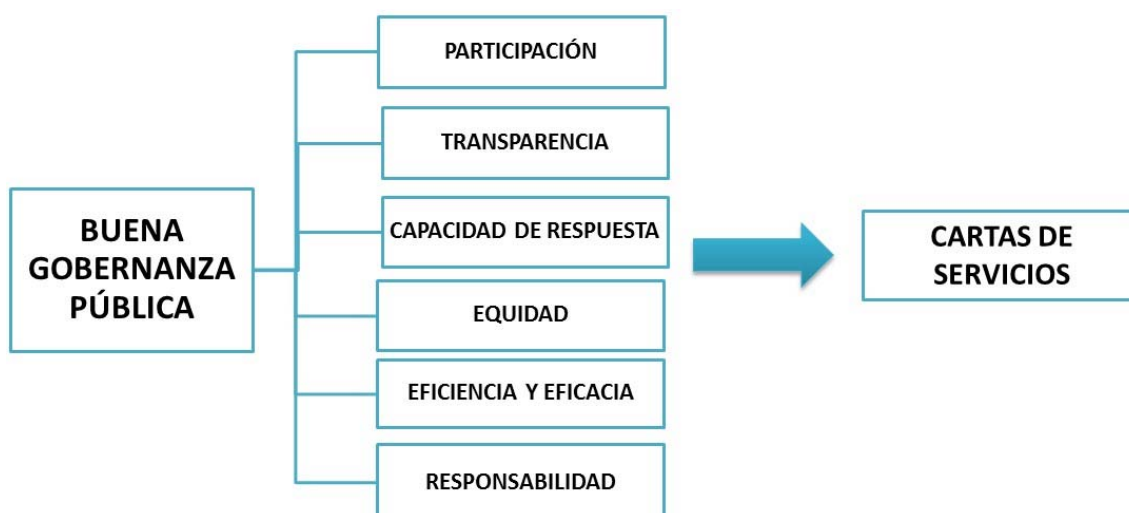
Por otra parte, Harrison y Sayogo (2014) destacan que la confianza se sustenta en una compleja relación entre transparencia, *accountability* y participación. En esa misma línea, Welch, Hinnant y Moon (2005) destacan que, mejores y más convenientes servicios, información más completa y accesible, así como, nuevos y mejores canales de comunicación, pueden reducir el gap informativo que se produce entre gobiernos y ciudadanos, y mejorar por tanto, la confianza en las entidades públicas.

Los nuevos enfoques de gobernanza necesitan de instrumentos que potencien esa necesaria participación de los ciudadanos (Calabrò, Torchia y Ranalli, 2013). En ese sentido, las cartas de servicios, aunque asociadas por su origen al NPM (Drewry, 2005; Clifton, Comín y Díaz, 2005; Cheung, 2005), pueden constituir un instrumento que contribuya a la consecución de los objetivos que definen el nuevo paradigma de la buena gobernanza pública (gráfico 2.5), facilitando la transparencia, la responsabilidad y la participación (CGG, 2008).

Torres (2006) señala que, las cartas de servicios forman parte de una estrategia para mejorar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Esta iniciativa crea un círculo virtuoso, donde se les otorga a los ciudadanos una mayor influencia a través de una mayor información sobre la gestión de la entidad, junto con mecanismos de quejas y compensaciones, y donde por otra parte, se incentiva a los servidores públicos para mejorar la transparencia y su capacidad de respuesta ante las necesidades y

expectativas de los usuarios (Clifton, Comín y Díaz, 2005; Montesinos y Brusca, 2007). Los utilización de la nuevas tecnologías puede reforzar este círculo virtuoso (Meijer, 2007).

Figura 3.5. Cartas de servicios y buena gobernanza pública



Fuente: Elaboración propia

Las cartas de servicios fortalecen, simultáneamente, tanto la oferta como al demanda de buena gobernanza. El lado de la oferta, al favorecer unos servicios públicos más orientados a sus usuarios, y la vertiente de la demanda, al potenciar la conciencia de los ciudadanos acerca de sus derechos respecto al servicio regulado por la carta, permitiendo, por tanto, un mayor control de la actividad pública (Post y Agarwald, 2011). En definitiva, las cartas de servicios proporcionan un marco adecuado para inducir un cambio hacia una cultura más orientada hacia los ciudadanos (Löffler, Parrado y Zmesca, 2007).

3.3.1 Las cartas de servicios y la externalización de los servicios públicos

Con la NPG la forma tradicional de prestación de servicios, a través de organizaciones públicas, está decreciendo (Saliterer y Korac, 2013), y aunque el Estado no necesariamente debe producir los servicios

directamente, retiene los roles de redistribución y regulación, y debe establecer el marco común de compromiso, es decir, tiene la misión de asegurar los principios colectivos. Esta nueva situación impacta de lleno en las necesidades de información y control al tener que dirigir a las entidades externas hacia el cumplimiento del interés público.

Así pues, dado que la prestación de determinados servicios puede estar compartida por diferentes entidades, las cartas de servicios pueden favorecer una adecuada coordinación horizontal entre ellas (Thomassen, Ahaus, Van del Walle y Nabitiz ,2014), y resultar útiles para proteger el "interés público" (Calabrò, Torchia y Ranalli, 2013). Al establecer estándares de servicios ayudan a los usuarios a ser conscientes de sus derechos, otorgándoles cierto control sobre los proveedores de los servicios, y ofreciéndoles también, la posibilidad de reclamar los incumplimientos a través de los sistemas de quejas y sugerencias (Velotti, 2008).

Las cartas de servicios surgieron con la idea de extender la competitividad y la lógica del mercado en la provisión de aquellos servicios que, o bien no podían privatizarse, o no podían introducirse mecanismos de competencia en su suministro (Pollit, 1994, Walsh, 1994; McGuire, 2001; James, Murphy y Reinhart, 2005). En ese sentido, las cartas de servicio, al establecer unos compromisos de calidad, actúan como un subrogado de la competitividad allí donde no la hay (CGG, 2008), y por otra parte, al garantizar a los ciudadanos los derechos a ciertos niveles de servicios, se convierten en mecanismos que potencian la competencia y por tanto, en alternativas al mercado (Clifton, Comín y Díaz, 2005).

Adicionalmente, en el caso de servicios privatizados o externalizados, las cartas de servicios pueden ser utilizadas como mecanismos de control de los mismos, en la medida que se incluyan como parte de los acuerdos de privatización. Tal y como señalan Clifton, Diaz y Comín (2005), la privatización o externalización de los servicios puede conducir a que prevalezcan los intereses comerciales respecto a los sociales, y esto, claramente tendrá un efecto negativo en la provisión privada de los

servicios públicos. Mientras que los criterios de gestión que se aplican en el sector privado son el beneficio y la eficiencia, las ideas dominantes en el sector público son la equidad y el control democrático (Walsh, 1994). El establecimiento de instrumentos, como las cartas de servicios, que otorguen cierto grado de control a los usuarios, y sean una especie de contrato de calidad, puede paliar estos efectos. Así, Falconer y Ross (1999) señalan que, en los procesos de externalización de las agencias británicas, las cartas de servicios formaban parte de algunos contratos. Incluir las cartas de servicios en los contratos de privatización supone una forma de establecer, a priori, unos estándares de servicio y una forma de controlar su cumplimiento (Falconer y Ross, 1999).

Por otra parte, los mecanismos de quejas y sugerencias de las cartas de servicios dan voz a los ciudadanos. Esta posibilidad de expresión resulta especialmente relevante en procesos de externalización de servicios como educación o sanidad, donde los *outcomes* son inciertos, pero impactan de forma directa en la vida de los ciudadanos. Aunque estos mecanismos están orientados hacia una visión de los ciudadanos como consumidores, y contengan por tanto ineficiencias, su papel refuerza valores de la buena gobernanza como la equidad, la justicia social, la transparencia, y la responsabilidad (Brewer, 2007).

No obstante, a pesar de las ventajas que presentan las cartas de servicios, éstas no están siendo utilizadas en todo su potencial. Las empresas privadas que prestan servicios públicos, como pueden ser los servicios de aguas o electricidad, consideran las cartas de servicios como una forma de información y transparencia, más que como elementos de control de los usuarios (Velotti, 2008).

3.3.2 Las cartas de servicios y la transparencia

La transparencia es un factor crítico para lograr la buena gobernanza, puesto que permite la difusión de la información entre los distintos grupos de interés, facilitándoles la toma de decisiones. La transparencia y el

derecho a acceder a la información se consideran, en la actualidad, esenciales para facilitar la participación democrática, mejorar la confianza en los gobiernos, prevenir la corrupción, así como, posibilitar una toma de decisiones más adecuadas (Bertot, Jaeger y Grimes, 2010).

En ese sentido, Yang y Holzer (2006) y Sanger (2008) señalan que, con una mayor transparencia sobre las actividades de las entidades públicas, sobre los esfuerzos que realizan y los resultados obtenidos, es posible incrementar la confianza en las organizaciones públicas. Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012), por su parte, apuntan que los ciudadanos necesitan información para conocer cuáles son las actuaciones de las entidades públicas y poder participar expresando sus opiniones.

De acuerdo con Bynoe (1996), la transparencia en los servicios públicos implica proporcionar a los usuarios información acerca de dos cuestiones: en qué consiste el servicio y cómo funciona, es decir, informar sobre los objetivos del servicio, qué estándares hay establecidos y cuál es el grado de cumplimiento. Con estas cuestiones se facilita, por una lado la elección (donde hay distintos prestadores de un mismo servicio), y por otra, al existir criterios de referencia, la posibilidad de evaluar el resultado obtenido.

Las cartas de servicios son un documento donde las entidades públicas muestran a los ciudadanos de qué manera tratan de incorporar a su funcionamiento habitual los principios que definen una administración sensible, próxima y receptiva. Los ciudadanos a su vez, pueden constar cuál es su grado de participación e influencia en el diseño de los servicios públicos y valorar cuál es el grado de confianza que pueden depositar en la entidad, en función del grado en el que esos servicios responden a sus problemas, necesidades y expectativas.

Mediante las cartas de servicios se definen y comunican claramente los compromisos para que sean ampliamente conocidos por los ciudadanos, incrementando la confianza y credibilidad de éstos en las entidades públicas. Son, por tanto, una manifestación pública de

transparencia respecto al rendimiento, eficiencia y eficacia de los servicios públicos, a los cuales hacen referencia (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007).

3.3.3 Las cartas de servicios y la accountability

La interdependencia que va aparejada a las nuevas formas de gobernanza entraña importantes dificultades a la hora de asignar la responsabilidad de los resultados a algún agente en concreto (Moynihan et al., 2011). Como señalábamos en el capítulo primero, las formas jerárquicas de control están siendo complementadas con nuevas formas de responsabilidad menos formalizadas, favorecidas, además, por el desarrollo de las nuevas tecnologías (Meijer, 2007; Pina, Torres y Acerete, 2007).

El concepto de *Accountability* es complejo, conlleva muchos matices y puede ser considerado desde distintas perspectivas (Bovens, 2007, 2010). En su dimensión más amplia, suele abarcar varios de los aspectos de la buena gobernanza como transparencia, equidad, democracia, o receptividad (Bovens, 2010; Pina, Torres y Acerete, 2007). En estas nuevas formas de enfocar la *accountability*, los distintos grupos de interés, y en especial los ciudadanos, pasan a ser destacados destinatarios de la rendición de cuentas, no sólo financiera, sino también de gestión.

No puede valorarse de forma adecuada la responsabilidad de las entidades públicas, a menos que, además de ofrecer información financiera, se muestren los niveles de servicio alcanzados, así como, la eficiencia y eficacia de sus actuaciones (Ammons y Rivenbark, 2008). El poder asignar responsabilidades por la forma en que son consumidos los recursos públicos, requiere, entre otras cuestiones, arbitrar instrumentos que, por una parte, permitan a los distintos grupos de interés formarse unas expectativas adecuadas y comunicarlas a los agentes implicados, y por otra, faciliten a los prestadores de los servicios el poder informar de los resultados alcanzados (Justice, Melitsky y Smith, 2006). La transparencia es, por tanto, una condición necesaria para alcanzar la

accountability, puesto que proporciona a los *stakeholders* la información que requieren para formar sus juicios y tomar decisiones (Bovens, 2007).

Las cartas de servicio, en tanto que suponen un contrato entre los ciudadanos y los gestores, son instrumento que puede reducir los problemas de agencia que pueden plantearse con NPG. Su elaboración y difusión otorga al consumidor (principal) una referencia de lo que el “*agente*” debe realizar para satisfacer sus necesidades.

Esta función de las cartas de servicio es destacada por Ohemeng (2010), quien señala que un importante aspecto de este instrumento es la mejora de la *accountability* hacia los ciudadanos. Esta *accountability* se ve fortalecida cuando el uso de las cartas de servicios va unida a la capacidad de los usuarios para elegir entre distintos proveedores, o les otorga otros mecanismos de control, en caso de que los estándares no sean alcanzados, como son los mecanismos de quejas y compensaciones (Bovens, 2010; Ohemeng, 2010).

Post y Agarwal (2011) señalan que las cartas de servicios ofrecen a los grupos de interés, tanto externos como internos, unos estándares objetivos con los que controlar la actividad de las entidades públicas. La transparencia en la comunicación de estos estándares genera una presión externa que potencia la prestación de los servicios en la forma establecida. Esta presión se ve reforzada si la entidad sistemáticamente registra y comunica los niveles de servicio alcanzados (EUPAN, 2008a).

Aunque la literatura sobre información de gestión ha mostrado que, en general, se realiza un escaso uso de la información de gestión (Ammons y Rivenbark, 2008; Sanger 2008; Brusca y Montesinos, 2013), la transparencia en la información, por si sola, puede estimular la mejora de las organizaciones. Aun en el caso de que ésta no sea utilizada, el mero hecho de que esté disponible ya supone un estímulo para la mejora, al generar el efecto *public eyes*, es decir, la sensación de estar siendo observado (Meijer, 2007).

El creciente uso de las tecnologías y las redes sociales ofrecen nuevos marcos para la transparencia y la responsabilidad. A través de estos medios, los ciudadanos pueden obtener información acerca de las entidades públicas, realizar consultas y pedir explicaciones sobre las políticas y la gestión alcanzada (Meijer, 2007).

3.3.4 Las cartas de servicios y el principio de participación

El NPM atribuía a los ciudadanos, principalmente, el papel de clientes o usuarios. Esto supone considerarlos desde una perspectiva pasiva, y de acuerdo con Vigoda (2002), no tiene en cuenta los beneficios mutuos que supone incluirlos de una forma más activa, obstaculizando el avance hacia mejores servicios públicos. Firmstone y Coleman (2015) señalan que las organizaciones públicas, en ocasiones, consideran que implicar a los ciudadanos consiste en comunicar y hacer entender a los ciudadanos sus políticas y restricciones, en lugar de verlo como un proceso de interacción.

La NPG reconoce a los ciudadanos un rol más activo, y así, Blackman et al. (2012) destacan que, para avanzar de forma satisfactoria en la consecución de los *outcomes*, es necesaria una colaboración más allá de los límites de la organización, y donde el establecimiento de redes y otras formas de cooperación potencien la calidad de las políticas públicas. Por su parte, Osborne, Radnor y Nasi (2013) señalan que, la implicación ciudadana es un elemento fundamental en la orientación estratégica de las entidades públicas, puesto que la interactividad de éstas con los grupos de interés, garantiza la información básica necesaria para sustentar la formulación e implementación de los servicios públicos.

Un importante papel de las entidades públicas es ayudar a los ciudadanos a articular los intereses compartidos, proporcionando oportunidades para construir relaciones de confianza y colaboración entre ellos (Woolum, 2011). Para Alford (2002), la forma en que un gobierno alienta la participación y cooperación puede fortalecer su legitimidad. Aunque en la práctica los usuarios decidan no participar, la probabilidad de

que lo hagan se ve fortalecida si la entidad reconoce que las necesidades de los ciudadanos no son sólo materiales, sino también sociales, fijando por ejemplo, objetivos como el trato amable o el respeto.

Las cartas de servicios pueden ser un instrumento que contribuya al logro de estos objetivos de participación y colaboración mutua. Así pues, como destaca Mussari (1998), las cartas de servicios permiten dotar a los ciudadanos de una herramienta que les facilita intervenir, definiendo las características de los servicios, así como controlar que los compromisos establecidos han sido respetados. Además, al permitir a los ciudadanos plantear sus necesidades y expectativas, resulta de gran utilidad en la etapa de planificación de los servicios.

Existen diferentes formas de implicar a los ciudadanos y su utilidad dependerá del propósito que quiera alcanzarse. De acuerdo con Martin (2009), pueden establecer tres niveles de participación: información consulta y coproducción (tabla 3.4). Estas modalidades constituyen importantes elementos en la estrategia de una entidad, a la hora de favorecer el compromiso de los distintos grupos de interés, sin que haya que asumir la superioridad de unas formas de participación respecto de otras (Martin, 2009).

Proporcionar *información* a los ciudadanos sobre los servicios a los que puede acceder, dónde, cuándo y en qué condiciones es una condición imprescindible para lograr unos servicios públicos efectivos. Es además, un primer paso necesario para tratar de atraer la participación de los usuarios en otras etapas del proceso (Martin (2009).

La *consulta* implica que los flujos de información se mueven en dos direcciones, y puede realizarse en diferentes etapas de un servicio. En algunos casos, los ciudadanos simplemente eligen entre diferentes opciones, por ejemplo, la elección de un médico, o en qué forma prefieren recibir la respuesta a una petición. En otras ocasiones, la consulta se produce en la fase de diseño del servicio.

Tabla 3.4. Niveles de participación pública

Información	Consulta	Co-producción
Información unidireccional desde las entidades públicas hasta los ciudadanos	Flujos de información bidireccionales entre las entidades públicas y los ciudadanos	Implicación activa de los ciudadanos en las decisiones políticas y /o en el diseño y prestación de los servicios

Fuente: Martin (2009)

Este segundo tipo de participación no está exenta de problemas. Así pues, mientras que puede haber grupos de usuarios que sean habitualmente consultados, pueden existir otros grupos cuyas opiniones pueden no resultar cómodas a los gestores, y que por tanto, traten de ser evitadas (Martin, 2009). En ese sentido, Vigoda (2002) destaca que, la participación de grupos de interés en el diseño y prestación de los servicios puede resultar incómoda para los gestores públicos, sobre todo, cuando no existe coincidencia en los puntos de vista.

La *coproducción* va más allá de las formas tradicionales de dar voz al ciudadano, como pueden ser los sistemas de quejas y sugerencias. A través de estos mecanismos, los ciudadanos no asumen ninguna responsabilidad respecto de los servicios. El sentido de la coproducción, sin embargo, implica una forma más directa de influir en los *outcomes*, dedicando otros recursos a la prestación de los servicios, como el tiempo, trabajo, experiencias o incluso recursos económicos (Linders, 2012; Fledderus, Brandsen y Honing, 2015).

La *coproducción* mejora la prestación tradicional de los servicios públicos, aportando el valor añadido, bien porque los usuarios ofrecen al proveedor información adicional a través de sistemas de consulta, bien a través del compromiso de éstos de tratar de satisfacer su necesidad por sus propios medios (Osborne, 2010b). En ese sentido, Osborne y Strokosch (2013) diferencian entre una coproducción que tiene lugar a nivel operativo, y que en muchas ocasiones es consustancial al servicio, y

una coproducción participativa, donde el usuario forma parte del diseño y la planificación del servicio, y donde incluso, puede constituir un factor de innovación.

Las cartas de servicio constituyen una herramienta idónea para facilitar estos tres tipos de participación. Por un lado, es una herramienta transmisora de información que da a conocer a los ciudadanos tanto información de tipo de general, como los compromisos de servicio asumidos y los indicadores que deben permitir su seguimiento. A través de los mecanismos de quejas y sugerencias, encuestas, foros etc..., se favorece la consulta y la participación bidireccional, y finalmente, a través de la implicación de los ciudadanos en los proceso de elaboración y revisión de las cartas de servicios se potencia la coproducción.

Por otra parte, de acuerdo con Vigoda (2002), colaboración implica negociación, participación, cooperación, flujos libre de información, acuerdos basados en compromisos y una distribución de del poder más equitativa. En se sentido, la colaboración que potencian las cartas de servicios, como ya hemos destacado, incluye a los empleados públicos directamente implicados en la prestación del servicio. Esta implicación puede reducir posibles resistencias a la introducción, no sólo de las cartas, sino también de otras innovaciones.

No obstante, articular una mayor colaboración no es una tarea sencilla. El papel de la entidad pública, en este contexto, será estructurar y coordinar los distintos mecanismos y posibilidades existentes. Para ello, deben comprometerse en los cambios culturales y estructurales necesarios para potenciar un mayor implicación ciudadana (Vigoda, 2002), no sólo limitada a un control de las actividades, sino también en la fases de planificación y diseño (Gaventa y McGee, 2013). McGuire (2001) señala que la lógica democrática descansa en el poder del ciudadanos, por ello, los mecanismos de las cartas de servicios donde se potencia la participación y colaboración del ciudadano son importantes medios para fomentar la buena gobernanza.

Al igual que en el resto de principios de la gobernanza pública, las nuevas tecnologías, especialmente las redes sociales, constituyen un elemento potenciador de la participación en todas sus dimensiones. Las TICs favorecen la viabilidad y expansión de la coproducción ciudadana, no sólo en la dirección en la que los ciudadanos colaboran con los gobiernos, sino también permitiendo que las entidades públicas actúen como facilitadoras de acciones privadas (Meijer, 2007; Osborne y Strokosch, 2013; Linders 2012).

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS CARTAS DE SERVICIOS EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

4.1. INTRODUCCIÓN

Conseguir mejoras sustanciales en la prestación de los servicios públicos y restaurar la confianza en las instituciones ha sido una constante en los programas de reforma de las entidades públicas. Estas cuestiones no son sólo técnicas o políticas, sino que, como destaca Nikos (2001), son multidimensionales.

La utilización de las nuevas tecnologías de la información en la actividad de las entidades públicas, proporciona a sus gestores un canal eficiente y eficaz que facilita, tanto las comunicaciones internas, como la transparencia hacia el exterior, por tanto, contribuyen a generar mayores grados de confianza (Siau y Long, 2006; Tolbert y Mossberguer, 2006; Harrison y Sayogo, 2014; Huang y Benyoucef, 2014; Bonsón, Royo y Ratkai, 2015). Tal y como señalan Rodríguez-Domínguez et al. (2011), el *e-government* debe considerarse algo más que un mero instrumento de comunicación, debe favorecer la participación y el compromiso de los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos.

Por otra parte, como ya hemos destacado, las cartas de servicios aúnan las ventajas de una herramienta de mejora de la calidad de los servicios públicos, con la de un instrumento de información, orientado a favorecer la transparencia en la gestión de cara al ciudadano y potenciando su implicación en la gestión de dichos servicios.

En ese sentido, las TICs, al igual que las cartas de servicios, poseen ventajas, tanto para la vertiente interna de la organización, como en la vertiente externa de la actividad pública. De acuerdo con Ancarani (2005), las cartas de servicios y el *e-government* comparten ciertos objetivos:

- Mejoran la transparencia de las entidades.
- Aumentan la interacción con los ciudadanos a través de los mecanismos de participación y de quejas y sugerencias.
- Facilitan una relación más eficiente.

Si como señalan Welch, Hinnant y Moon (2005), los ciudadanos más satisfechos con los niveles de transparencia e interactividad gubernamental, tienden a confiar más en las instituciones públicas, la combinación de las cartas de servicios y las TICs puede generar efectos multiplicadores en la gestión del sector público, en general, y en las administraciones locales en particular. En ese sentido, Criado (2007) señala que la convergencia entre la gestión de la calidad y el *e-government*, conduce a una estrategia híbrida en busca de la mejora continua.

Así pues, la finalidad de este capítulo es analizar en qué medida la publicación de cartas de servicios a través de internet, constituye un instrumento de mejora de la gestión pública, de participación y de transparencia hacia el ciudadano.

Nuestro estudio se centrará en el nivel local, por ser la administración más cercana al ciudadano, y cuya función principal es la prestación de servicios. En primer lugar, analizaremos el grado en que los municipios españoles de gran tamaño están haciendo uso de las páginas web como medio para divulgar sus cartas de servicio. Para ello, hemos revisado las páginas web de un total de 108 ayuntamientos. En la revisión realizada se localizaron un total de 534 cartas, cuyo contenido ha sido evaluado. Dicha evaluación se ha realizado mediante la elaboración de varios índices que tratan de medir su nivel de información, tanto de tipo general, como acerca de los compromisos adquiridos y las formas de evaluarlos. También se ha valorado la accesibilidad de las cartas dentro del entorno electrónico. Hemos completado este análisis descriptivo con un estudio agregado por servicios, por municipios y por CC.AA.

4.2. TRABAJOS PREVIOS SOBRE CARTAS DE SERVICIOS

Los trabajos sobre cartas de servicios están básicamente dedicados a analizar las características y proceso de adopción en países concretos (Haque, 2005; Torres 2005, 2006; Ohemeng, 2010; Saguin, 2013;

Nigussa, 2014) y a realizar estudios comparativos, la mayoría de los cuáles han tomado como referencia la pionera iniciativa británica (McGuire, 2001; Shiavo, 2000; Clark, 2000; James, Murphy y Reinhart, 2005; Montesinos y Brusca, 2007). En menor medida, también encontramos estudios centrados en analizar los factores que pueden afectar una implantación eficaz de esta herramienta, desde diferentes perspectivas (Crespo y Criado, 2005; Cheung, 2005; Acharya, 2010; Razzaque, 2012; Thomassen, Ahaus, Van de Walle y Nabitiz, 2014).

McGuire (2001) realiza un estudio comparativo de los programas de cartas de servicios en tres países del ámbito anglosajón, considerados como referentes del NPM: Reino Unido, Estados Unidos y Australia. Tras un estudio del contexto histórico y político, en el que se ha desarrollado esta medida en cada uno de ellos, la autora destaca que existe una evidente convergencia en el ámbito ideológico y gerencial en las tres iniciativas. La receptividad ante las necesidades de los ciudadanos y la mejora en la prestación de los servicios, a través de la transparencia y la responsabilidad, son premisas básicas en los tres países. Sin embargo, a pesar de estas similitudes en los objetivos, los contextos nacionales han ejercido una significativa influencia en las estrategias de aplicación y en el desarrollo práctico de los programas.

Schiavo (2000) compara las iniciativas de Gran Bretaña e Italia, centrándose en el uso que ambas hacen de los estándares de calidad. El estudio muestra como las diferencias legales, culturales e institucionales se traducen en diferentes formas de definir, implementar, controlar y evaluar dichos estándares. De acuerdo con este autor, mientras en el entorno británico los estándares de calidad son considerados instrumentos de mejora, en Italia tienden a ser confundidos con derechos legales. En el caso italiano resulta culturalmente difícil de entender la fijación de objetivos en términos cualitativos, puesto que los derechos legales deben ser claros y sin ambigüedad. Esto supone que la introducción de estándares sea vista más, como un problema, que como una oportunidad de mejora, y por ello, la introducción de las cartas de servicio en Italia, de acuerdo con Schiavo (2000), ha sido poco efectiva.

También *Clark (2000)*, al comparar las iniciativas de Gran Bretaña y Francia, concluye que, a pesar de la aparente convergencia en la retórica que rodea la introducción de las cartas de servicios, existe una clara a divergencia en la filosofía y en la práctica de su aplicación, debida básicamente al entorno legal e institucional de ambos países. Así pues, la iniciativa francesa, influida por los principios de legalidad e igualdad, maneja un concepto más político de la ciudadanía que las cartas británicas, donde esta medida tiene una orientación más administrativa y gerencial.

James, Murphy y Reinhart (2005), ante las críticas que han recibido las cartas de servicios y las deficiencias señaladas, catalogándolas en algunos casos como iniciativas desfasadas, analizan la carta de servicios de la agencia tributaria de Australia, cuya aplicación sí parece haberse realizado con éxito. Estos autores realizaron dos consultas (años 2000 y 2002) a más de 2.000 votantes australianos acerca de, si en su opinión, las actuaciones de la agencia estaban de acuerdo con los principios de su carta de servicios. Los resultados del trabajo muestran que, en general, los consultados estaban satisfechos con el cumplimiento que se hacía de los compromisos incluidos en la carta. Estos autores encuentran que la iniciativa australiana, en comparación con su semejante británica, parece haber alcanzado un mayor aceptación, y concluyen que, el éxito de iniciativas como las cartas de servicios depende en gran parte de que en la fase de elaboración se adopte un enfoque estratégico, incorporando las opiniones de diferentes grupos de interés, quienes además, deberían formar parte de su desarrollo y revisión posterior.

Montesinos y Brusca (2007) realizan un estudio comparativo, a nivel local, de los objetivos, el contenido y la gestión de cuarenta y una cartas de servicios: dieciséis británicas, diez españolas, siete australianas, tres francesas, una estadounidense, una canadiense, una irlandesa, una neozelandesa y una italiana. Su estudio muestra la existencia de falta de uniformidad en su contenido y metodología de elaboración y gestión, tanto a nivel nacional como internacional. El trabajo también refleja que la cartas de servicio, en líneas generales, incrementan la transparencia, suponen

una mejora en la prestación de los servicios, así como, aumentan tanto la satisfacción de los usuarios, como de los trabajadores.

Haque (2005) realiza un análisis crítico de la adopción de las cartas de servicios en la India. Este trabajo destaca que la inadecuada implicación de los ciudadanos y trabajadores en la elaboración de la carta, el desconocimiento de su existencia, no sólo por gran parte de la población, sino incluso por los propios funcionarios, son importantes obstáculos para que este instrumento sea implantado con éxito. Este autor concluye que, una iniciativa, a priori tan positiva, resulta ineficaz cuando se aplica en un contexto donde gran parte de la población está socialmente excluida por su raza, casta, género, nivel social o formación educativa.

Cheung (2005) trata de explorar la eficacia de las cartas de servicios en Hong Kong (*performace pledges*), como medio de informar y potenciar la participación de los usuarios en los servicios públicos. Para ello analiza el contenido de ochenta cartas de servicios, valorando en qué medida contienen información sobre cinco dimensiones clave: información sobre acceso a los servicios, posibilidades de elección, estándares y logros, sobre mecanismos de quejas y compensaciones, y sobre formas de participación. Los resultados muestran unos bajos niveles de divulgación de información que no potencian la implicación ciudadana, lo que convierte las cartas de servicios en panfletos publicitarios. El autor concluye que, la cultura que hay detrás de las cartas de servicio no ha penetrado en el sector público de Hong Kong, en parte porque difiere de la cultura dominante, y en parte, por ser una imposición de niveles gerenciales superiores.

En sendos trabajos, *Torres (2005; 2006)* trata de analizar en qué medida la introducción de las cartas de servicios en España ha contribuido a mejorar la confianza en las entidades públicas. Los estudios se basan en entrevistas realizadas y la utilización del método Delphi, a entidades pioneras en la introducción de esta herramienta. El estudio de 2005, se centra en el nivel central de la administración y recaba información de once entidades, mientras que el trabajo de 2006 recoge información de las entidades locales y regionales. En ambos casos, la información solicitada

abordaba cuestiones relativas a la forma y motivos de la puesta en marcha de las cartas de servicios, cómo se manejaban las quejas y sugerencias, cómo se evaluaba la eficacia de la herramienta y cómo había mejorado la provisión del servicio tras la implementación de las cartas. Las conclusiones de los estudios reflejan que las cartas de servicios no han significado transformaciones radicales en las estructuras de los servicios públicos, aunque son vistas como instrumentos de mejora de calidad, en la línea de los modelos anglosajones, más que una forma de garantizar los derechos de los ciudadanos, alejándose, por tanto, de un modelo continental de cartas de servicios más legalista. Estos estudios también reflejan que la opinión de los ciudadanos respecto al servicio, la accesibilidad y la transparencia de la organización ha mejorado tras la puesta en marcha de esta medida. Finalmente se subraya que las cuestiones relativas a la evaluación de la eficacia de las cartas requieren de mayor desarrollo y profundidad.

Ohemeng (2010) realiza una visión crítica de la introducción de las cartas de servicios en Ghana. Este trabajo destaca que, aunque la introducción de esta herramienta constituye un esfuerzo del gobierno por conseguir unos servicios públicos más eficientes y eficaces, así como, por fortalecer la participación de los ciudadanos, el resultado no ha sido el esperado. Para este autor, la falta de éxito de esta iniciativa se debe, al igual que el fallo de otras medidas de mejora de la gestión, en las bases sobre las que asienta. Así pues, la falta de medios y de implicación del personal son los factores principales de que no se hayan producido los resultados esperados. El trabajo también señala que sin un sistema de recompensas o sanciones ante el logro de los objetivos establecidos, muchos de los intentos de mejora no avanzarán de forma adecuada.

El trabajo de *Saguin (2013)* realiza una revisión de las cartas de servicio en cinco unidades locales de Filipinas, dedicadas a la emisión de licencias de negocio. El estudio trata de analizar cuál ha sido el enfoque al elaborar e implementar las cartas, y hasta qué punto es consistente con el marco legal que regula esta iniciativa a nivel nacional. La revisión muestra que, a pesar de que la publicación de cartas de servicio ha mejorado la

información ofrecida a los ciudadanos, éstas se han elaborado sin contar con los *stakeholders*, sin realizar un rediseño o simplificación de los procesos, y mayoritariamente, no cumplen con los requerimientos informativos establecidos en la ley.

Nigussa (2014) analiza la reciente introducción de las cartas de servicios en Etiopía, en contraste con las experiencias de Gran Bretaña, India y Sudáfrica. Los desafíos que presenta esta medida para el país etíope tienen que ver con una adecuada clarificación del concepto, ante unos ciudadanos para los que la expresión carta de servicios puede resultar un tanto vaga. Además, el hecho de que sea una iniciativa impuesta por niveles superiores, sin una adecuada consulta de las partes implicadas, así como la falta de una capacidad real para implementarla, y la ausencia de una la cultura organizacional, son importantes obstáculos para su implantación satisfactoria.

Crespo y Criado (2005), analizan el impacto intraorganizativo de las cartas de servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid. El estudio se centra principalmente en dos factores organizativos: los recursos humanos, y los recursos materiales. El trabajo muestra que, aunque la introducción de las cartas de servicios se hizo contando con la participación de los trabajadores, ha tenido un escaso impacto desde la perspectiva de la gestión interna y del personal. Por otra parte, la introducción de esta iniciativa no ha ido acompañada de los compromisos presupuestarios necesarios para asegurar que su implantación produjera los cambios deseados.

Acharya (2010) explora el nivel de satisfacción ciudadana respecto a los servicios públicos, en diez municipios de Nepal, tras la implementación de las cartas de servicios. El estudio contrasta la influencia de tres grupos de variables: las características socioeconómicas de los ciudadanos, la gestión y la confianza institucional. Los resultados muestran que la confianza en las instituciones es el factor con un mayor impacto en el nivel de satisfacción ciudadana, especialmente la valoración que realizan de los empleados públicos. Respecto a las variables de gestión, el coste de los

servicios tiene un impacto negativo, mientras que las características socioeconómicas tienen una menor influencia en los niveles de satisfacción.

Razzaque (2012) trata de evaluar la eficacia de las cartas de servicios en el Departamento de Inmigración y Pasaportes de Bangladesh, así como, de identificar los principales factores y agentes que pueden influir en el éxito de la iniciativa. El estudio muestra que las principales características del programa de cartas de servicios no han sido puestas en práctica. Así pues, el departamento analizado no ha mejorado su puntualidad, ni la receptividad, ni el trato a los ciudadanos. El sistema de quejas y compensaciones no resulta funcional y los ciudadanos no son considerados partes interesadas del servicio. Entre los factores que han frenado la eficacia de las cartas de servicios destacan, una cultura organizacional poco favorable y unos recursos humanos con tendencia a evitar situaciones de incertidumbre y que no han recibido la formación adecuada.

Thomassen, Ahaus, Van de Walle y Nabitz, (2014) analizan los factores que favorecen una implementación exitosa de las cartas de servicio desde una perspectiva interna, combinando la metodología de *Concept Mapping* y el método Delphi. A partir de las aportaciones de cuarenta y cinco expertos que han trabajado con cartas de servicios en los Países Bajos, estos autores identifican cuarenta y cuatro factores facilitadores que contribuyen a mejorar la calidad de la organización y a la satisfacción de los usuarios, y que sintetizan en tres grupos: liderazgo, participación de los empleados y mejora continua.

El análisis de estos trabajos pone de manifiesto que el contexto social, político, cultural y organizacional ejerce una influencia esencial en la implementación de las cartas de servicios. El estudio que presentamos pretende ampliar el conocimiento sobre las cartas de servicios, utilizando una muestra más amplia y aportando una perspectiva complementaria a los trabajos analizados, al tratar de mostrar el grado de desarrollo de las cartas de servicios como instrumentos de transparencia e información, e identificando que componentes están siendo más desarrollados y cuáles

por el contrario, necesitan una mayor atención para que la adopción de esta medida consiga los resultados esperados.

4.3. MUESTRA SELECCIONADA Y METODOLOGÍA

Para la realización del trabajo que presentamos se han tomado como muestra los municipios españoles mayores de 75.000 habitantes y las capitales de provincia, aunque su población fuera inferior a esa cifra. Esto supone un total de 108 municipios.

La elección del nivel local como ámbito de estudio se debe, fundamentalmente, a que son las entidades locales las que tienen un mayor contacto con los ciudadanos, y como destacan García-Sánchez et al. (2013), resultan esenciales en la vida diaria de los ciudadanos. Además, estas administraciones pueden ser consideradas principalmente como agentes suministradores de servicios, adquiriendo otro tipo de objetivos atribuidos a las entidades públicas, como son las cuestiones relacionadas con la redistribución de la renta o la estabilización económica, una importancia secundaria (Bosch y Suárez, 1994).

Por otra parte, hemos limitado el estudio a los municipios españoles, puesto que la elección de una misma área geográfica permite una comparación más homogénea en el análisis (Caba, Rodríguez y López, 2008; García-Sánchez et al., 2013; Alcaraz-Quiles et al., 2014).

Dada la fragmentación municipal en España y el gran número de municipios existentes, hemos seleccionado los de mayor tamaño, dado que su pertenencia al mismo ámbito competencial facilita también la comparación, y como señalan Bonsón, Royo y Ratkai (2015), los municipios de mayor tamaño suelen tener mayor necesidad de divulgar información.

De acuerdo con la ley 57/2003 de modernización del gobierno local, se consideran grandes municipios:

- a) Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) Aquellos que sean capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) Los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los apartados c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes, a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

Teniendo en cuenta lo establecido por la citada ley, hemos considerado oportuno incluir en el estudio todos los municipios mayores de 75.000 habitantes, así como, las capitales de provincia o de CC.AA., aunque tuvieran menos de 75.000 habitantes, ya que su condición de capitalidad las hace punto referencia para muchos ciudadanos, y esto puede suponer que ofrezcan servicios e información por encima de su nivel competencial, siendo de esta forma comparables a municipios de mayor tamaño. La tabla 4.1 muestra la relación de municipios analizados, destacando en negrita, aquellos regidos por la ley 57/2003 de modernización del gobierno local, bien de forma obligatoria, bien por decisión de sus asambleas legislativas.

Tabla 4.1. Municipios estudiados

Madrid	3.233.527	Santander	178.465	Orihuela	90.087
Barcelona	1.620.943	Albacete	172.472	El Puerto de Santa María	89.068
Valencia	797.028	Getafe	171.280	Talavera de la Reina	88.755
Sevilla	702.355	Alcorcón	169.308	Cornellà de Llobregat	87.458
Zaragoza	679.624	Logroño	153.402	Sant Cugat del Vallès	84.946
Málaga	567.433	San Cristóbal de La Laguna	153.224	Guadalajara	84.803
Murcia	441.354	Badajoz	152.270	Toledo	84.019
Palma	407.648	Salamanca	152.048	Ceuta	84.018
Las Palmas de Gran Canaria	382.296	Huelva	148.568	Pozuelo de Alarcón	83.844
Bilbao	351.629	Marbella	140.473	Avilés	83.107
Alicante/Alacant	334.678	Lleida	139.834	Ejido, El	83.104
Córdoba	328.841	Tarragona	133.954	Sant Boi de Llobregat	83.070
Valladolid	311.501	León	131.680	Pontevedra	82.684
Vigo	297.355	Dos Hermanas	128.794	Mijas	82.124
Gijón	277.733	Torrejón de Ardoz	125.331	San Sebastián de los Reyes	81.466
L´ Hospitalet de Llobregat	257.057	Parla	124.208	Torrent	81.402
A Coruña	246.146	Mataró	124.084	Palencia	81.198
Vitoria-Gasteiz	242.223	Cádiz	123.948	Chiclana de la Frontera	81.113
Granada	239.017	Santa Coloma de Gramenet	120.593	Melilla	80.802
Elche/Elx	230.587	Algeciras	116.917	Getxo	80.026
Oviedo	225.973	Jaén	116.731	Gandía	79.010
Badalona	220.977	Alcobendas	111.040	Vélez-Málaga	78.467
Cartagena	216.655	Ourense	107.597	Arona	77.718
Terrassa	215.678	Reus	107.211	Manresa	76.570
Jerez de la Frontera	211.900	Torrevieja	103.720	Fuengirola	75.953
Sabadell	207.938	Telde	101.300	Rivas-Vaciamadrid	75.444
Santa Cruz de Tenerife	206.965	Barakaldo	100.369	Ciudad Real	74.921
Móstoles	206.031	Lugo	98.457	Ferrol	71.997
Alcalá de Henares	203.924	Girona	97.198	Zamora	65.362
Fuenlabrada	198.132	San Fernando	96.772	Ávila	58.915
Pamplona	197.604	Santiago de Compostela	95.671	Mérida	58.164
Almería	191.443	Cáceres	95.668	Cuenca	57.032
Leganés	187.125	Lorca	92.865	Segovia	54.844
Donostia-San Sebastián	186.409	Coslada	91.832	Huesca	52.296
Castellón de la Plana	180.204	Las Rozas de Madrid	90.390	Soria	40.147
Burgos	179.906	Roquetas de Mar	90.358	Teruel	35.841

Fuente: INE (2012) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁵

²⁵ Consulta realiza por correo electrónico a la Unidad de apoyo de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las CC.AA. y las EE.LL en marzo 2014.

El desarrollo creciente en el uso de las TICs, nos proporciona la oportunidad de estudiar el uso que hacen las entidades locales españolas de esta herramienta para comunicar sus iniciativas de mejora de la gestión pública, así pues, durante los meses de junio a diciembre de 2014 se revisaron las páginas web de los ayuntamientos de la muestra, con el objetivo de localizar cartas de servicios. También se buscaron cartas de servicios de esos mismos ayuntamientos a través del motor de búsquedas Google, utilizándose los términos: cartas de servicios, cartas de compromisos o cartas de calidad.

Se han localizado un total de 534 cartas de servicio, cuyo contenido, accesibilidad y facilidad de manejo ha sido revisado con la finalidad de obtener la información necesaria para la elaboración del trabajo que presentamos en este capítulo y en el capítulo 5. La relación de las cartas de servicio analizadas y el municipio de pertenencia se muestran en el anexo 1.

La revisión realizada ha encontrado dificultades similares a otros estudios, tales como los realizados por IFQA (2008; 2012), que creemos necesario destacar. Así pues, en ocasiones la información en las páginas web municipales no siempre resulta lo suficientemente accesible, ya sea debido a motivos técnicos o por cuestiones de diseño de la propia página que la hace poco intuitiva. Por otra parte, el concepto de carta de servicios no siempre es utilizado apropiadamente por los ayuntamientos, otorgándole esta denominación a meros catálogos de trámites. Por ello, aunque hemos aplicado el concepto con una holgura considerable, hemos dejando fuera lo que constituían catálogos de trámites electrónicos, aunque la entidad local le hubiera otorgado la denominación de carta de servicios.

4.4 INDICE DE INFORMACION GENERAL, COMPROMISO Y ACCESIBILIDAD

4.4.1 Índice de información general, compromiso y accesibilidad de las cartas de servicios

Del mismo modo que Pina, Torres y Royo (2010) sostienen que, la divulgación de información financiera en internet puede ser utilizada por las entidades locales para facilitar a los ciudadanos el control de las finanzas públicas y para proyectar una imagen de buen gobierno, moderno y responsable, podemos defender que, la publicación de cartas de servicios en las páginas web de los ayuntamientos y el seguimiento en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en éstas, reforzará la utilidad de dicha información y por tanto, mejorará la transparencia y la confianza en los poderes públicos.

Medir la información publicada por las empresas y por las entidades públicas es una tarea compleja. Por ello, en la investigación, tanto sobre divulgación de información contable a través de formas tradicionales de comunicación, como sobre el desarrollo del *e-government*, los índices de divulgación o índices de contenido son una herramienta ampliamente extendida, tanto en el ámbito privado (Cooke, 1989; Cooke, 1992; García-Benau y Monterrey, 1993; Hossain, Perera y Rahman, 1995; Meek, Roberts y Gray, 1995; Giner, 1997; Debreceny, Gray y Rahman, 2002; Larran y Giner, 2002; Ettredge, Richardson y Scholz, 2003; Trabelsi, Labelle y Dumontier, 2008; Bravo, Abad, y Trombetta, 2009; Trabelsi, Debreceny y Lymer, 2014; entre otros), como en el sector de las entidades públicas (Chen, 1992; Christiaens 1999; Alt y Lassen, 2006; Justice, Melitski y Smith, 2006; Christiaens y Van Peteghem, 2007; Bastida y Benito, 2007; Huang, 2007; Gandía y Archidona, 2008; Royo, 2008; Cárcaba y Garcia, 2008; 2010, Caba, Rodríguez y López, 2008; Benito y Bastida, 2009; Alcaraz-Quiles et al., 2014; Navarro-Galera et al., 2014, Bonsón, Royo y Ratkai, 2015; Ferreira da Cruz, et al., 2015).

De acuerdo con Marston y Shrivies (1991), una prueba de la utilidad de una herramienta en investigación es su uso continuado en el tiempo, puesto que si dicho instrumento hubiera producido pobres resultados, habría sido abandonada por los investigadores. El hecho de que los índices de contenido hayan continuado utilizándose desde su aparición, en los años 60, hasta la actualidad, es una prueba de su utilidad.

Siguiendo por tanto esta línea de trabajo, y con el fin de valorar hasta qué punto las cartas de servicios son utilizadas como instrumento, no sólo de información, sino también de compromiso con el ciudadano, elaboraremos índices de contenido que traten de medir cuestiones como, la información de tipo general proporcionada, información sobre los compromisos adquiridos o su accesibilidad.

Una primera cuestión a la hora de elaborar un índice de contenido es la selección de los ítems que formarán parte del mismo. Como hemos señalado en el capítulo 2, en las administraciones locales españolas, la elaboración y difusión de cartas de servicios es voluntaria. No obstante, en el ámbito de la Administración General, el *Real Decreto 951/2005 de 29 de julio*, establece la estructura y contenido de las cartas de servicios para dicho nivel de la Administración. Así pues, en la elaboración de nuestro índice hemos tomado como punto de partida la citada norma. Además, manuales sobre elaboración de cartas de servicios publicados por ciudades como Madrid o Bilbao, por CC.AA. como Andalucía o la Comunidad Valenciana, o el elaborado por la FEMP (2011), así como, trabajos previos, como el de Montesinos y Brusca (2007), o los Barómetros sobre cartas de servicios que publica la IFCA (2008, 2012), nos han servido de referencia para completar el índice con otros datos de interés.

El índice de transparencia resultante, para cada una de las 534 cartas de servicios, estará formado por 33 aspectos. La tabla 4.2 muestra los criterios recogidos y las puntuaciones otorgadas a cada uno de ellos.

Tabla 4.2. Criterios seleccionados para valorar los contenidos de las cartas de servicios y su accesibilidad

CRITERIOS	VALOR
Información de carácter general	
Servicio al que se refiere la carta y fines, objetivo y/o misión	1
Principales servicios que presta	1
Derechos de los ciudadanos respecto a los servicios	1
Deberes de los ciudadanos respecto a los servicios	1
Normas legales que regulan los servicios	1
Persona o unidad responsable de la prestación de los servicios	1
Horarios de prestación de los servicios	1
Localización de los centros donde se prestan los servicios	1
Formas de contacto de los servicios (teléfono, e-mail, dirección postal...)	1
Formas de acceder a los servicios a través de transporte público	1
Información sobre compromisos y calidad	
Persona o unidad responsable gestionar la carta	1
Periodo de la validez de la carta	1
Fecha en que se emite la carta	0,5
Fecha en se ha realizado una revisión de los contenidos de la carta	0,5
Compromisos que se asumen en relación al servicio	1
Indicadores de medición de los compromisos asumidos	1
Los compromisos y la forma de medir su cumplimiento están claramente relacionados en la carta	1
No existen compromiso de carácter general, de difícil o subjetiva medición	1
Se hace referencia explícita a un sistema de quejas sugerencias	1
Se detallan medidas adoptar en caso de incumplimiento de los compromisos adquiridos	1
Se hacen explícitos los plazos de respuesta ante una queja o una sugerencia	1
Se detallan formas de participar en la mejora de los servicios y éstas son distintas al sistema de quejas y sugerencias	1
Se informa en la carta de los sistemas de calidad que se aplican a la gestión de los servicios a los que hace referencia la carta (ISO, EFQM, etc.)	1
La página web publica los resultados de los indicadores contenidos en la carta	1
La carta de servicios y/o el servicio ha obtenido certificaciones de calidad	1

Tabla 4.2. Continuación

Accesibilidad	
La carta es accesible a través del servicio al que hace referencia	3
La carta es accesible en la página web de la entidad local y/o del ayuntamiento	2
La carta de servicios es accesible a través de alguna pestaña de la página web del municipio o del ayuntamiento (Publicaciones, calidad, Modernización etc...)	1
La carta de servicios es accesible a través del motor de búsqueda de la propia página web del municipio	1
La carta de servicios se puede localizar a través de google	0,5
La carta de servicios es accesible a través de un enlace directo en el mapa web	1
Presentación como tríptico o documento corto	1
Imprimible	0,5

Aunque en nuestro estudio también se valoraron otras cuestiones, tales como, si se informaba de medidas que aseguren la igualdad al acceso de los servicios, o el coste que supone a la entidad ese servicio, no se han incluido en el índice definitivo al no obtener puntuación en ninguna carta.

Otra de las cuestiones abordadas en los trabajos que utilizan índices de divulgación, es la relativa al establecimiento o no de ponderaciones. Es decir, elaborar un índice simple donde todos ítems son igual de importantes, o un índice ponderado donde a la importancia relativa de cada elemento se le asigna un determinado peso.

Respecto a esta cuestión, no existe consenso en la literatura analizada, si bien es necesario señalar que la mayoría de trabajos consultados, tanto en el ámbito público como en el privado, utilizan índices no ponderados (En el ámbito empresarial, Cooke, 1989; 1992; García-Benau y Monterrey, 1993; Hossain, Perera y Rahman, 1995; Meek, Roberts y Gray, 1995; Giner, 1997, Larran y Giner 2002, etc...; en el ámbito público: Ingram, 1984; Alt y Lassen, 2006; Justice, Melitski y Smith, 2006; Caba, Rodríguez y López, 2008; Benito y Bastida, 2009; Cuadrado-Ballesteros et al., 2014; Bonsón, Royo y Ratkai, 2015, entre otros).

El hecho de que los índices no ponderados sean los más utilizados se debe a varias razones. Sus defensores sostienen, principalmente, que se

evita la subjetividad asociada a la asignación de ponderaciones cuando no se conocen las preferencias de los usuarios a los que va destinada la información (Cooke, 1989; 1992; Meek, Roberts y Gray, 1995; Giner, 1997, Larrán y Giner 2002). No obstante, esta idea de que los índices simples reducen la subjetividad no es compartida por autores como Coy y Dixon (2004), quienes sostienen que la subjetividad es algo endémico en cualquier estudio que utilice un índice de divulgación, y que tan subjetivo es decidir otorgar diferente pesos a las cuestiones valoradas, como no hacerlo.

Otra cuestión que parece inclinar la balanza hacia índices no ponderados, es el hecho de que estudios que han utilizado los dos tipos de índices, como los de Chow y Wong-Boren (1987) en el ámbito empresarial, o Robbins y Austin (1986) e Ingram y Delong (1988) en el ámbito público, alcanzan resultados similares con ambos. Los dos últimos trabajos reflejan que, los resultados obtenidos acerca de qué factores resultaban determinantes en la divulgación de información financiera gubernamental, no eran significativamente distintos si se utilizaba un índice simple, sin ponderaciones, o un índice donde los ítems se ponderaban fruto de las opiniones de responsables financieros.

El trabajo que presentamos combina ambas perspectivas. Así pues, para analizar cada carta hemos dividido el índice de transparencia de las cartas de servicio en tres índices parciales: índice de información general, índice de información sobre compromisos y calidad y un índice de accesibilidad. Si bien para la elaboración de dos de los índices parciales se ha optado por la elaboración de un indicador no ponderado, el índice de accesibilidad y el de transparencia de las cartas de servicio se han elaborado estableciendo ponderaciones a cada uno de los integrantes, dando más peso a los componentes que, a nuestro juicio, resultaban más relevantes. En el caso de la accesibilidad hemos entendido que no todas las formas de acceso son igual de importantes. En el caso del índice de transparencia, que agrega los parciales, hemos dado más peso al elemento que singulariza las cartas de servicios, que en nuestra opinión, es la adquisición de compromisos con los ciudadanos.

Los índices resultantes quedan de la siguiente forma:

El ***índice información general (IIG)*** valora 10 aspectos de información de tipo general que debería contener una carta de servicios. Estos ítems se han valorado de forma dicotómica, otorgando 1 punto a su existencia y 0 a lo no existencia. El valor del índice, por tanto, variará entre 0 y 10 puntos.

El ***índice de información sobre compromisos y calidad (IICC)***, está compuesto por 15 ítems, valorado también en forma dicotómica. En este caso, también se ha otorgado 1 punto a su existencia y 0 a lo no existencia. Este criterio se ha aplicado a todos los ítems excepto a dos: fecha de emisión de la carta y fecha de revisión de la misma, a los que se les ha otorgado 0,5 puntos por su existencia y 0 a su no existencia, por considerar que son aspectos complementarios a otro de los ítems, la fecha de validez de la carta. El valor de este índice, por tanto, se moverá en un rango entre 0 y 14 puntos.

El ***índice de accesibilidad (IA)*** está formado por 8 ítems que pretenden valora la facilidad de acceso y manejo de la carta de servicios.

La cuestión de la divulgación de información en las entidades públicas no es únicamente un problema de cantidad y de contenido, sino como señalábamos en los capítulo 2 y 3, también de facilidad de acceso y presentación (Caba, López y Rodríguez, 2005; West, 2008). En ese sentido, las Naciones Unidas (United Nations, 2012) sostienen que la percepción en la facilidad de uso y comodidad son importantes soportes para el *e-government*. Por su parte, IPSASB (2014) señala que la presentación de la información influye de forma decisiva en la consecución de los objetivos de la información financiera y en sus características cualitativas.

Así pues, si uno de los objetivos de las cartas es que los ciudadanos conozcan los servicios que se les ofrecen y puedan formar sus expectativas de forma adecuada, este objetivo difícilmente se alcanzará si su localización, a través de las páginas web, no se realiza con relativa

facilidad. La utilidad de las cartas de servicios será tanto mayor, cuanto más fácil de localizar sean, por ello, el principal aspecto que hemos valorado en este índice parcial es su accesibilidad.

En este caso, las puntuaciones de cada acceso, como se observa en la tabla 4.2, son distintas. En nuestra opinión, un ciudadano no acudirá en busca de una carta de servicios, sino que buscará el servicio en cuestión, tratando de obtener los datos relevantes sobre el mismo en dicha pestaña. Por ello, la máxima puntuación se ha otorgado a la posibilidad de acceder a la carta a través de la pestaña del servicio al que haga referencia (3 puntos). En segundo lugar, hemos valorado posibilidad de acceder a ellas a través de la página principal del municipio o del ayuntamiento, ya que, la existencia de un enlace directo a las cartas en dichas páginas principales puede facilitar el acceso a los usuarios (2 puntos). En tercer lugar de importancia hemos situado tres formas de localización: que estén disponibles en una pestaña que haga referencia a cuestiones de calidad, publicaciones etc. (1 punto), que se encuentre a través del buscador de la página web (1 punto), o que sea accesible a través del mapa web (1 punto). Finalmente, se ha otorgado 0,5 puntos a su localización a través del motor de búsqueda Google. Hemos otorgado menor peso a estas opciones, porque presuponen un conocimiento previo por parte del ciudadano de la existencia de la carta.

La forma en que se presenta la información en las cartas de servicios es también de gran importancia. En ocasiones, más información no es siempre sinónimo de mejor información. Como destacan Jones y Xiao (2004), a pesar de las evidentes ventajas que presenta internet como medio de comunicación, también es necesario destacar los inconvenientes que éste puede plantear, siendo uno de ellos el riesgo de sobreinformación. En ese sentido, IPSAB (2014) destaca que, demasiada información reduce su comprensibilidad y dificulta a los usuarios formarse una idea global de la situación. Así pues, consideramos que no llegará de la misma forma, a la mayoría de usuarios, la información de una carta de servicios de gran extensión, que aquella que se ofrezca de forma resumida en un folleto

informativo. Por ello, hemos otorgado 1 punto a aquellas cartas que se publican con un formato corto o sencillo.

Finalmente, la posibilidad de poder imprimir y guardar la información para un uso posterior puede ser importante para los usuarios. Como señalan Caba, López y Rodríguez (2005), la información debe aparecer en formatos que permitan a los usuarios gestionarla de acuerdo a sus necesidades. Así pues, también hemos tenido en cuenta esta dimensión, aunque otorgándole un menor peso (0, 5 puntos).

Por tanto, el índice de accesibilidad se moverá en un intervalo de 0,5 y 10 puntos. No puede alcanzar valor 0, como los índices anteriores, porque ello significaría la inexistencia de la carta. Índices que gradúan de forma subjetiva la importancia de los diferentes ítems lo encontramos en trabajos como los de Debreceny, Gray y Rahman (2002) y Trabelsi, Debreceny y Lymer (2014), en el ámbito privado, y Christiaens (1999), Christiaens y Van Peteghem (2007), Caba, Rodriguez y Lopez (2008) o Ferreira da Cruz et al. (2015), en el ámbito público.

El **Índice de transparencia de las cartas de servicios (ITCDS)** es resultado de agregar de forma ponderada los tres índices anteriores, otorgándole un peso de 25% a los índices de información general y accesibilidad y un 50% al índice de información sobre compromisos y calidad.

$$\text{ITCDS} = (0,25 \times \text{IIG}) + (0,5 \times \text{IICC}) + (0,25 \times \text{IA})$$

Somos conscientes de la subjetividad de las ponderaciones establecidas, sin embargo, lejos de haber sido establecidas de forma arbitraria, lo que pretendemos mostrar con ellas es el compromiso de responsabilidad que deben comportar las cartas de servicios, y que las hacen diferentes de un mero catálogo de información acerca de los servicios que presta una entidad. Así, Faber (2009) considera que los

aspectos clave de una carta de servicios son: estándares de servicio, comunicación control y compensación.

El menor peso otorgado a la accesibilidad, está en línea con trabajos como el de Larrán y Giner (2002), quienes asignan 0,25 puntos a los aspectos de navegabilidad y accesibilidad, frente a 1 punto otorgado a los aspectos de divulgación de información; o el Royo, Yetano y Acerete (2014), quienes también otorgan un peso mayor a las dimensiones de transparencia e interacción, frente a la facilidad de uso y la madurez de las páginas web.

4.4.2. Índice de información general, compromiso y accesibilidad de los ayuntamientos

Una vez calculados los índices individuales de las cartas de servicios, nuestro trabajo tratará de valorar el uso que hacen de este instrumento las entidades locales que componen la muestra seleccionada. Para ello, hemos calculado los agregados municipales de los índices diseñados en el apartado anterior, para cada uno de los 73 ayuntamientos que divulga carta de servicios a través de internet.

Para realizar los índices por ayuntamientos hemos considerado varias cuestiones, como son, el número de cartas publicadas, los servicios que cubren y el valor que toman los índices en las cartas individuales.

Así pues, el índice para cada ayuntamiento estará formado por dos componentes:

- a) El valor medio que alcanza el índice para cada entidad local, como consecuencia de tener en cuenta todas las cartas de ese ayuntamiento. El peso de este apartado en el total del índice será del 70%.
- b) El número total de cartas, ajustado por un factor corrector calculado a partir del número de servicios que cubre, respecto del número de

servicios que podría cubrir, en función del número de cartas publicadas. Se han diferenciado cinco grupos de servicios coincidentes con las áreas de gasto que contempla Orden HAP/419/2014²⁶, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, en la se aprobaba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. Así pues, un ayuntamiento que publique cinco cartas podría cubrir los cinco grupos, mientras que un ayuntamiento que publique tres cartas de servicios en principio, sólo podría cubrir tres. Santander y Lugo son los únicos ayuntamientos que publican cartas que abarcan más de un área, esta cuestión también, se ha tenido en cuenta a la hora de calcular su índice corrector.

Como paso previo a la agregación de las dos partes que forman cada uno de índices municipales, se han estandarizado las magnitudes resultantes, ya que su cálculo se realiza en diferentes escalas de medida.

Índice de información general por ayuntamiento (IIGAYTO)

$$\text{IIGAYTO} = 0,7 * \left[Z \sum_i^n \text{IIG} \right] + 0,3 * [Z(n^{\circ}\text{cartas} * \text{factor corrector})]$$

Índice de información sobre compromisos y calidad por ayuntamiento (IICCAYTO)

$$\text{IICCAYTO} = 0,7 * \left[Z * \sum_i^n \text{IICC} \right] + 0,3 * [Z(n^{\circ}\text{cartas} * \text{factor corrector})]$$

Índice de accesibilidad por ayuntamiento (IACCAYTO)

$$\text{IACCAYTO} = 0,7 * \left[Z * \sum_i^n \text{IAG} \right] + 0,3 * [Z(n^{\circ}\text{cartas} * \text{factor corrector})]$$

²⁶ Hemos excluido el área correspondiente a la Deuda Pública.

Índice de transparencia de cartas de servicios por ayuntamiento (ITCDSAYTO)

$$\text{ITCDSAYTO} = 0,7 * \left[Z * \sum_i^n \text{IITCDS} \right] + 0,3 * [Z(n^{\circ}\text{cartas} * \text{factor corrector})]$$

4.5. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS CARTAS DE SERVICIOS

A continuación presentamos un análisis descriptivo de las 534 cartas localizadas. Analizaremos tanto su contenido, como su distribución por servicios y áreas de servicio.

4.5.1. Análisis del contenido de las cartas de servicios

La tabla 4.3 muestra los estadísticos descriptivos de los índices calculados para cada una de las cartas, mientras que las tablas 4.4, 4.5 y 4.6 analizan con más detalle cada uno de los ítems que forman dichos índices.

En términos generales, podemos afirmar que la transparencia de las cartas de servicios estudiadas no es muy elevada. La media del ITCDS se sitúa en 5,7 puntos sobre el valor máximo que podría alcanzar de 12. Además, la mitad de las cartas se sitúa por debajo la media, y únicamente el 25% de las cartas alcanza valores superiores a 6,87 puntos.

Resultan destacables los valores extremos que alcanza este índice, dado que el valor mínimo de transparencia obtenido se sitúa en un bajísimo 1,5, correspondiente a la carta de servicios de la Guardia Municipal de Donostia, frente al valor máximo de 11,75 que alcanzan tres cartas de Palma de Mallorca (atención ciudadana, atención al consumidor y servicios municipales contra la violencia de doméstica y de género). Esta disparidad en el desarrollo de las cartas es, a nuestro juicio, un indicador de que en

general, no se ha captado la esencia y la utilidad de esta herramienta para el mejor desempeño de los servicios públicos.

Tabla 4.3. Estadísticos resumen de los índices de las cartas de servicio

ESTADÍSTICOS		IIG	ICC	IA	ITCDS
Media		6,659	5,316	5,731	5,75539
Mediana		7,000	5,000	5,500	5,50000
Moda		6,0	3,0	7,0	5,500
Desviación estándar		2,1352	2,8480	1,4877	1,952904
Mínimo		0,0	0,0	2,0	1,500
Máximo		10,0	13,5	10,0	11,750
Percentiles	25	6,000	3,000	5,000	4,25000
	75	8,000	6,625	7,000	6,87500

A continuación analizaremos de forma más detallada cada uno de los índices que integran el ITCDS.

4.5.1.1. Análisis del índice de información general

El IIG se mueve en un rango entre 0 y 10, lo significa que existen cartas que no divulgan información general y cartas que contienen toda la información valorada en el índice. Entre las cartas que no divulgan información general están: las del municipio de Gandía, la del servicio de Aguas de Granada o la de atención ciudadana de Santa Coloma de Gramenet. En el extremo contrario se encuentran un total de 55 cartas, entre las que podemos destacar, algunas de Madrid, las de Bilbao, la del Instituto Municipal de Hacienda de Cataluña o la de servicios electrónicos de Torrente.

La media de divulgación es de 6,6 puntos, con una desviación estándar de 2,13. La mayoría de las cartas se sitúa ligeramente por encima de la media, aunque únicamente un 25% de las cartas alcanza un valor del índice superior a 8, tal y como muestra el valor del percentil 75.

Tabla 4.4. Porcentaje de divulgación de contenidos del IIG

DATOS DE CARÁCTER GENERAL Y LEGAL	
Datos identificativos y fines	92,7%
Principales servicios que presta	93,3%
Derechos de los ciudadanos respecto a los servicios	36%
Deberes de los ciudadanos respecto a los servicios	22,8%
Normas legales que regulan los servicios	48,1%
Persona/unidad responsable de los servicios	84,6%
Horario de los servicios	75,5%
Localización de los servicios	92,3%
Formas de contacto de los servicios (teléfono, e-mail, dirección postal)	90,8%
Formas de acceder a los servicios a través de transporte público	29,8%

Si nos centramos en un análisis más detallado del contenido de la información divulgada por dicho índice (tabla 4.4), encontramos que más del 90% de las cartas ofrecen información acerca de cuestiones tales como: finalidad y objetivo de la carta, principales servicios que presta, la localización de los servicios, el horario de atención al ciudadano y las formas de contacto.

El 84,6 % de las cartas informan de la persona o departamento responsable del servicio, y un 48,1% hace referencia a la normativa que regula el servicio.

Los ítems menos divulgados son los referentes a los deberes y derechos de los ciudadanos, o las formas de acceder a los servicios a través de medios de transporte públicos.

4.5.1.2. Análisis del índice de información sobre compromisos y calidad

El análisis de estadísticos descriptivos del IICC (tabla 4.3) muestra que éste oscila en un rango entre 0 y 13, 5 puntos, sobre un total de 14. Esto significa que ninguna de las cartas analizadas alcanza la máxima

puntuación. Resulta especialmente significativa la existencia de cartas que no incluyan ningún contenido referente a compromisos o calidad, puesto que estas cuestiones son las que marcan la diferencia entre un catálogo y una verdadera carta de servicios.

Tabla 4.5. Porcentaje de divulgación de contenidos del IICC.

COMPROMISOS DE CALIDAD	
Persona/unidad responsable de la carta	23,6%
Periodo de la validez de la carta	5,4%
Fecha de emisión	43,4
Fecha de revisión	17,8
Compromisos que se asumen en relación al servicio	96,8
Indicadores de medición de los compromisos asumidos	68,9
Se establece una relación clara entre los compromisos y los indicadores que los miden	39%
No existen compromiso difíciles de medir	22, 3%
Sistema de quejas y sugerencias	72%
Medidas de subsanación ante incumplimientos	9,2
Plazos de respuesta a las sugerencias y quejas	47%
Formas de participación en la mejora de los servicios distintos al sistema de quejas y sugerencias	52%
Se informa de sistemas de calidad aplicados en la gestión de los servicios	20%
Se informa del seguimiento de en el cumplimiento de los compromisos	28,3%
La carta y/o el servicio tiene certificaciones de calidad	15,5%

Los valores que alcanza este índice, en relación al IIG, son más bajos, siendo la media de divulgación del IICC de 5,3 puntos con una desviación típica de 3,8. El análisis de los percentiles muestra que la mitad de las cartas está por debajo de la media, y sólo el 25% de las mismas alcanza valores superiores a 6,6, valor ligeramente por encima de la media.

Entre las cartas que no divulgan ningún criterio de compromiso están: la Guardia Municipal de Donostia, las cartas de Roquetas de Mar, la de bibliotecas de Valencia, o la de atención al vecino de Getafe.

Por otra parte, son 9 las cartas que obtienen una puntuación más elevada en este índice, entre ellas, la de emergencias municipales y la de servicio a domicilio de Bilbao, y la oficina de atención al consumidor, el servicio municipal contra la violencia doméstica y de género o la policía de Barrio de Palma de Mallorca.

Estos resultados reflejan que las de las cartas de servicios, como instrumento de transparencia en la gestión pública y como herramienta de calidad, no están siendo desarrolladas en todo su potencial. Esta situación coincide con lo la valoración de la FEMP (2011), que reconoce que, en muchos casos, lo que se publicita como carta de servicios no va más allá de una mera descripción de las cosas que se hacen, sin que exista un auténtico compromiso con los ciudadanos.

Analizando los ítems que forman el índice nos encontramos que, si bien el 96, 8% de las cartas publicitan los compromisos de servicio que adquieren con el ciudadano, sólo el 68,9 % hace público qué indicadores utiliza para medir el cumplimiento de los mismos. Este porcentaje se reduce al 39% si atendemos a las cartas que presentan ambos criterios claramente asociados. Estos dos últimos aspectos son esenciales en las cartas de servicios, ya que como destacan Montesinos y Brusca (2007), la publicación de indicadores cumple una importante función de comunicación entre los usuarios y las entidades prestadoras del servicio.

En esa misma línea, es necesario destacar que el 77% de las cartas planteaban algunos compromisos difíciles de cuantificar, tales como, "atender al ciudadano con cortesía y amabilidad". Si bien, en algunos casos, éstos vienen medidos con encuestas de satisfacción, se trata sin embargo, de aspectos altamente subjetivos.

Otra cuestión que resulta fundamental en las cartas de servicios, tal y como hemos destacado en capítulo 2 y 3, es el seguimiento en el cumplimiento de los compromisos fijados y la revisión periódica de los mismos. Resulta también negativamente significativo, el escaso porcentaje de cartas (28,3%) cuyo seguimiento de compromisos es accesible a través

de la página web. La ausencia de tan relevante información resta credibilidad a la carta de servicios, y por extensión a la entidad local, al no mostrar los logros alcanzados, ni el resultado de los esfuerzos de mejora. Este resultado coincide con lo que señalan Montesinos y Brusca (2007), al destacar como principales problemas de las cartas de servicios en España, la ausencia de objetivos claros y de información suficiente para valorar las mejoras alcanzadas.

Respecto a la vigencia de las cartas, menos de la mitad (43, 4%), muestra de forma expresa la fecha de emisión, sólo el 17,4 % indica la fecha de revisión de la misma y un 5,4 % el periodo de validez. El hecho de que estos datos no estén presentes en las cartas es un indicativo de que, aunque en un primer momento la entidad local decidió implicarse en la mejora de los servicios, a través de esta herramienta de calidad, finalmente no ha sabido o no ha podido desarrollar todo su potencial, ya que la actualización de los compromisos son una parte fundamental del proceso de mejora continua.

La participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios debe ser un objetivo de los responsables públicos (McGuire, 2001; Vigoda, 2002; Osborne, Radnor y Nasi, 2013). Su implicación es la única forma de avanzar en la transparencia pública y mejorar los niveles de confianza. Faber (2009) señala que la participación de los ciudadanos, conjuntamente con la transparencia de los compromisos y estándares públicos, son dos condiciones esenciales para que una carta de servicios resulte efectiva.

Uno de los principales canales de participación son los mecanismos de quejas y sugerencias. Así pues, un 72% de las cartas incluye un apartado dedicado a informar sobre cómo presentar reclamaciones y sugerencias, y un 47% explicita los plazos de respuesta, que se sitúan en un promedio de 17 días. Sin embargo, sólo el 9,2% contempla formas de subsanación en caso de incumplimiento de compromisos, aunque en la mayoría de los casos, no están claramente especificadas.

Las quejas y sugerencias no deben ser la única forma de participación de los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos. Las cartas de servicios deben contribuir a que los distintos grupos de interés colaboren en la fijación de los compromisos que se incluyan en las cartas. Sin embargo, sólo el 52% de las cartas analizadas hacían mención expresa de la existencia de formas de participación, distintas a los mecanismos de quejas y sugerencias, tales como foros o encuestas de opinión.

Entendemos que gestionar la participación de los ciudadanos en el diseño de los servicios y en la fijación de sus estándares de calidad no es una tarea sencilla. Sin embargo, las TICs proporcionan canales de participación y colaboración que pueden facilitar esta tarea. En ese sentido, el creciente uso y popularidad de las redes sociales, tales como Facebook, Twitter o LinkedIn constituyen un medio que puede ser aprovechado para esta finalidad, y como señala Mergel (2013), permitir a las entidades públicas, nutrirse con las ideas innovadoras que pueden aportar los diferentes grupos de interés.

Los bajos niveles de divulgación que presentan los criterios que forman parte del IICC ponen de manifiesto que la mayoría de las cartas de servicios, publicadas como tales, constituyen en realidad catálogos informativos en los que no se está desarrollando plenamente la capacidad de esta herramienta para mejorar la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de los ciudadanos. Se requiere, por tanto, una mayor implicación de los gestores públicos para completar el esfuerzo que supone implantar este instrumento de transparencia y calidad.

4.5.1.3. Análisis de índice de accesibilidad

Huang y Chao (2002) señalan que el éxito de una página web depende principalmente de la facilidad de su uso. Del mismo modo, la accesibilidad de las cartas de servicios es un factor clave para que estas resulten de utilidad, y por tanto, cumplan la función para la que son diseñadas. Así pues, aunque las cartas de servicio presenten información

interesante y de calidad, los problemas de diseño y accesibilidad pueden mermar sus ventajas.

Nuestro estudio refleja una accesibilidad más bien limitada. El IA se mueve en un rango entre 2 y 10. Como ya hemos comentado, este índice, por la forma en que está definido, no puede tomar valor 0. El valor más bajo que podría alcanzar es 0,5, que significaría que la carta es sólo accesible a través de google y que el formato de la misma no predispone a su consulta. La media del IA se sitúa en 5,7 puntos, con una desviación típica de 1,48, menor a la de los índices anteriores. Sin embargo, únicamente la mitad de las cartas tienen una accesibilidad por encima de la media (5,5), y sólo el 25% de las cartas alcanzan una accesibilidad mayor a 7 puntos.

Estos resultados son coherentes, en términos generales, con los estudios sobre *e-government*. Como subraya West (2008), la organización de las páginas web resulta en muchas ocasiones problemática, y el exceso de información y de links internos crea confusión en los usuarios.

Entre las cartas menos accesibles están: la de atención al ciudadano de Vélez Málaga, la de servicios sociales de Avilés, o la de playas de Palma de Mallorca.

Tabla 4.6. Formas de accesibilidad de las cartas de servicios

ACCESIBILIDAD	
A través del servicio al que hace referencia	58,2%
Directamente en la página principal de la página web o del ayuntamiento	27,7%
A través de alguna pestaña de la página principal	59%
A través del buscador propio	81,8%
A través Google	86,7%
En el mapa web	38,8 %
Presentación como tríptico o documento corto	81%
Imprimible	77,9%

Las que presentan, por el contrario, un mayor índice de accesibilidad son: la de policía de barrio, servicio municipal contra la violencia doméstica y de género, de Palma de Mallorca, y educación, atención social o deportes, de Cartagena.

Dado el desconocimiento que, en general, tienen los ciudadanos de qué son las cartas de servicio, en nuestra opinión, es difícil que un ciudadano vaya a los buscadores o acceda a la página del ayuntamiento con el objetivo consultar una carta de servicios.

El proceso lógico, a nuestro juicio, es que acceda a un servicio buscando información sobre el mismo, y allí encuentre una carta de servicios que ofrezca gran parte de la información que puede estar tratando de obtener. Sin embargo, únicamente el 58, 2% de las cartas son accesibles a través de los servicios a los que hacen referencia, y sólo el 27,7% resulta accesible en la pestaña principal del municipio y/o del ayuntamiento.

El acceso a través de alguna pestaña dentro de la web del ayuntamiento, como pudiera ser pestaña de calidad, modernización, publicaciones etc., sólo es posible en el 59% de las cartas. El uso del mapa web para situar esta información es mucho más reducido, alcanzando únicamente el 38,8 %.

Si bien el 81,8% de cartas son accesibles a través del buscador propio y el 86, 7% a través de google, lo cierto es que cabe pensar que pocos serán los ciudadanos que buscarán la carta de servicios por este procedimiento.

Otra cuestión relevante respecto a la accesibilidad será la facilidad en el manejo. Un documento excesivamente largo y complejo desincentivará al usuario a consultarlo, y por tanto, la herramienta perderá su utilidad. En las cartas consultadas, el 81% tiene un formato que podríamos llamar accesible. En algunos municipios, como es el caso de Madrid, se ofrecen dos modalidades: un documento más extenso y detallado y un folleto que resume la información más relevante.

Al igual que Welch, Hinnant y Moon (2005), destacan que la facilidad de uso de las páginas web es un importante indicador de si el *e-government* está cumpliendo con las expectativas de los usuarios, podemos sugerir que, el hecho de que la accesibilidad de las cartas no sea lo suficientemente fácil y cómoda es un indicador de las cartas de servicios no están siendo desarrolladas de una forma eficaz.

4.5.2. Análisis por servicios

Para una primera clasificación de las cartas encontradas hemos tomado como criterio de agrupación las áreas de gasto de la *Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de gasto de las entidades locales*. Hemos definido un grupo adicional, *otros servicios*, donde se han incluido las cartas que abarcan más de un servicio, y que por tanto, no era posible clasificar en ninguna de las áreas. Para poder explicar con más detalle en qué tipo de servicios públicos se concentran las cartas analizadas, también hemos creado unos grupos de servicios, dentro de las áreas de gasto, aunque sin seguir exactamente las desagregaciones que contempla la *Orden HAP/419/2014*.

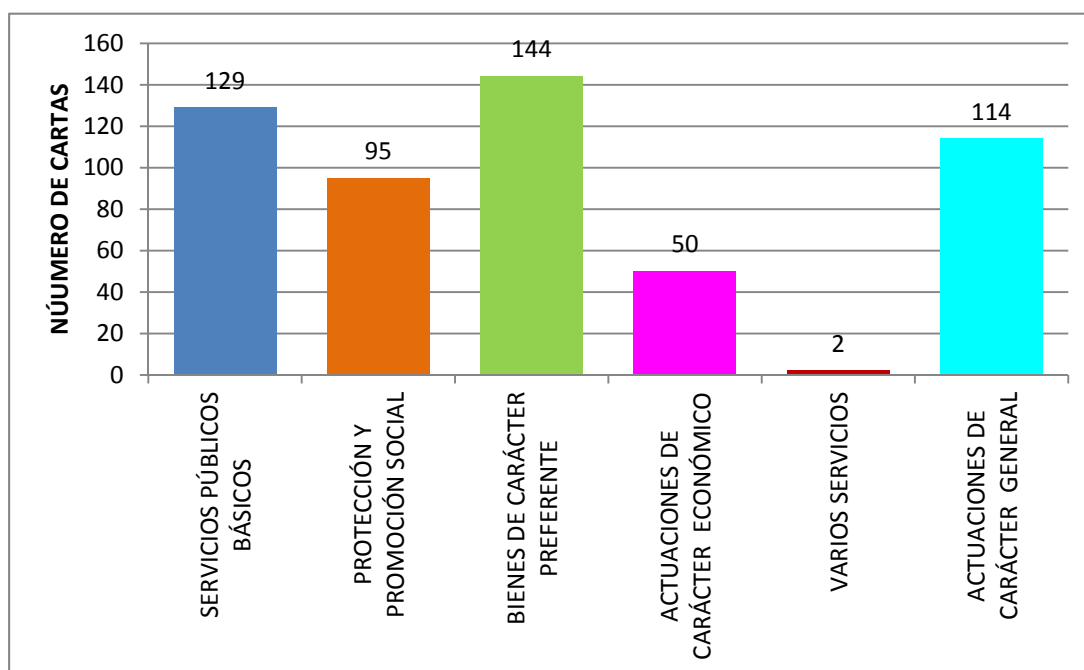
Los gráficos 4.1 y 4.2 muestran la distribución de las cartas de servicios por áreas de gasto y por servicios. Ambos gráficos siguen el mismo código de color.

La distribución de las cartas que se muestra en dichos gráficos, refleja que las 534 cartas se reparten entre las cinco áreas de gasto consideradas en el estudio, aunque son cuatro de ellas las que agrupan prácticamente el 75% de las mismas.

En primer lugar, encontramos el área de *Bienes de carácter preferente* con 144 cartas (26,9%). Se trata de cartas dedicadas a servicios como educación bibliotecas o deportes. También están incluidas en esta área, las cartas de servicios dedicadas a juventud, ocio o cuestiones las relativas a temas de salud.

En segundo lugar se sitúa el área de *Servicios públicos básicos* con 129 cartas (24%). Dentro de esta área, son los servicios de seguridad, como policía local, protección civil y bomberos, los que aglutinan más cartas (33), seguidos de las referidas a los servicios de playa (29).

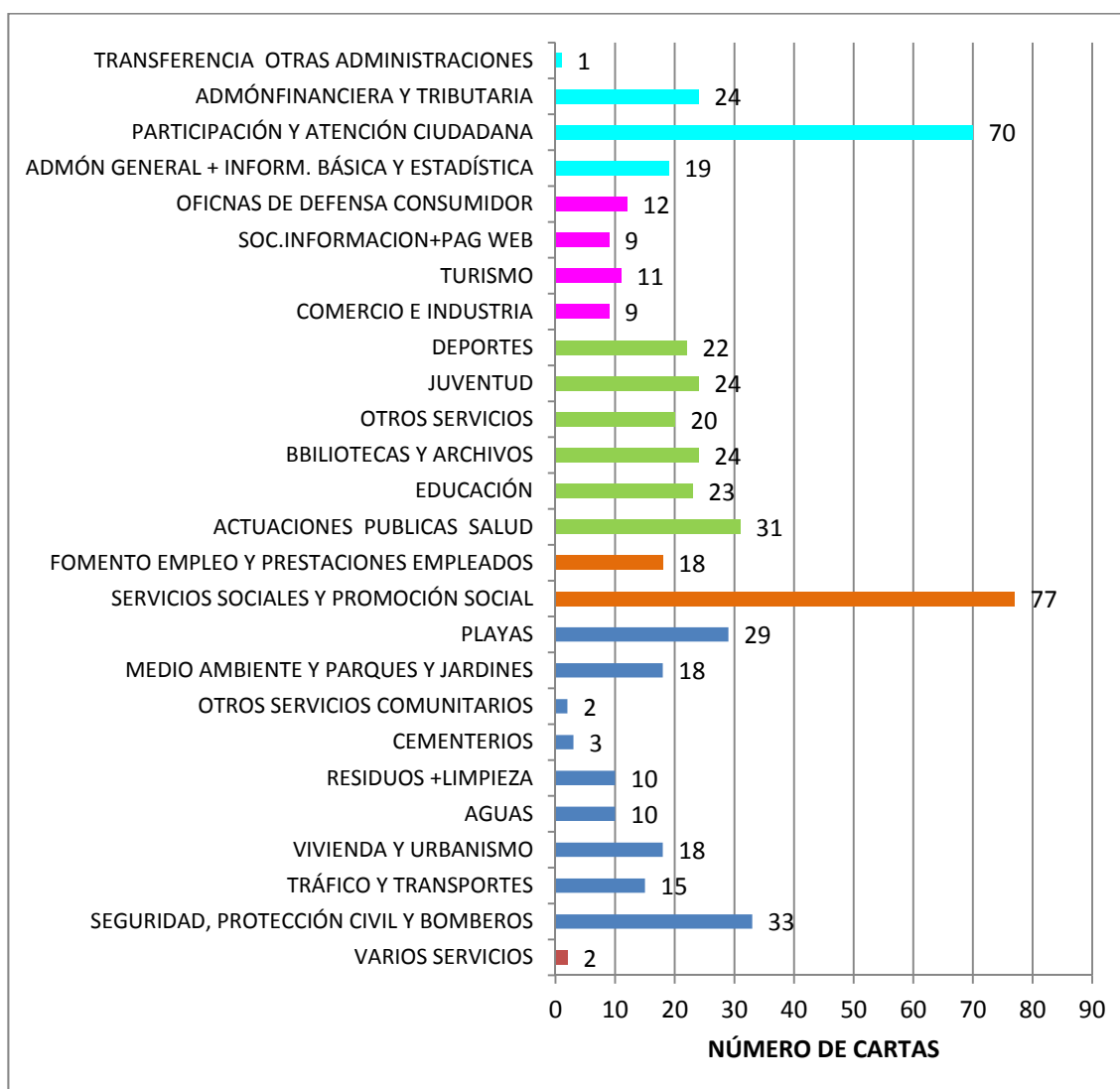
Gráfico 4.1. Carta de servicios. Detalle área de gastos



El área de *Protección y Promoción Social*, con 95 cartas, se sitúa en la tercera posición. Se trata de cartas dedicadas a acción social, como atención a mujeres, personas mayores, así como, otros grupos necesitados de cobertura social. En menor medida, dentro de esta área nos encontramos las cartas dedicadas al fomento del empleo.

En el área de *Actuaciones de carácter general* se han catalogado 114 cartas de servicios. El 61% de ellas están dedicadas a servicios de atención y participación ciudadana, repartiéndose el otro 39% entre servicios de índole tributaria y otros servicios generales, como mantenimiento de padrones o registros generales.

Gráfico 4.2. Cartas de servicios. Detalle por servicios



Finalmente, dentro de las *Actuaciones de carácter económico*, únicamente se han encontrado 50 cartas. Más de la mitad de las cuales se reparten entre servicios de turismo y las oficinas de atención al consumidor. Y sólo 9 cartas hacen referencia a servicios relacionados con las páginas web o trámites electrónicos.

Los dos grupos de servicios que de forma destacada aglutinan mayor número de cartas son: los servicios de servicios sociales y promoción social con 77 cartas y las que regulan las cuestiones de participación y atención ciudadana con 70 cartas.

4.5.2.1. Análisis de los índices de las cartas de servicios.

Atendiendo a los valores obtenidos por los índices, no parecen existir grandes diferencias entre los valores medios que alcanza el índice de transparencia en las distintas áreas de servicios. Estos valores se sitúan entre los 5,66 puntos de servicios públicos básicos y los 6,19 del área de actuaciones económicas (ver tabla 4.7). El detalle por servicios se muestra en el anexo 2.

El valor más bajo del ITCDS lo muestran las cartas dedicadas a juventud y comercio e industria, mientras que el valor más alto (7,17 puntos) lo alcanzan las cartas dedicadas a turismo, seguidas de las de cementerios (6,70).

Por índices parciales, los rangos entre los que se mueven las áreas de gasto son parecidos. El área de actuaciones económicas, es la que mejor puntuación obtiene en el IIG y el IICC, sin embargo, en el IA es la de bienes de carácter preferente la que alcanza el valor medio más alto, con 6 de los 10 puntos posibles.

El área con menor valor en el índice de divulgación de compromisos (IICC) es la de protección y promoción social, cuya media no alcanza ni siquiera 5 puntos. Este valor significa que, la media del conjunto de cartas que integra esta área no alcanza ni siquiera la mitad del valor del índice, cuyo valor máximo es de 14 puntos. No obstante, existe una gran disparidad dentro de esta grupo, porque, tal y como muestran los valores extremos, mientras hay cartas que alcanzan los 13,5 puntos, hay otras que no divulgan ningún tipo de contenido. El anexo 2, muestra que la mayores distancias se localizan en los servicios de oficinas del consumidor, participación y atención ciudadana, servicios sociales y promoción social, o seguridad, protección social y bomberos, entre otros.

Por servicios, también son las cartas de turismo y cementerios, junto con las de actuaciones relativas a la salud, las que alcanzan los mayores valores en el IICC. Mientras que las que menos desarrollo muestran, en

este apartado, son las de juventud, comercio e industria, o servicios sociales y promoción social.

Respecto al IIG, son las cartas de playas y las que se refieren al abastecimiento de aguas las que menos información general reflejan. Entre los servicios que más información divulgan en sus cartas están: las de bibliotecas y archivos, las oficinas del consumidor, actuaciones relativas a la salud y fomento de empleo y prestaciones sociales.

Respecto a la accesibilidad, las cartas de servicios que resultan más accesibles son las de bomberos y protección social, y las de bibliotecas y archivos. En el extremo contrario se sitúan las de servicios de aguas, otros servicios comunitarios (donde se incluyen museos, festejos y actividades de culturales y de ocio), y curiosamente, el servicio de cementerios que destaca en la parte alta de los otros índices, muestra, sin embargo, una baja accesibilidad.

Aunque del análisis descriptivo se desprende que no existe una gran variabilidad entre los valores que alcanzan los índices en cada área de gasto, hemos querido corroborarlo, contrastando la existencia, o no, de diferencias estadísticamente significativas entre los valores que toman los diferentes índices en cada una de las citadas áreas. Dado que el grupo que hemos caracterizado como varios servicios sólo incluye dos cartas (las que recogen más de un servicio) las hemos excluido del contraste.

Para llevar a cabo este análisis, como el tamaño de los grupos formados es grande (mayor de 40), hemos realizado un análisis de la varianza (anova de un factor), alternativa a la prueba T de diferencia de medias cuando la variable categórica es politómica.

El test de Levene realizado no nos permite asumir la homogeneidad de las varianzas, por lo que se han tomado las pruebas de Welch y Brown-Forsythe para comprobar la igualdad de medias. Estas pruebas son la alternativa robusta al estadístico F cuando no se cumple el supuesto de homogeneidad de las varianzas.

Tabla 4.7. Valor de los índices por áreas de servicio

ÁREA DE GASTO	IIG				IICC				IA				ITCDS			
	Media	Máx	Mín	D.estándar	Media	Máx	Mín	D.estándar	Media	Máx	Mín	D.estándar	Media	Máx	Mín	D.estándar
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	6,0	10,0	,0	2,4	5,5	13,5	,0	2,6	5,6	10,0	2,0	1,4	5,668	11,250	1,500	1,834
PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	6,8	10,0	,0	1,9	4,9	13,5	,0	3,0	5,7	10,0	2,0	1,3	5,579	11,750	1,875	2,026
BIENES DE CARACTER PREFERENTE	7,0	10,0	1,0	1,6	5,3	12,5	,0	2,6	6	10,0	2,5	1,4	5,896	10,500	2,125	1,713
ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO	7,0	10,0	2,0	2,2	6,0	13,5	,0	3,3	5,8	10,0	2,5	1,7	6,193	11,750	2,375	2,372
ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	6,7	10,0	,0	2,4	5,1	13,5	,0	3,0	5,6	10,0	2,0	1,6	5,658	11,750	1,880	2,103

El resultado de dichas pruebas, reflejado en la tabla 4.8, nos permite afirmar que, únicamente en el caso del IIG existe una diferencia estadísticamente significativa entre el valor que toma el índice para las áreas consideradas ($F_{4, 387} = 4,8$; $p=0,001$).

Tabla 4.8. Pruebas sólidas de igualdad de medias

		ESTADÍSTICO	DF1	DF2	SIG.
IIG	Welch	4,595	4	207,331	,001
	Brown-Forsythe	4,820	4	386,750	,001
IICC	Welch	1,290	4	207,456	,275
	Brown-Forsythe	1,412	4	354,171	,229
IA	Welch	1,352	4	210,415	,252
	Brown-Forsythe	1,265	4	371,535	,283
ITCDS	Welch	,971	4	206,243	,424
	Brown-Forsythe	1,047	4	328,928	,383

a. F distribuida de forma asintótica

La prueba anterior no concreta entre qué áreas se establece la relación significativa, por ello, hemos realizado las pruebas post-hoc adecuadas para los casos en los que incumple el supuesto de homogeneidad de las varianzas. La aplicación de la prueba de comparaciones múltiples de Games-Howell (anexo 3) evidencia que existen diferencias estadísticamente significativas entre el área de servicios públicos básicos con el área de protección y promoción social ($p=0,024$), con la de bienes de carácter preferente ($p=0,001$), y con el área de actuaciones económicas ($p=0,075$). No existen, sin embargo, diferencias significativas entre la media de servicios públicos básicos y el área de actuaciones de carácter general ($p=0,127$).

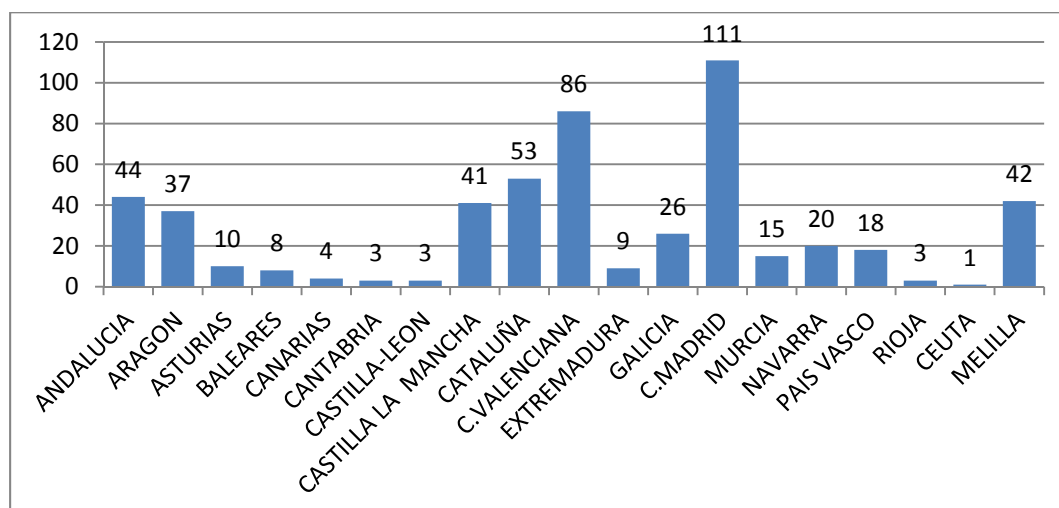
4.5.3. Análisis por municipios y comunidades autónomas

Una vez realizado el estudio descriptivo de las cartas de servicios, individualmente consideradas, abordaremos su análisis en términos agregados por municipios y por CC.AA.

4.5.3.1. Análisis de la distribución de cartas de servicios en Comunidades Autónomas y municipios.

El reparto de las cartas de servicios entre CC.AA. y municipios se muestra en el gráfico 4.3 y la tabla 4.9. De los 108 municipios analizados, únicamente hemos localizado cartas en 73 de ellos (67,6%). Si bien es cierto que el 75,5% de las cartas se concentra en 14 municipios, mientras que el otro 24,5 % se encuentra repartido en los 60 restantes. Más de la mitad de los municipios tiene menos de 5 cartas; y 28 municipios sólo publican en la web una carta.

Gráfico 4.3. Carta de Servicios. Detalle por CC.AA.



Son Madrid y Melilla los que divulgan un mayor número de cartas, seguidas de Alicante y Zaragoza con más de 35 cartas. Valencia con 22, Getafe con 20, Pamplona con 10 o Salamanca con 13 están en lugar intermedio.

El gráfico 4.4 presenta en valores absolutos la distribución de las cartas de servicios, atendiendo a los criterios: Ley de grandes ciudades y capitalidad.

Tabla 4.9. Distribución de cartas por municipios y áreas de gasto

	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	BIENES DE CARACTER PREFERENTE	ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO	VARIOS SERVICIOS	ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	TOTAL CARTAS	% CARTAS
MADRID	10	11	13	5	0	11	50	9,36%
MELILLA	7	9	16	2	0	8	42	7,87%
ALICANTE	9	1	7	5	0	16	38	7,12%
ZARAGOZA	6	8	15	1	0	7	37	6,93%
VALENCIA	1	19	1	1	0	0	22	4,12%
LEGANÉS	3	3	11	3	0	1	21	3,93%
GETAFE	4	4	5	4	0	3	20	3,75%
PAMPLONA	5	1	7	3	0	4	20	3,75%
SAN CUGAT DEL VALLES	4	4	4	2	0	5	19	3,56%
LUGO	5	1	5	1	1	5	18	3,37%
VALLADOLID	6	3	4	2	0	3	18	3,37%
MÁLAGA	7	1	4	3	0	2	17	3,18%
HOSPITALET DE LLOBREGAT	0	0	13	2	0	0	15	2,81%
SALAMANCA	2	3	4	1	0	3	13	2,43%
CARTAGENA	1	2	5	0	0	3	11	2,06%
ORIHUELA	11	0	0	0	0	0	11	2,06%
BILBAO	2	2	2	2	0	1	9	1,69%
CÁCERES	1	1	4	0	0	2	8	1,50%
GIJÓN	6	0	2	0	0	0	8	1,50%

Tabla 4.9. Continuación

	SERVICIOS PUBLICOS BÁSICOS	PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	BIENES DE CARACTER PREFERENTE	ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO	VARIOS SERVICIOS	ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	TOTAL CARTAS	% CARTAS
PALMA DE MALLORCA	2	2	0	2	0	2	8	1,50%
VIGO	0	0	7	0	0	1	8	1,50%
ALCOBENDAS	2	1	3	0	0	1	7	1,31%
GANDÍA	3	1	0	0	0	3	7	1,31%
STA COLOMA GRAMENET	2	3	1	0	0	1	7	1,31%
SEVILLA	3	0	0	1	0	2	6	1,12%
BURGOS	1	2	1	0	0	1	5	0,94%
MATARÓ	1	1	1	0	0	2	5	0,94%
ROQUETAS DE MAR	0	0	0	0	0	5	5	0,94%
CHICLANA FRONTERA	2	1	1	0	0	0	4	0,75%
GRANADA	1	3	0	0	0	0	4	0,75%
TORREVIEJA	4	0	0	0	0	0	4	0,75%
VITORIA-GASTEIZ	0	1	0	0	0	3	4	0,75%
CÁDIZ	2	0	0	1	0	0	3	0,56%
LOGROÑO	1	0	1	0	0	1	3	0,56%
MURCIA	0	0	2	0	0	1	3	0,56%
POZUELO DE ALARCÓN	1	0	0	0	0	2	3	0,56%
SANTANDER	1	0	0	1	1	0	3	0,56%
TORREJÓN DE ARDOZ	0	1	1	0	0	1	3	0,56%
TORRENT	0	0	1	1	0	1	3	0,56%
BARCELONA	0	0	0	0	0	2	2	0,37%

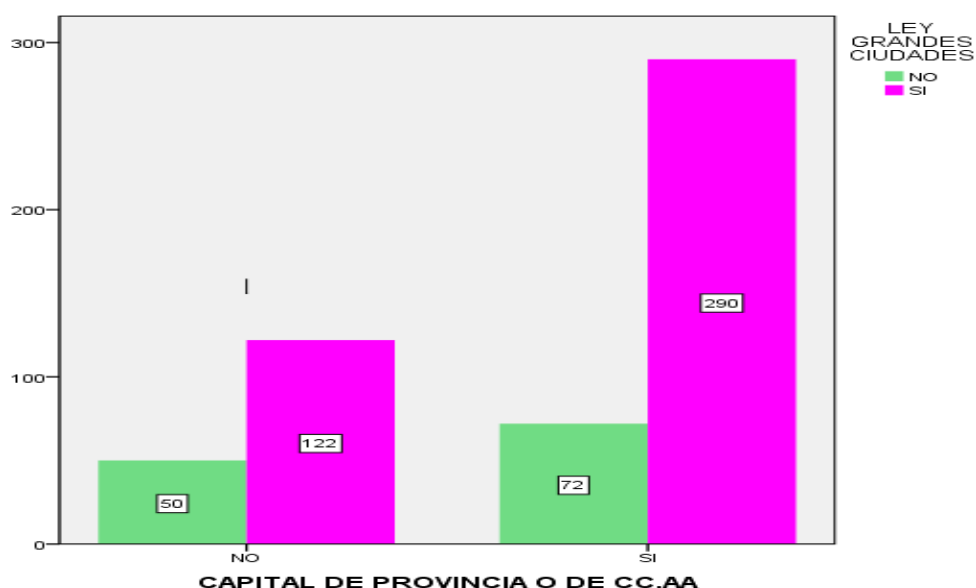
Tabla 4.9. Continuación

	SERVICIOS PUBLICOS BÁSICOS	PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	BIENES DE CARACTER PREFERENTE	ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO	VARIOS SERVICIOS	ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	TOTAL CARTAS	% CARTAS
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN	1	0	0	1	0	0	2	0,37%
FUENLABRADA	1	0	0	1	0	0	2	0,37%
GETXO	0	0	1	0	0	1	2	0,37%
SABADELL	0	0	0	0	0	2	2	0,37%
S.SEBASTIÁN REYES	0	1	0	0	0	1	2	0,37%
STA CRUZ DE TENERIFE	2	0	0	0	0	0	2	0,37%
VELEZ MÁLAGA	0	0	1	0	0	1	2	0,37%
ALBACETE	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
ALCORCÓN	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
ALMERÍA	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
AVILÉS	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
BARAKALDO	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
CEUTA	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
CORNELLA DE LLOBREGAT	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
COSLADA	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
CUENCA	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
EJIDO	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
ELCHE	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
GUADALAJARA	1	0	0	0	0	0	1	0,19%

Tabla 4.9. Continuación

	SERVICIOS PUBLICOS BÁSICOS	PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	BIENES DE CARACTER PREFERENTE	ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO	VARIOS SERVICIOS	ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	TOTAL CARTAS	% CARTAS
JEREZ DE LA FRONTERA	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
LAS PALMAS DE G.C	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
LEÓN	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
LLEIDA	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
LORCA	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
MERIDA	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
MOSTOLES	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
OVIEDO	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
PALENCIA	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
S.CRISTOBAL LAGUNA	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
SEGOVIA	0	0	1	0	0	0	1	0,19%
TERRASA	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
TOLEDO	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
ZAMORA	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
TOTAL	129	95	144	50	2	114	534	100%

Gráfico 4.4. Distribución en función de la capitalidad y la Ley de Grandes Ciudades



La mayor parte de las cartas las encontramos en municipios que son capitales de provincia o de CC.AA. y entre los acogidos a la Ley de Grandes Ciudades. Así, 412 cartas (77,54%) pertenecen a municipios sujetos a la Ley 57/2003 de modernización del gobierno local (o Ley de Grandes Ciudades). Porcentaje similar nos encontramos atendiendo al criterio de capitalidad, donde 67,79% de las cartas (362) pertenecen a municipios que son capital de provincia o de CC.AA.

Por CC.AA., destaca la Comunidad de Madrid con 111 cartas, de las cuales, 50 pertenecen al municipio de Madrid. No obstante, varios municipios de esta comunidad se encuentran entre los que más han apostado por la utilidad de esta herramienta.

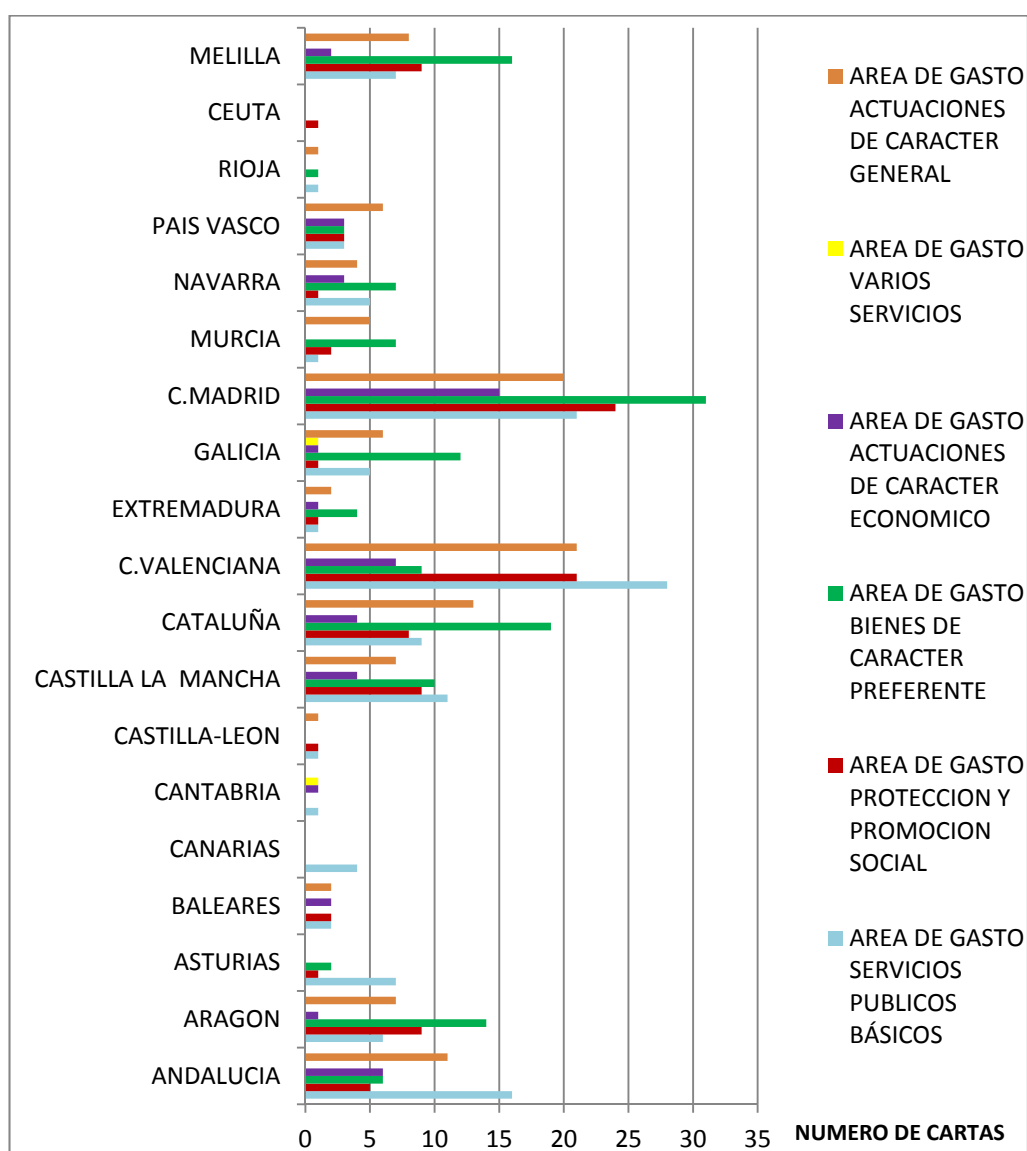
Madrid representa un caso particular dentro de los municipios estudiados, tanto por la población, como por su condición de capital. Sus cartas de servicios, además de ser numerosas y abarcar todos los servicios contemplados, presentan un alto grado de desarrollo.

En segundo lugar nos encontramos la Comunidad Valenciana con 86 cartas, de las cuales 22 son del municipio de Valencia y 38 de Alicante. Le siguen Cataluña, Andalucía y Castilla la Mancha con 53, 44 y 41 cartas

respectivamente. Resulta significativo el caso de Cataluña, pues, a diferencia de otras CC.AA., donde la capital suele ser la que aglutina mayor número de cartas de servicios, la capital Barcelona, sólo tiene accesibles en la web dos cartas.

También es interesante resaltar el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde, mientras Melilla presenta 42 cartas accesibles en su página web, Ceuta sólo tiene 1 carta disponible.

Gráfico 4.5. Cartas de servicios: detalle por CC.AA. y áreas de gasto



Por áreas de gasto, tal y como refleja el gráfico 4.5, son los servicios del área de gastos de bienes de carácter preferente y la de servicios públicos básicos, las que, en términos generales, mayor número de cartas aglutinan en gran parte de las CC.AA. En el caso de la Comunidad de Madrid, un 28% de las cartas están dedicadas a bienes de carácter preferente como sanidad, bibliotecas, deportes, educación u ocio. En el caso de la Comunidad Valenciana, por el contrario, es la de servicios públicos básicos, con un 32%, la que parece concentrar mayores esfuerzos de divulgación, especialmente el servicio de playas.

En ámbito municipal, si nos fijamos en las áreas de servicio que cubren los municipios con sus cartas, observamos que, los 15 primeros municipios con mayor número de cartas, cubren prácticamente todas las áreas, sí bien este reparto no es equitativo. Así por ejemplo, Alicante dedica el 42% de sus cartas a bienes de carácter general y sólo tiene una carta dedicada al área de protección y promoción social. Precisamente es en esta última área donde Valencia concentra prácticamente todas sus cartas, mientras que este municipio no publica ninguna carta en área de actuaciones de carácter general.

Leganés con 21 cartas y Hospitalet de Llobregat con 15, centran su atención en el área de bienes de carácter preferente.

Destacan los casos de Orihuela y Torre Vieja, que concentran todas sus cartas en el área de servicios públicos básicos, y concretamente, en el servicio de playas. También Cádiz dedica dos de sus tres cartas a este servicio.

Los municipios que sólo publican una carta, mayoritariamente, se han centrado en el área de servicios públicos básicos, seguida de las áreas de actuaciones económicas, de actuaciones de carácter general y de servicios de protección y promoción social. De estos municipios, sólo Vélez-Málaga y Segovia han dedicado su carta al área de bienes de carácter preferente.

4.5.4. Análisis de la transparencia de las cartas de servicios por municipios

La tabla 4.10 muestra el resultado de los índices por municipios, y está ordenada de forma descendente en función del valor que toma el ITCDAYTO.

El municipio de Madrid es el que presenta una mejor transparencia. Esta primera posición la ocupa también en todos los índice parciales, excepto en el de accesibilidad, donde es superado por Palma de Mallorca.

A Madrid le siguen, Palma de Mallorca y Bilbao, con más de dos desviaciones estándar por encima de la media, Melilla y Pamplona con 1,70 desviaciones estándar, y Torrent y Vitoria-Gasteiz con más de 1 desviación.

De estos municipios, es Bilbao quien alcanza una mejor puntuación en información sobre compromisos. Sin embargo, su accesibilidad es sustancialmente menor al resto de este grupo, debido a que, algunas de sus cartas, aunque de gran calidad, no han sido localizadas directamente en el servicio correspondiente.

Más de la mitad de los municipios se sitúa por debajo de la media en el ITCDSAYTO, siendo los que alcanzan peores resultados en este índice global, Roquetas de Mar, Jerez de la Frontera y Torrejón de Ardoz, con más de una desviación típica por debajo de la media.

Respecto al IIGAYTO, existen municipios que, aunque a nivel global (ITCDSAYTO) no presentan valores muy altos, sí destacan por sus elevados valores en este índice. Es el caso de Leganés, León o Zaragoza.

Entre los peor situados sigue estando Roquetas de Mar, aunque Jerez de la Frontera, Gandía, Santa Coloma Gramenet, Cuenca o Terrassa, son los que peores valores alcanzan.

Los casos de Gandía, Santa Coloma de Gramenet o Cuenca son destacables, ya que, a diferencia de otros municipios que se centran en

informar sobre cuestiones generales, las cartas de estos municipios básicamente reflejan compromisos adquiridos.

Respecto a la accesibilidad, destacan los casos de Cartagena y Alcobendas, cuyo nivel de transparencia está en torno a la media, pero destacan en lo positivo de su accesibilidad, situándose entre los municipios a la cabeza en esta dimensión.

Los municipios de Avilés, Las Palmas de Gran Canarias, Cádiz o Mataró se encuentran entre los que presentan las cartas menos accesibles.

Tabla 4.10. Índices por municipios

	ITCDSAYTO	IIGAYTO	IICAYTO	IACCAYTO
MADRID	2,61	2,50	2,40	1,91
PALMA DE MALLORCA	2,36	1,04	2,22	2,00
BILBAO	2,11	1,19	2,28	,42
MELILLA	1,71	1,70	1,55	1,50
PAMPLONA	1,70	1,40	1,61	,89
TORRENT	1,25	1,01	1,11	,50
VITORIA-GASTEIZ	1,05	,54	1,09	,22
PALENCIA	,84	,51	,68	,70
SAN CUGAT DEL VALLES	,77	,62	,64	,98
ALICANTE	,73	,74	,74	,95
LEGANES	,64	1,19	,40	,46
ALBACETE	,63	,51	,55	,19
ELCHE	,63	,84	,41	,19
SEVILLA	,63	,36	,49	,73
ZARAGOZA	,61	1,17	,39	,91
GETXO	,59	,70	,44	,09
MALAGA	,57	,48	,54	,53
LEON	,53	1,18	,27	-,32
MURCIA	,44	,09	,48	,13
LOGROÑO	,35	,23	,33	,08
HOSPITALET DE LLOBREGAT	,32	-,02	,49	-,18
ALCOBENDAS	,29	,40	-,16	1,41
SABADELL	,28	,00	,34	-,07
SALAMANCA	,27	,47	,10	,50
CARTAGENA	,24	,18	-,24	1,89
GUADALAJARA	,23	,51	,00	,19
CUENCA	,18	-1,51	,82	-,07
SAN SEBASTIAN DE LOS REYES	,10	,37	-,11	,22
ALCORCON	,07	,17	,13	-,58

Tabla 4.10. Continuación

CORNELLA DE LLOBREGAT	,07	,17	,13	-,58
LUGO	,07	,35	,08	-,08
ORIHUELA	-,04	-,80	,17	,22
ALMERIA	-,08	-,50	,27	-,83
VALLADOLID	-,09	,14	-,18	,43
LAS PALMAS DE GC	-,18	-,17	,27	-1,85
LLEIDA	-,18	-,50	-,14	,19
SAN CRISTOBA DE LA LAGUNA	-,18	-,17	-,14	-,32
VALENCIA	-,19	,12	-,23	,14
FUENLABRADA	-,20	-,30	-,25	,22
GRANADA	-,20	-,22	-,08	-,55
GIJON	-,23	-,14	-,25	-,13
SANTA CRUZ DE TENERIFE	-,28	-,50	-,14	-,32
TORREVIEJA	-,28	-,84	,00	-,32
COSLADA	-,33	-,17	-,14	-1,08
BARAKALDO	-,38	,51	-,69	-,32
CEUTA	-,38	,84	-,97	,19
CHICLANA DE LA FRONTERA	-,41	-,86	-,29	,18
BARCELONA	-,43	,17	-,76	,19
OVIEDO	-,43	-1,17	,00	-,58
SANTANDER	-,44	-,27	-,30	-,71
BURGOS	-,48	-,08	-,52	-,44
MERIDA	-,49	,17	-,42	-1,34
VIGO	-,55	-,02	-,76	,00
CADIZ	-,57	,54	-,66	-1,39
ZAMORA	-,59	-,84	-,14	-1,34
GANDÍA	-,60	-2,09	-,05	,28
CACERES	-,60	-,27	-,93	,76
GETAFE	-,62	,00	-,70	-,02
EJIDO	-,64	-1,51	-,14	-,58
LORCA	-,69	-,50	-,69	-,32
MATARÓ	-,69	-,28	-,44	-1,51
POZUELO DE ALARCON	-,69	,20	-,75	-1,14
DONOSTIA -SAN SEBASTIAN	-,79	-,98	-,59	-,42
TOLEDO	-,79	-,50	-,83	-,32
VELEZ-MALAGA	-,81	-,98	-,46	-1,05
TERRASA	-,84	-1,51	-,42	-,58
SANTA COLOMA DE GRAMENET	-,87	-,75	-,95	,29
AVILES	-,99	-,50	-,69	-1,85
MOSTOLES	-,99	-,84	-1,10	,19
SEGOVIA	-,99	-,17	-1,24	-,32
TORREJÓN DE ARDOZ	-1,04	-,55	-1,00	-,77
JEREZ DE LA FRONTERA	-1,30	-1,51	-1,52	1,21
ROQUETAS DE MAR	-1,32	-1,31	-1,35	,19

4.6. ANÁLISIS CLÚSTER EN FUNCION DE LOS ÍNDICES.

Hemos querido completar el análisis descriptivo con un análisis clúster, que tomará como variables de agrupación los índices, IIGAYTO, IICCAYTO y IAAYTO. Hemos excluido el ITCDS por ser el resultado de agregar de forma ponderada los otros tres.

El análisis clúster trata de aglutinar a los individuos de la muestra en diferentes grupos, de forma que exista la mayor homogeneidad posible dentro del grupo. Los grupos se forman, por tanto, en función de las distancias o similitudes entre los individuos en función de las variables elegidas.

Hemos utilizado como sistema de aglomeración el modelo jerárquico y como método de agrupación la vinculación de Ward.

A la vista del dendograma, que se muestra en el gráfico 4.6, hemos clasificando los ayuntamientos en tres grupos. El **grupo 2** recoge aquellas entidades locales cuyo nivel de transparencia es destacadamente mejor que en el resto. Este grupo está formado, únicamente por Madrid, Melilla, Palma de Mallorca, Bilbao y Pamplona, que representan el 6,8 % de las 73 entidades de la muestra.

El **grupo 3**, lo integran aquellos municipios con un nivel de transparencia medio. Está formado por un total de 25 entidades que representa el 34, 4% de los municipios analizados.

La mayoría de los municipios se integra en **el grupo 1** (58,9%), y constituyen el grupo de municipios que presentan, en términos globales, los valores más bajos de los índices. El anexo 4 presenta los conglomerados de pertenencia de cada uno de los municipios.

Las tabla 4.11 y 4.12 presenta el rango promedio, así como los resultados de la prueba Kruskal Wallis realizada para determinar si la clasificación en tres grupos resulta significativa.

Gráfico 4.6. Dendrograma para el análisis Cluster

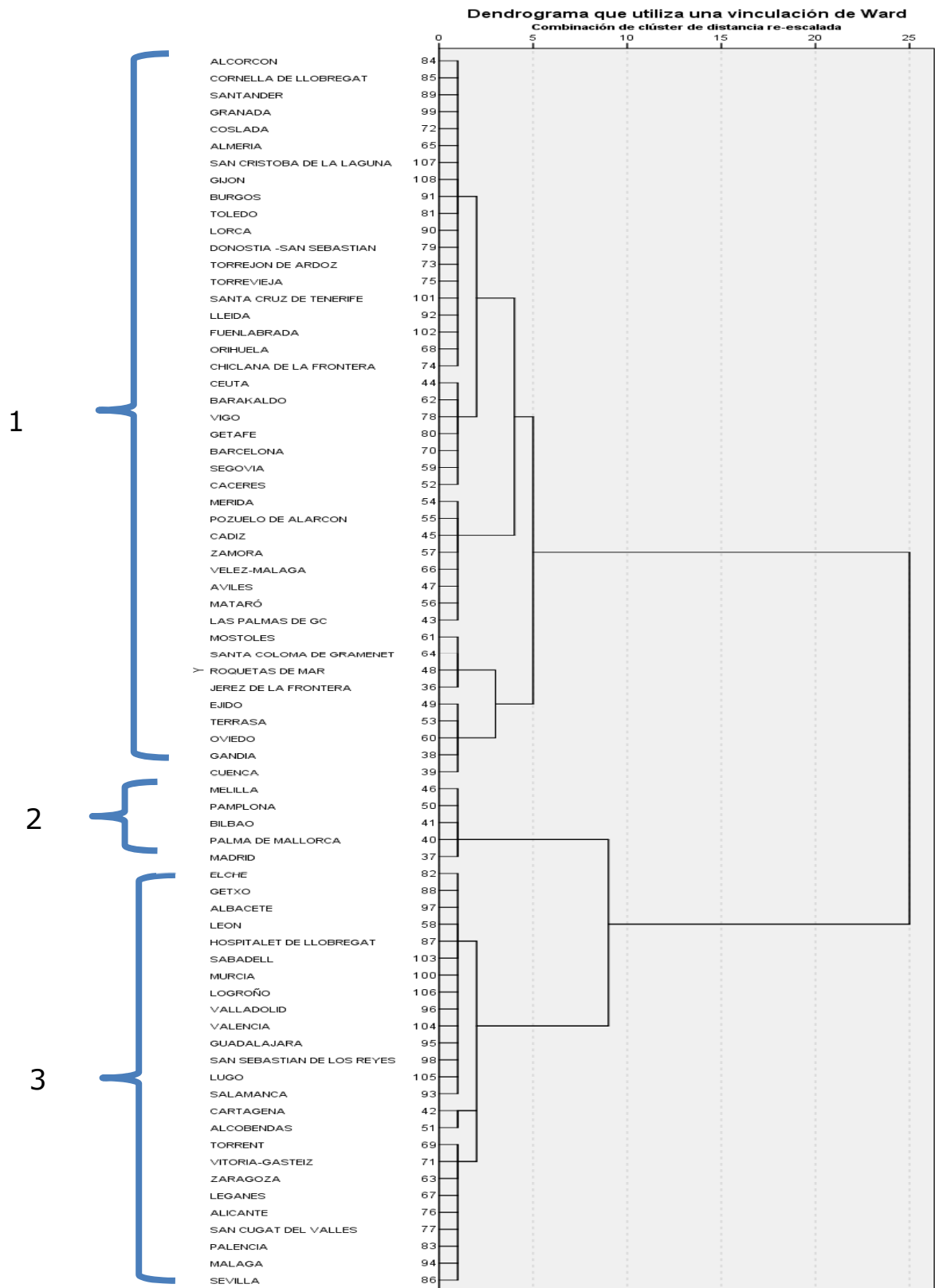


Tabla 4.11. Rangos de los conglomerados obtenidos en el análisis Clúster

		N	RANGO PROMEDIO
IICCAYTO	1	43	24,53
	2	5	71,00
	3	25	51,64
	Total	73	
IACCAYTO	1	43	25,94
	2	5	66,80
	3	25	50,06
	Total	73	
ITCDSAYTO	1	43	22,40
	2	5	71,00
	3	25	55,32
	Total	73	

Los rangos promedio muestran las diferencias existentes en el valor de los índices, entre los tres grupos determinados por el análisis clúster. Además, el contraste realizado muestra con un $p < 0,01$ que las diferencias entre los grupos son estadísticamente significativas, apoyando por tanto la clasificación realizada.

Tabla 4.12. Estadísticos de la prueba Kruskal Wallis para los clusters analizados

	IICCAYTO	IACCAYTO	ITCDSAYTO
Chi-cuadrado	39,614	31,110	51,864
gl	2	2	2
Sig. asintótica	,000	,000	,000

4.7. CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de los resultados obtenidos podríamos afirmar que, en la mayoría de los municipios españoles de gran tamaño, el uso de internet como medio para divulgar las cartas de servicios y el grado de desarrollo de las mismas, siguiendo la terminología de Rogers (1995), estaría en la

fase de adopción. A pesar de que municipios como Madrid, Melilla, Bilbao o Pamplona, parecen haber avanzado en su adaptación y difusión, la mayoría de los municipios no ha desarrollado todas las capacidades y utilidades de esta herramienta. No obstante, es justo señalar que existen municipios que ofrecen servicios y tramites online con gran detalle informativo, pero que requerirían de un nivel de compromiso mayor para dar el paso hacia las cartas de servicios.

De igual forma que West (2004) señalaba la necesidad de uniformizar las páginas web, darles publicidad y potenciar la colaboración entre las administraciones, también en el caso de las cartas de servicios es necesaria una mayor uniformidad, tanto dentro de un municipio, como entre distintas entidades públicas. La uniformidad es uno de los requisitos de la información contable, por ello, en la medida en que las cartas de servicios representan un paso más en la rendición de cuentas, este requisito también debería serles de aplicación. Esto facilitaría su comprensión y manejo por parte de los ciudadanos.

Esta uniformidad deberá tener en cuenta, sin embargo, la diferente naturaleza de los servicios públicos, por lo que sería recomendable establecer categorías de servicios que permitieran una cierta estandarización respecto a indicadores y formas de presentación.

Por otra parte, el éxito de esta herramienta depende del uso que los ciudadanos hagan de ella, por tanto, es necesaria también una mayor publicidad y facilidad de acceso. Tal y como señala Naciones Unidas (United Nations, 2012), la percepción de los ciudadanos respecto de la facilidad de uso de las páginas, la efectiva facilidad y la comodidad son factores determinantes para potenciar el uso de internet. Del mismo modo, en el caso de las cartas de servicios, la facilidad de localización y de manejo, potenciaran su uso por parte de los ciudadanos, permitiendo aprovechar todas sus ventajas. En el caso de los municipios analizados, la localización de las cartas no ha sido lo fácil que debería ser, encontrándonos con los problemas que destacan West (2008) y Huang y Benyoucef (2014). Así pues, la organización de algunas páginas web es problemática, algunas de

ellas presentan, sobre todo en sus páginas principales, mucha información, lo que puede llevar a los usuarios a confusiones y, en ocasiones, el exceso de links internos, también dificulta el acceso a la información.

Además, como ya destacábamos en los capítulos 2 y 3, resulta fundamental para el éxito de iniciativas, como las cartas de servicios, que los ciudadanos, no sólo tengan conocimiento de su existencia, sino de su función y utilidad. Este podría ser un paso previo hacia su implicación en los procesos de elaboración, implementación y control.

Respecto al contenido de las cartas de servicios, parece claro que es necesario avanzar hacia un modelo donde los compromisos y su evaluación tengan un peso mayor del que actualmente tienen en la mayoría de las cartas.

Un reciente estudio del INE (2014) muestra que las CC.AA. que se encuentran por encima de la media española en el uso de las nuevas tecnologías son la Comunidad de Madrid, Baleares, País Vasco y Cataluña, seguidos de Navarra y Aragón. Sin embargo estas CC.AA. tienen sus municipios posicionados en diferentes clústeres, en cuanto a cartas de servicios. Esto nos muestra que la tecnología es una herramienta posibilitadora, pero es necesaria una voluntad por parte de las entidades públicas en aplicarla para fomentar una participación más activa de la sociedad.

El diferente desarrollo de las cartas de servicios entre municipios, incluso dentro de una misma CC.AA., nos lleva a afirmar que es necesaria la colaboración entre las administraciones públicas para alcanzar cada uno de los retos que plantea la implementación satisfactoria de las cartas de servicios.

CAPÍTULO 5

DETERMINANTES DE LA ADOPCIÓN Y DESARROLLO DE LAS CARTAS DE SERVICIOS EN LAS PÁGINAS WEB DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

5.1. INTRODUCCIÓN

El papel que desempeñan las TICs, y en especial internet, en las relaciones entre las administraciones públicas y los distintos grupos de interés, es hoy en día indiscutible. Los gobiernos son cada vez más conscientes de su utilidad como herramienta de gestión, y sobre todo, como medio de información y comunicación con los ciudadanos.

Torres, Pina y Royo (2005) señalan que las TICs permiten fortalecer el compromiso con los ciudadanos y facilitan su participación en las políticas públicas, a la vez que permiten mejorar su confianza en los gobiernos. Podemos afirmar, por tanto, que un uso adecuado de estas herramientas favorecerá principios fundamentales de la buena gobernanza, como la transparencia, la responsabilidad y la participación.

La legislación española promueve la modernización de las administraciones públicas y la relación con los ciudadanos a través de medios electrónicos. La *Ley 30/1992 de régimen jurídico de la Administraciones Públicas* ya ofrecía un marco jurídico de referencia para la incorporación sistemática de las tecnologías de la información a las funciones administrativas. En el ámbito local, *la Ley 57/2003 de modernización del gobierno local*, recogía la necesidad de impulsar la utilización de las TICs para facilitar a los ciudadanos la participación y la comunicación, y como forma de relación con los usuarios.

La *Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* y el *RD 1671/2009*, que desarrolla parcialmente dicha ley, amplía la extensión y utilización de esta tecnología, reconociendo el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administración pública por medios electrónicos, promoviendo la proximidad con ellos y la transparencia administrativa.

Por su parte, *la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, reconoce la utilidad de las nuevas tecnologías, y en su intento de incrementar la transparencia de la actividad

pública, contempla entre sus medidas, la creación de un Portal de Transparencia que facilite el acceso de los ciudadanos a la información pública, como puede ser la de tipo económico presupuestario y estadístico. Las CC.AA. y las entidades locales disponen hasta finales del 2015 para cumplir las obligaciones establecidas en esta ley.

Otras iniciativas destacables en materia desarrollo del *e-government* son el Plan Avanza y su continuación, el Plan Avanza 2, que representan las estrategias del Gobierno en materia de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información desde 2005 hasta la aprobación de la Agenda Digital para España, en febrero de 2013. Esta agenda se configura como el marco general de todas las acciones del Gobierno en esta materia, y establece, entre otras líneas de actuación, el desarrollo de un plan de servicios públicos digitales, contemplando como uno de sus objetivos el de mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos mediante la utilización de las TICs.

Pero aunque las nuevas tecnologías son una herramienta que puede potenciar la buena gobernanza, no son, en sí mismas, la solución a los problemas de transparencia y participación. El desarrollo de las TICs abre nuevos canales, tanto en la provisión de servicios públicos, como en la diversidad y calidad de la información que se ofrece. Por ello, deben nutrirse de información que permita a los ciudadanos acceder a los servicios públicos, informando adecuadamente de lo que pueden esperar de ellos, valorar el servicio recibido y poder participar en estrategias de mejora de los mismos. Las cartas de servicios pueden constituir un magnifico instrumento para mejorar, tanto la eficiencia y eficacia interna de la administración, como las relaciones con los ciudadanos, fomentado su implicación proactiva. Su combinación con las nuevas tecnologías puede tener, sin lugar a dudas, un efecto multiplicador de su potencial dinamizador.

En el capítulo anterior, hemos realizado un estudio descriptivo del uso y contenido de las cartas de servicios que las entidades locales españolas de gran tamaño tienen accesibles de forma online. Para

completar este análisis, el objetivo de este capítulo es avanzar en el estudio de factores que pueden ser determinantes, tanto para la divulgación de las cartas de servicios a través de internet, como del desarrollo informativo y participativo de las mismas.

Para llevar a cabo nuestro estudio, en primer lugar realizaremos una revisión de la literatura sobre *e-government*, especialmente de los trabajos empíricos en este ámbito. A partir de esta revisión bibliográfica, presentamos las principales teorías que han dado soporte a estos trabajos. Este análisis nos permitirá plantear las hipótesis de trabajo y definir las variables que pueden explicar las divergencias en cuanto al nivel de divulgación y desarrollo de las cartas de servicios.

En la literatura analizada se identifican factores de tipo social, económico o político, como determinantes, tanto de los niveles de divulgación financiera, como del desarrollo del *e-government*. El presente trabajo tratará de contrastar la influencia de estos factores en el desarrollo de las cartas de servicios. Para ello, tomaremos como variables dependientes los índices municipales de información (IIGAYTO) compromiso (IICCAYTO), accesibilidad (IAAYTO) y transparencia (ITCDSAYTO), definidos en el capítulo 4. Finalmente presentaremos el trabajo empírico realizado y el análisis de los resultados obtenidos.

Las cartas de servicios representan un elemento más de la dimensión participativa del *e-government*, constituyendo por tanto, un indicador de la buena gobernanza o *e-governance*. Por ello, este capítulo pretende realizar una aportación a la literatura en este ámbito, centrándose en las cartas de servicios, como un instrumento que, por una parte, viene a complementar la rendición de cuentas tradicional, y por otra, puede servir de dinamizador de la participación ciudadana.

5.2. TRABAJOS PREVIOS EN E-GOVERNMENT

El estudio del *e-government*, desde diferentes perspectivas, representa un fenómeno creciente en los últimos años. Los trabajos empíricos, en el ámbito de las administraciones públicas, han tratado de estudiar qué factores han contribuido al desarrollo de la llamada gobernanza digital en sus múltiples dimensiones. Estos estudios han tomado como modelo los realizados en el ámbito empresarial, acerca de los determinantes que pueden explicar la divulgación voluntaria de información financiera online, como, entre otros, los de Debreceny, Gray y Rhaman (2002), Ettredge, Richardson y Scholz, (2003), Trabelsi, Labelle y Dumontier (2008), Larrán y Giner (2002) o Trabelsi, Debreceny y Lymer (2014).

Los trabajos iniciales sobre *e-government* han estado centrados, principalmente en evaluar el contenido y desarrollo de páginas web, así como en la divulgación de información financiera y no financiera a través de las mismas. Una selección de trabajos empíricos con este enfoque se muestra en la tabla 5.1. Más recientes son los trabajos acerca de la divulgación sobre sostenibilidad e información medioambiental (tabla 5.2). Estos estudios muestran que el *e-government*, como instrumento de difusión de información, en términos generales, ha alcanzado un gran desarrollo. Los factores que han mostrado tener una influencia significativa en la adopción y generalización de estas herramientas son muy variados. No obstante, destacan principalmente la población, junto con las variables de índole económica, como los factores que parecen tener un mayor peso. Los factores tecnológicos, políticos o sociales, aunque en algunos estudios también se han revelado como significativos, alcanzan, en términos generales, una relevancia menor.

Otras líneas de investigación, las constituyen los trabajos que han tratado de evaluar el grado de desarrollo del *e-government* (tabla 5.3), o los que analizan esta iniciativa desde el punto de vista de la demanda (tabla 5.4).

En lo que se refiere a la evolución del *e-government*, los estudios reflejan que se ha seguido una trayectoria principalmente incremental y no transformadora. Contrariamente a lo pronosticado por los más tempranos trabajos sobre estas cuestiones, a pesar de que el *e-government* ha supuesto cambios positivos, produciéndose un aumento de la información puesta a la disposición del ciudadano, el uso las TICs para favorecer la participación activa de los ciudadanos no ha tenido el desarrollo esperado hacia estadios más participativos.

Los resultados de estos trabajos sugieren que, en la adopción de estadios iniciales de *e-government*, juegan un papel decisivo las presiones de los ciudadanos y grupos de interés, mientras que el avance hacia una mayor complejidad de este fenómeno dependerá de una adecuada gestión interna de los condicionantes y entorno social y normativo de cada país. Por otra parte, la falta de recursos, la insuficiente preparación del personal, la seguridad, o las dificultades para justificar la rentabilidad de la inversión, son las principales barreras apuntadas para afrontar nuevas iniciativas en esa dirección.

El último grupo de estudios trata de identificar las características y necesidades de los usuarios, de forma que los gobiernos puedan utilizar sus resultados para perfilar de forma más adecuada el desarrollo del *e-governance*. Estos trabajos muestran que, los motivos principales por los que los ciudadanos acceden a las web gubernamentales, son la obtención de información y la realización de trámites. No obstante, el trabajo de Vicente y Novo (2014) muestra que, el creciente uso de las redes sociales parece estar favoreciendo una mayor implicación y participación en cuestiones públicas.

Las características socioeconómicas de los ciudadanos son factores estadísticamente significativos a la hora de explicar el acceso de los individuos a internet. En términos generales, las personas jóvenes y con mayor nivel educativo y económico, son las que hacen un mayor uso de internet para relacionarse con el gobierno. Algunos de estos estudios, también muestran la existencia de una brecha digital por razón de sexo y

de raza. Por otra parte, una mayor confianza en los gobiernos es también un factor que, de acuerdo con algunos trabajos, parece favorecer un mayor contacto online con las instituciones públicas.

Tabla 5.1. Selección de trabajos empíricos en e-government de los últimos 10 años. Contenidos y desarrollo de páginas web

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES ²⁷
Laswad, Fisher y Oyelere (2005)	86 entidades locales de Nueva Zelanda	Divulgación de información financiera,	Población, endeudamiento, riqueza municipal, competencia política, notoriedad , tipo de entidad local.
Moon y Norris (2005)	1276 gestores públicos americanos de ciudades con población superior a 10.000 habitantes (fuente: ICMA) y 1471 gobiernos locales americanos (fuente: ICMA & PTI)	Efectos de la adopción de e-government.	Orientación hacia la innovación en la gestión, capacidad técnica (CT), capacidad financiera (CF), apoyo político (AP) interacción CFxAP, interacción CTxCF, forma de gobierno (manager-council), población.
Kim (2007)	163 países	Funcionamiento del e-government	Uso de internet, educación, riqueza económica, uso de internet*riqueza, área urbana, libertades civiles, eficacia gubernamental.
Caba, Rodríguez y López (2008)	65 municipios españoles de gran tamaño.	Divulgación de información, características de la información divulgada, diseño de páginas web.	Competencia política, coste de la deuda , transferencias recibidas, presión fiscal, nivel educativo Población, Promedio de hogares con ordenadores y acceso a internet en la región.

²⁷ Se destacan en negrita las variables que han resultado significativas en el estudio. Cuando se contrastan varios modelos, se señalan como significativas las variables que lo han sido en alguno de ellos.

Tabla 5.1. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Gandía y Archidona (2008)	130 municipios españoles de más de 50.000 habitantes	Información (general y financiera), navegabilidad, interacción	Competencia política, gobierno en mayoría/minoría, ingresos totales per cápita , obligaciones reconocidas per cápita, notoriedad, nivel educativo, población con acceso a internet, población.
Cárcaba y García (2008;2010)	334 ayuntamientos españoles con población superior a 20.000 habitantes	Divulgación financiera en internet	Población , endeudamiento, inversiones, competencia política, notoriedad.
Papenfuß y Schaefer (2010)	498 páginas web de Alemania, Austria y Suiza	Transparencia online	Estudio descriptivo.
Pina Torres y Royo (2010)	75 ciudades europeas elegidas entre los 15 países de la Unión Europea	Divulgación de Información financiera, características de la información y navegabilidad	Población , presupuesto por habitante, madurez de la página web, Penetración de internet, Corrupción, información auditada, estilo de administración Pública.
Guillamón, Bastida y Benito (2011),	100 municipios españoles de mayor tamaño	Transparencia financiera	Población , Deuda per cápita, ingresos per cápita, déficit municipal per cápita, transferencias per cápita, ingresos tributarios per cápita, ideología política , competencia municipal, participación en las últimas elecciones, mujeres en la corporación, sexo del alcalde, entes dependientes de la entidad local.

Tabla 5.1. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Albalate (2013)	110 municipios sobre los que se elabora el Índice de Transparencia	Transparencia	Población , Genero, % de población de más de 65 años , deuda, resultado presupuestario, ideología , capitalidad , % de participación en la últimas elecciones, desempleo , índice de actividad económica per cápita, índice de actividad turística per cápita .
Ferreira da Cruz et al. (2015)	308 municipios portugueses	Transparencia	Descriptivo.

Tabla 5.2. Selección de trabajos empíricos en e-government de los últimos 10 años. Sostenibilidad y redes sociales

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Halpern y Katz (2012)	48 paginas facebook de agencia federales americanas	Explorar como están utilizando facebook las agencias federales para implicar a los ciudadanos en mayores niveles de participación	Tipo de mensajes , mensajes que incluyen fotos o videos, mensajes de la entidad, mensajes de los usuarios, mensajes orientados a la comunidad de usuarios de Facebook, mensajes orientados a generar debate , tamaño de la agencia (número de empleados), sector al que pertenece la agencia, número de fans .
Alcaraz-Quiles et al. (2014)	17 Comunidades Autónomas Españolas	Factores que influyen en la divulgación online de información medioambiental	Población , población entre 18 y 65 años, densidad de población , fragmentación política, nivel educativo , desempleo, acceso a internet , presión fiscal, gasto medioambiental, autonomía financiera, nivel de servicios proporcionados, demandas de información pública online, nivel de servicios online proporcionados , status de implementación de servicios online, % de procedimientos completados online , posición y uso de redes sociales, % de ciudadanos y empresas que cumplimentan impresos online, confianza y facilidad de uso de la web, nivel de implementación de servicios online por el staff, disponibilidad de banda ancha y % de perfiles de facebook y twitter.

Tabla 5.2. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Cuadrado-Ballesteros, et al. (2014)	102 municipios españoles de mayor tamaño	Divulgación de información sobre sostenibilidad	Notoriedad , signo político, competencia política, desempleo, población, calidad de vida.
Royo, Yetano y Acerete (2014)	Páginas web de los departamentos de medioambiente de 67 entidades locales europeas firmantes de la carta Aalborg	Valorar el uso de internet como medio para potenciar la participación en cuestiones medioambientales	Estilo de administración pública , ratio de crecimiento de la población, % de acceso a internet en la región , pernoctaciones turísticas por año, participación en la Local Governments for Sustainability network, the Covenant of Mayors , o en la European Green Capital Award.
Alcaraz-Quiles et al. (2015)	55 municipios españoles de mayor tamaño	Divulgación de información sobre sostenibilidad	Población , rivalidad política, nivel de educación, acceso a internet, ingresos disponibles, desempleo, resultado presupuestario, deuda per cápita, autonomía fiscal, presión fiscal.
Bonsón, Royo y Ratkai (2015)	75 municipios europeos (5 de cada uno de los primero 15 países de la Unión Europea)	Análisis páginas de Facebook	Estilo de administración, tipo de información divulgada, forma de interacción (video, link, fotos, etc.).

Tabla 5.3. Selección de trabajos empíricos en *e-government* de los últimos 10 años. Desarrollo del *e-government*

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES²⁸
Siau y Long (2006)	173 países	Desarrollo del <i>e-government</i> desde una perspectiva de desarrollo social	Nivel de ingresos, estado de desarrollo, región según la clasificación UNDP (2003).
Torres, Pina y Acerete (2006)	35 ciudades pertenecientes a 12 países de la Unión Europea	Iniciativas de <i>e-governance</i>	Penetración de internet, e-commerce , Forma de acceso a internet (banda ancha), coste de acceso a internet, Seguridad, gasto nacional en TICs , índice de capital Humano, índice de infraestructuras .
Pina Torres y Acerete (2007)	19 países de la OCDE	Desarrollo del <i>e-government</i> y su relación con la <i>accountability</i>	Penetración de internet , e-commerce, % población que usa <i>e-government</i> , usuarios de banda ancha, percepción de la seguridad en contacto online con la administración, Gasto en TICs, madurez online del gobierno central, índice de capital humano, índice de infraestructuras.

²⁸ Se destacan en negrita las variables que han resultado significativas en el estudio.

Tabla 5.3. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Tolbert, Mossberger Y McNeal (2008)	50 estados de Estados Unidos en un periodo de 5 años	Factores que influyen en el desarrollo del <i>e-government</i> en el tiempo	Ingresos totales per cápita, nivel de estudios, población urbana, ideología del gobierno, diversidad racial, acceso a internet, profesionalismo legislativo, PIB, competencia política, ingresos medios de los hogares, % de participación en la elecciones, ideología ciudadana.
Siau y Long (2009)	160 países	Desrrollo del <i>e-government</i>	Tecnología informativa e informacional y nivel de desarrollo humano.
Gallego-Álvarez et al. (2010a)	81 entidades locales europeas y norteamericanas	Desarrollo del <i>e-government</i>	PIB, población, presupuesto per cápita, países pertenecientes a la OCDE, competencia política, ideología política, estabilidad política, Europa, Norteamércia, penetración de internet.
García-Sánchez et al. (2011)	189 países seleccionados por las Naciones Unidad para un estudio sobre le <i>e-government</i> en 2008	Desarrollo del <i>e-government</i> a etapas más participativas	Ideología política, población, votos obtenidos por el partido gobernante, coalición, estabilidad política, competencia política, PIB, alfabetización en adultos, agricultura como principal sector de actividad del país, uso de internet, cultura administrativa, corrupción y grado de libertad civil.
Lee, Chang y Berry (2011),	131 países	Desarrollo del <i>e-government</i> a etapas más participativas	Población, PIB, usuarios de internet, índice de capital humano, índice de democracia, índice de transparencia, desarrollo del e-government en países vecinos, libertades, participación en una organización internacional.

Tabla 5.3. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Rodríguez-Domínguez et al. (2011)	192 países seleccionados por Naciones Unidas para el E-Government Survey 2008.	Factores que determina la evolución del <i>e-government</i>	Número empleados públicos, estructura organizativa del país, % de votos obtenidos por el presidente, alfabetización de adultos, gobierno en coalición , agricultura, libertades civiles, estabilidad política, rivalidad política, dictadura, PIB, penetración de internet, ingresos gubernamentales, eficacia administrativa, países desarrollados/subdesarrollados , corrupción, estilo de administración.
García Sánchez et al. (2013)	102 municipios españoles	Adopción de diferentes etapas del <i>e-government</i>	Índice e-government, índice e-participación, índice e-democracia (análisis clúster).
Norris y Reddick (2013)	1.326 gobiernos locales de Estados Unidos	Evolución del <i>e-government</i> a niveles más participativos	Población, tipo de gobierno (ciudad o condado), forma de gobierno (council –mayor o council-manager), región, status metropolitano (central, suburbano, o ciudad independiente), ingresos medios de los hogares , porcentaje de población blanca, nivel de estudios.

Tabla 5.3. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Gulati, Williams y Yates (2014)	165 países	Factores que influyen la diferente evolución del <i>e-government</i> a nivel internacional	Profesionalidad administrativa y gestión gubernamental, existencia de una autoridad regulatoria en telecomunicaciones, índice de inversión financiera en TICs, competencia en telecomunicaciones, estructura política y cultura democrática, nivel educativo, población urbana, tamaño del país en km.
Zheng, Schachter y Holzer (2014)	96 entidades locales de New Jersey	Impacto de la forma de gobierno en las formas de e-participación que un municipio ofrecen	Forma de gobierno (council - mayor , council-manager, township), tecnología, e-servicio , presupuesto, transparencia , tamaño municipio (número de empleados).

Tabla 5.4. Selección de trabajos empíricos en *e-government* de los últimos 10 años. Enfoque del usuario.

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Akman, Yazici, Mishra y Arifoglu (2005)	83 ciudadanos turcos	Influencia de la educación y el género en el uso del <i>e-government</i> en Turquía	Tipo de información buscada , acceso a web de entidades públicas, tipo de información buscada en entidades públicas, tipo de servicio utilizados en web públicas.
Reddick (2005)	Pew Internet and American Life Project Survey (815 usuarios páginas web gubernamentales)	Interacción de los ciudadanos con el <i>e-government</i> desde punto de vista del usuario	Raza , género, nivel de estudios, funcionarios, ingresos, edad, grado de experiencia online , ideología conservadora, confianza en el gobierno (federal, estatal , local), deseo de cambiar el gobierno, capaz de encontrar la información requerida , obtención del resultado esperado, frecuencia del uso de página web gubernamentales, el uso de internet mejora de la interacción con el gobierno.
Thomas y Streib (2005)	Encuesta telefónica a 827 ciudadanos del estado de Georgia, mayores de 18 años (% respuesta 56%)	Características y motivaciones de los usuarios de las páginas web de entidades públicas	Raza, Educación, Ingresos familiares, edad, género , propietarios de vivienda, con hijos, estado civil, registrado para votar, con algún tipo de inclinación ideológica.
Tolbert y Mossberger (2006)	815 ciudadanos (Pew Internet and American Life Project)	Como afecta el <i>e-government</i> a las actitudes de los ciudadanos hacia los gobiernos	Visitar la web (federal, estatal y local), funcionario , afroamericano, latinos, demócrata, republicano, edad, educación , hombre

Tabla 5.4. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Piotrowsky y Van Ryzin (2007).	Entre 1.500 y 1.700 respuestas de Participantes en el proyecto eTownpanel en USA	Factores que influyen actitud ciudadana respecto a la transparencia en gobiernos locales	Género, raza, edad, nivel de estudios, ingresos de los hogares, propiedad de la vivienda, región, años de residencia en la comunidad, tipo de comunidad (gran ciudad, suburbio residencial, pueblo), sentimiento de pertenencia a la comunidad, compromiso político, ideología, confianza en los líderes locales, frecuencia en el contacto con el gobierno, calidad de los servicios locales, confianza en la gente, preocupación acerca del secreto gubernamental, nivel de acceso al gobierno percibido.
McNeal, Hale y Dotterweich (2008)	2.925 ciudadanos norteamericano(Pew internet and American Life Proyect)	Factores que influyen en el primer contacto online con el gobierno y los impactos de esos contactos en la percepción de calidad gubernamental	Edad, educación, ingresos familiares, ideología política, sexo, latino, negro, asiático, métodos tradicionales contacto, padre de familia, empleado gubernamental, acceso a internet con banda ancha, acceso internet sin banda ancha
Aladwni (2013)	268 ciudadanos kuwaities	Factores que influyen en el uso, la confianza y la actitud de los ciudadanos hacia el <i>e-government</i>	Satisfacción, edad, género, educación. edad*satisfacción, género*satisfacción, educación*satisfacción, confianza, valoración, confianza*satisfacción, valoración *satisfacción

Tabla 5.4. Continuación

AUTORES	ÁMBITO DE ESTUDIO	ESTUDIO	VARIABLES INDEPENDIENTES
Nam, T (2014)	Pew Internet and American Life Project Survey (1.375 usuarios de páginas web gubernamentales)	Diferentes usos del <i>e-government</i> desde el punto de vista del usuario.	Valor percibido (del servicio , la información, del compromiso , y de la facilidad de uso , interacción con el gobierno (offline, online) , compromiso cívico (offline, online) , participación online , canales de información (gubernamental, motor de búsqueda, interpersonal), confianza en el gobierno (federal, estatal y local), ideología (republicana, demócrata) uso tecnológico (intensidad de uso de internet, banda ancha), signo políticos, sexo femenino , raza blanca , educación , ingresos anuales de los hogares , residencia (urbana o suburbana)
Vicente y Novo (2014)	15.801 individuos españoles entre 16 y 74 años	Factores que influyen en los ciudadanos para a participar social y políticamente a través de internet	Edad, género, nivel de ingresos, nivel educativo, situación de empleo/desempleo, extranjero, edad, población, actividades online desarrolladas, , habilidades digitales, utiliza internet para leer las noticias, ser miembro de alguna red social, desarrollo de la región en e-government

5.3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LOS ESTUDIOS EMPÍRICOS

Los trabajos que han abordado las reformas introducidas en el ámbito de la gestión pública en los últimos 30 años se han apoyado en distintos marcos teóricos. En el capítulo primero destacamos la teoría de la Agencia, la Public Choice o la teoría de los Costes de Transacción, como fundamentos teóricos que han aglutinado mayor consenso a la hora de justificar la aparición y desarrollo del NPM (Gruening, 2001; Boyne, Farrell, Power y Walker, 2003; Hugues, 2003; Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006; Halligan, 2007).

En el ámbito de la investigación empírica, también *la teoría de la Agencia* ha servido de base teórica para la mayor parte de los trabajos que tratan de analizar los factores que influyen en la divulgación de la información financiera pública (Zimmerman, 1977; Ingram, 1984; Baber, 1986; Cheng, 1992), y en la implementación y el desarrollo del *e-government* (Laswad, Fisher y Oyelere, 2005; Cárcaba y García 2008; 2010; Gandía y Archidona, 2008; Royo, 2008; Pina, Torres y Royo, 2010; Gallego-Álvarez et al., 2010a; Papenfuß y Schaefer, 2010; Bonson, Royo y Ratkai, 2015).

Como señalábamos en el capítulo primero, las relaciones de agencia que se producen en el ámbito del sector público afectan a varios grupos de interés. Estos colectivos, vinculados por relaciones políticas o económicas, requieren de información que les permita, por una parte, establecer mecanismos de control y por otra, condicionar de forma positiva la actuación del agente en la relación de agencia.

A luz de esta teoría, la necesidad de mostrar una imagen de transparencia puede suponer un incentivo para gestores y políticos, para ofrecer información que permita supervisar sus actuaciones, disminuyendo la asimetría en la información. Así pues, las cartas de servicio podrían constituir el vehículo, a través del cual, divulgar una serie de contenidos que irían más allá de la información económica financiera y presupuestaria,

ofreciendo por tanto, una imagen de entidad moderna, centrada en prestar a los ciudadanos servicios de calidad que satisfagan sus necesidades.

Este marco teórico ha sido completado, especialmente al abordar la investigación sobre la implantación y desarrollo del *e-government*, con teorías como la relativa a la ilusión fiscal, la teoría institucional, la teoría de la difusión de las innovaciones de Rogers, o la teoría de la legitimidad en los estudios sobre divulgación de información medio ambiental y sostenibilidad.

La **teoría de la Ilusión Fiscal** se fundamenta en la idea de que los ciudadanos no son capaces de internalizar el coste completo de los servicios públicos (Guillamón, Bastida y Benito, 2011), por ello exigirán una mayor cantidad y calidad de servicios de lo que lo harían si razonarán con la información correcta. La asimetría en la información permite a los gestores ocultar las consecuencias de las políticas de gasto actuales, generando de esta forma la llamada ilusión fiscal. Esta situación es especialmente relevante a nivel local, donde las acciones de los distintos niveles de gobierno se superponen (Maher y Johnson, 2008; Hendrick, Jimenez y Lal, 2011; Afonso, 2014).

En consecuencia, si uno de los objetivos de los gestores públicos es integrar a los ciudadanos como un actor más de la gestión pública, será imprescindible mejorar la transparencia, ofreciendo información acerca de las actividades y servicios que presta, el coste de los mismos y la forma de financiarlos (Afonso, 2014). Esta información permitirá a los ciudadanos formar, de una mejor manera, sus decisiones a la hora de demandar servicios públicos, así como valorar los que ya recibe.

La teoría Institucional asume que las organizaciones responden a las presiones que se derivan del entorno en el que operan, y que, por tanto, son proclives a adoptar estructuras y prácticas que dicho entorno considera útiles y socialmente aceptables, con el fin de ganar legitimidad y asegurar su supervivencia a largo plazo (Meyer y Rowan, 1977). Desde la perspectiva institucional, una forma de ganar dicha legitimidad será la

adopción de medidas e innovaciones observadas en otras organizaciones consideradas líderes, a través de un proceso de isomorfismo institucional que puede ser mimético, coercitivo o normativo (DiMaggio y Powell, 1983).

En ese sentido, Lapsley (1999) y Ter Bogt (2008) sugieren que, las reformas que acometen las entidades públicas, no sólo buscan una mayor eficiencia económica, sino fundamentalmente legitimar su comportamiento ante las diferentes formas de presión o influencia institucional. En esa misma línea, Pina, Torres y Royo (2010) sostienen que, la divulgación de la información financiera puede ser resultado de presiones de externas, como las demandas de los ciudadanos, y por tanto constituirá una muestra de modernidad que puede ser necesaria para la legitimación de la organización. También Gil-García et al. (2007) sostienen que, el desarrollo del *e-government* está asociado a presiones de ciudadanos y otros grupos de interés, y que se ve impulsado por un isomorfismo institucional.

Siguiendo el hilo argumental, podríamos afirmar que la publicación de las cartas de servicios, así como la calidad de su contenido, pueden servir para proyectar una imagen de responsabilidad y transparencia de la entidad local, en respuesta a las presiones de los grupos de interés, constituyendo, por tanto, una muestra de buena gobernanza pública.

Los recientes estudios sobre divulgación de información medioambiental y sobre sostenibilidad se apoyan en **la teoría de la Legitimidad** (Cuadrado-Ballesteros et al., 2014; Alcaraz-Quiles et al., 2015). A diferencia de la teoría institucional, que presta su atención a instituciones ya establecidas como representación simbólica de los valores sociales, la teoría de la legitimidad se fija directamente en los valores de la sociedad. Esta teoría postula que las organizaciones buscan que, los valores sociales asociados con sus actuaciones, sean congruentes con las normas de conducta social donde operan. En la medida en que ambos sistemas de valores sean coherentes, podremos hablar de la legitimidad de la organización (Mathews, 1993).

La confianza y la legitimidad de las instituciones públicas se sustenta en cuestiones tan fundamentales como información, transparencia, responsabilidad y participación. Estos elementos son interdependientes, aunque de los tres, la transparencia juega un papel fundamental, puesto que sin ella los otros difícilmente pueden tener lugar (Harrison y Sayogo, 2014). La transparencia es, por tanto, un requisito para potenciar la responsabilidad entre gobierno y ciudadanos (McGee y Gaventas, 2011).

En ese sentido, del mismo modo que, de acuerdo con la teoría de la legitimidad, la divulgación de información sobre sostenibilidad se produce como respuesta a las presiones del entorno de las organizaciones, y con el objetivo de obtener legitimidad en sus actuaciones (Guthrie y Parker, 1989), las cartas de servicios tienen, a nuestro juicio, un gran potencial como herramienta que puede acercar a las entidades públicas a alcanzar los pilares fundamentales de la buena gobernanza y legitimar de ese modo sus actuaciones.

La teoría de la **Public Choice** proporciona una base fundamental para el análisis de la influencia del entorno político en el que los grupos de interés interactúan para diseñar medidas o políticas en general (Mueller, 2008), sobre las estrategias de divulgación de información (Cheng, 1992), así como para explicar los distintos niveles de desarrollo del *e-government*.

Como señalábamos en el capítulo primero, los políticos tratan de maximizar un conjunto de valores como son, el salario, el prestigio social, o mantenerse y aumentar su poder (Niskanen, 1971). Así pues, los políticos serán, a priori, poco favorables al desarrollo del *e-government*, puesto que se sienten amenazados ante la posible pérdida de poder de decisión. De esta forma, prestarán menos soporte a la aplicación de las TICs para promover la participación activa de los grupos de interés, que para favorecer la mera divulgación de información (Mahrer y Krimmer, 2005).

De acuerdo con García-Sánchez et al. (2011), entre los factores políticos que pueden influir en el desarrollo de un enfoque más participativo

del *e-government*, estaría la ideología política del partido en el poder, la estabilidad y la competencia política. Para estos autores, el avance hacia el *e-governance* requerirá de un equilibrio entre los deseos de los gobernantes y las demandas de los grupos de interés.

Finalmente, **la teoría de la Difusión de las Innovaciones** de Everett Rogers (1995) señala que una innovación supone, para una organización, nuevas alternativas para resolver los problemas; pero la probabilidad de que esas nuevas medidas sean mejores a las prácticas existentes es desconocido, por lo que sitúa a la entidad ante un problema de incertidumbre y le motiva a la búsqueda de información. Esta información sobre innovaciones suele buscarse en entidades cercanas o semejantes que hayan adoptado las nuevas medidas. Así, la difusión de una innovación se produce a través de un proceso de intercambio de información sobre una determinada medida.

En ese sentido, Rogers (1995; 5) define *difusión* como un “proceso en el cual una innovación es comunicada a través de ciertos canales a través del tiempo y entre los miembros de un sistema social”. Como se desprende de esta definición, los componentes clave de la difusión de una innovación son cuatro: la propia innovación, los canales de comunicación, el tiempo y el sistema social. Así pues, en relación con el *e-government*, factores como el aprendizaje organizacional, la cercanía de entidades innovadoras, las normas o la presión ciudadana, pueden resultar determinantes para su adopción y desarrollo.

Esta teoría ha servido de marco, a diferentes autores, para estudiar los factores que influyen en la adopción del *e-government* y su evolución a etapas más maduras (Moon, 2002; Carter y Bélanguer, 2005; Moon y Norris, 2005; Huang, 2007; Reddick, 2009; Lee, Chang y Berry, 2011; Zhang Xu y Xiao, 2014, entre otros).

5.4. DEFINICIÓN DE VARIABLES E HIPÓTESIS

La revisión de la literatura, la aplicación de las teorías analizadas, así como trabajos que han abordado los diferentes condicionantes que han impulsado las reformas, tanto en la contabilidad como en la gestión pública (Lüder, 1992; Bovaird y Löffler, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2011), muestran que, los factores que influyen en el ímpetu reformador de los distintos gobiernos pueden ser principalmente, económicos, sociales y políticos.

A partir de esta categorización hemos elegido una serie de variables, pertenecientes a cada uno de esos grupos, para tratar de explicar qué factores pueden ser determinantes en la elección y desarrollo de las cartas de servicios como instrumento de mejora de la gestión de los servicios públicos y, fundamentalmente, como medio de comunicación e interacción con los ciudadanos.

5.4.1. Factores sociales

Las variables sociales han sido ampliamente contrastadas en la literatura, mostrando un gran poder explicativo, tanto en la adopción del *e-government*, como en su posterior evolución hacia el *e-governance*. Por ello, el peso de estas variables en nuestro análisis es mayor. Además del tamaño, el nivel educativo, la notoriedad, la visibilidad de la entidad y el género, hemos incluido en este grupo el nivel de divulgación financiera, puesto que pensamos que una mayor divulgación de este tipo de información puede contribuir a generar una mayor cultura de transparencia.

5.4.1.1. El tamaño

El tamaño de una organización se ha considerado habitualmente como un factor explicativo, tanto en la adopción de prácticas contables, como en la divulgación de información de carácter financiero y no

financiero. Esta variable ha sido contrastada en una gran cantidad de trabajos, tanto en el ámbito de las entidades empresariales (Cooke, 1989;1992; Debreceny, Gray y Rhaman 2002; Larrán y Giner 2002; Trabelsi, Labelle y Dumontier 2008 o Trabelsi, Debreceny y Lymer, 2014), como en el de las entidades públicas (Ingram, 1984; Laswad Fisher y Oyelere, 2005, Cárcaba y García, 2008;2010; Moon y Morris, 2005; Pina, Torres y Royo, 2010; Royo, 2008; Gallego-Álvarez et al., 2010a; Rodríguez et al., 2011; Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Alcaraz-Quiles et al.,2015, entre otros).

Aunque trabajos como los de Ingram (1984), Laswad Fisher y Oyelere (2005) o Rodríguez-Domínguez et al. (2011), no encontraron evidencia empírica significativa de esta asociación, en la mayoría de trabajos, el tamaño organizacional se ha revelado un factor explicativo del nivel de divulgación de información (Pina Torres y Royo, 2010; Cárcaba y García, 2010; García-Sánchez et al., 2011; Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Norris y Reddick, 2013; Gulati, Williams y Yates, 2014; Alcaraz-Quiles et al., 2015, etc).

Varias son las teorías que apoyan esta relación positiva entre tamaño y divulgación. De acuerdo con la teoría de la agencia, los ayuntamientos más grandes presentan mayores asimetrías entre gestores y ciudadanos (Cárcaba y García, 2008). Estos gestores tienen asignados un mayor número de competencias, y por tanto, un mayor volumen de información que comunicar a unos ciudadanos de los que dependerá su reelección.

La teoría institucional también sugiere que, los municipios más grandes tendrán mayores incentivos para divulgar información, puesto que dicha comunicación puede fortalecer su reputación y le permitirá ganar en legitimidad (Saliterer y Korac, 2013). En el caso de las entidades locales españolas, además, el hecho de que el uso de las cartas de servicios esté regulado en el ámbito de la Administración General del Estado, puede generar un efecto de isomorfismo mimético en las primeras, en su afán de ganar legitimidad y mostrar una imagen de transparencia y responsabilidad.

Por su parte, la teoría de la *difusión de las innovaciones* de Rogers (1995) destaca que las grandes organizaciones son más innovadoras, siendo por tanto el tamaño, una variable positivamente correlacionada con dicha difusión. Esta circunstancia puede deberse a que el tamaño de una entidad puede constituir un subrogado de otras dimensiones que facilitan la innovación, como pueden ser, mayores recursos, disponer de personal con mejor formación o estructuras organizativas más proclives a introducir reformas (Rogers, 1995; Gallego-Álvarez, et al., 2010a).

Del mismo modo que el uso de internet, como medio para divulgar información financiera, supone una innovación con respecto a la forma tradicional de rendición de cuentas (Royo, 2008), la comunicación acerca de qué servicios se están prestando y qué compromisos adquiere la entidad con respecto a estos, a través de una carta de servicios, puede ser considerada una innovación.

Combinando los argumentos de estas teorías, es de esperar que el uso, desarrollo y el nivel de compromiso de las cartas de servicios en páginas web, sea mayor en las entidades locales de mayor tamaño. Estas entidades se encuentran sometidas a mayores presiones, que los ayuntamientos más pequeños, a encontrar nuevos instrumentos para prestar los servicios públicos (Moon y Norris, 2005) y se benefician en mayor medida de las nuevas tecnologías (Debreceeny, Gray y Rhaman ,2002; Moon y Norris, 2005).

A partir de lo expuesto anteriormente proponemos la siguiente hipótesis.

H1: El tamaño del municipio tendrá una influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

El tamaño de una entidad puede medirse de varias formas. Así por ejemplo, en el ámbito empresarial Cooke (1992), en su estudio sobre divulgación financiera en empresas japonesas, utiliza ocho formas distintas de medir el tamaño de una empresa, mientras que Craven y Marston

(1999) contrastan la asociación entre el tamaño de empresas británicas y su divulgación financiera a través de páginas web, utilizando cuatro variables distintas de tamaño de las mismas.

En el ámbito público, habitualmente el tamaño de una entidad se ha medido tomando como referencia la población. Sin embargo, las Instrucciones Locales de 2004, y posteriormente las aprobadas en 2013, que regulan el sistema de información contable en las entidades locales españolas, también toman, como elemento definitorio del tamaño de una entidad, el volumen del presupuesto a la hora de establecer sus ámbitos de aplicación.

Por otra parte, estudios como el de Mytinger (1968)²⁹, utilizan como medida del tamaño de una entidad el volumen del presupuesto y el número de empleados. Esta última forma de medir el tamaño también es utilizada por Rodríguez-Domínguez et al., (2011) o Zheng, Schachter y Holzer (2014).

De las alternativas posibles para contrastar esta hipótesis, hemos tomado la población. Esta variable, además de ser la más utilizada, se ha revelado como un factor que ejerce una influencia estadísticamente significativa en la divulgación de información y en el desarrollo del *e-government* en la mayoría de los estudios realizados.

5.4.1.2. El género de los gobernantes

De acuerdo con Jennings (1983), en las democracias occidentales el compromiso político en los hombres es mayor que en las mujeres. Sin embargo, treinta años después de esta afirmación, la presencia de mujeres a la cabeza de organizaciones tanto públicas como privadas es una realidad creciente. En el caso concreto de entidades públicas, es cada vez más habitual encontrar mujeres al frente de puestos de responsabilidad.

²⁹ citado por Rogers (1995)

Existen estudios que señalan la existencia de diferencias culturales y conductuales entre hombres y mujeres. Hofstede (1991) diferencia entre valores culturales femeninos y valores culturales masculinos (tabla 5.5). Estas diferencias pueden conducir a distintos estilos de gestión que se reflejarán en aspectos como la comunicación, la negociación, la organización y el control (Claes, 1999).

Tabla 5.5. Valores culturales masculinos y femeninos

Valores culturales masculinos	Valores culturales femeninos
Competitividad	Negociación y compromiso
Éxito, progreso, dinero	Relaciones y afectos
Hechos palpables	Sentimiento
Competencia	Intuición y consenso
Enfrentamiento	Colaboración
	Solidaridad

Fuente: Hofstede (1991)

Los valores de intuición, comunicación y don de gentes, que se le atribuyen tradicionalmente a la mujer, pueden tener consecuencias beneficiosas en la gestión (Claes, 1999). En este sentido, Ayestarán (2003) destaca que, las mujeres en puestos de gestión priorizan cualidades como el trabajo en equipo o el establecimiento de relaciones.

Por otra parte, Naranjo-Gil et al. (2011), en un estudio sobre control en la gestión pública y género, concluyen que, en general, las mujeres utilizan los sistemas de control de gestión como un instrumento para estimular el diálogo, buscar oportunidades en la organización y fomentar el aprendizaje organizativo. Frente a este uso interactivo de los sistemas de control de gestión, en los hombres predomina el uso diagnóstico, esto es, encuentran su utilidad en la fijación de estándares, comparaciones y acciones correctivas.

A pesar de estas diferencias, el signo esperado de la relación entre género y transparencia no resulta fácil de determinar a priori. Gallego-Álvarez et al. (2010b), en un estudio sobre la gestión de empresas privadas

cotizadas en la Bolsa de Madrid, no encontraron evidencia significativa de que la diversidad de género en los consejos de administración afectara a los resultados obtenidos por las empresas. En el ámbito público, Piotrowsky y Van Ryzin (2007), aunque sugieren que es más probable que los hombres requieran una mayor transparencia, tampoco encuentran en su estudio evidencias concluyentes de la influencia del género.

Sin embargo, Akman, Yazici, Mishra y Arifoglu (2005) encontraron diferencias significativas en el acceso a internet y en el uso del *e-government* entre los hombres y las mujeres turcas. También encuentra diferencias Aladwani (2013), en un estudio sobre el uso del *e-government* en Kuwait, donde concluye que las mujeres tienen una mayor tendencia al uso de las páginas web y se muestran más satisfechas que los hombres con esta innovación.

Los resultados de Vicente y Novo (2014), referidos a España, encuentran evidencias en sentido contrario a los estudios anteriores; así pues, su trabajo refleja que son las mujeres, junto con las personas de más edad, quienes utilizan menos internet en comparación con los hombres y los jóvenes.

La mayoría de estudios que han analizado la variable género se han centrado en el lado de la demanda y uso del *e-government*. En el lado de la oferta, es sin embargo, una de las menos contrastadas, por tanto, incluyéndola en nuestro estudio pretendemos aportar nuevos factores que expliquen el grado de desarrollo de iniciativas que favorecen la transparencia en las entidades públicas.

Contrastaremos esta hipótesis tomando como variable el porcentaje de mujeres en el pleno del ayuntamiento, dado que éste se caracteriza por ser un órgano con funciones de productor de normas, de debate de las grandes políticas que afectan al municipio, y de control y fiscalización de los órganos de gobierno.

H2: El porcentaje de mujeres en el pleno de la corporación tendrá influencia en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

5.4.1.3. El nivel educativo

Bélanguer y Carter (2009) señalan la educación como uno de los principales motivos de la *brecha digital*. Estos autores destacan que existe un elevado porcentaje de población que no posee las habilidades necesarias para relacionarse con las entidades públicas de forma online.

Para poder utilizar adecuadamente internet, son necesarios unos conocimientos básicos en lectura, escritura, comprensión y uso del ordenador Kim (2007). En ese sentido, Van Deursen y Van Dijk (2011) subrayan que los ciudadanos requieren de cuatro tipos de habilidades para poder aprovechar todo el potencial de la información y los servicios públicos online: habilidades técnicas que les permitan utilizar la tecnología, habilidades formales que les permitan navegar y orientarse en las nuevas plataformas, habilidades informativas que les permitan buscar y elegir la información relevante, y habilidades estratégicas para obtener la información necesaria para alcanzar su objetivo. Esta última habilidad se diferencia de la anterior, en que pone el énfasis en la forma en la que los decisores alcanzan una solución óptima de la manera más eficiente.

Por su parte, Akman, Yazici, Mishra y Arifoglu (2005) señalan que, a medida que el nivel educativo aumenta, crece también el uso del *e-government*. Su estudio muestra un impacto significativo de la educación en el uso de internet. Así pues, no sólo aumenta el uso de internet en términos generales, sino también el tipo de uso que se hace de la red. Estos autores destacan que, más de la mitad de los usuarios con niveles educativos bajos, utiliza la red con fines lúdicos o similares. Este porcentaje disminuye a medida que crece el nivel de estudios. Por otra parte, coinciden con Thomas y Streib (2005) y Nam (2014), en que la demanda

de información desde portales gubernamentales, se relaciona también con mayores niveles educativos.

Esta situación refleja que los ciudadanos con mejor preparación están potencialmente mejor preparados para utilizar las TICs como forma de relación con los gobiernos. Piotrowsky y Van Ryzin (2007) destacan que, tener estudios a nivel de grado proporciona a los individuos las habilidades necesarias para sortear la burocracia, y la confianza para solicitar información al gobierno. Su estudio refleja que los individuos con dicho nivel de estudios demandan mayores niveles de transparencia en relación a la buena gobernanza. Sin embargo, esta variable no resulta significativa con respecto a la demanda de una mayor transparencia fiscal.

También desde el lado de la oferta, Norris y Reddick (2013) y Gulati, Williams y Yates (2014) muestran que un aumento en el nivel educativo va significativamente asociado a una mayor presencia online de los gobiernos.

En España, Caba, Rodríguez y López (2008) encuentran una asociación negativa, aunque no significativa, entre el grado de desarrollo del *e-government* y el nivel de educativo; mientras que Alcaraz-Quiles, et al. (2015), no encuentran una asociación estadísticamente significativa entre información divulgada sobre sostenibilidad y educación superior. Desde el lado de la demanda, Vicente y Novo (2014) encuentran que el nivel educativo está positivamente asociado al uso de las TICs.

Teniendo en cuenta estos estudios formularemos la tercera hipótesis:

H3: El nivel educativo de la población tendrá influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

5.4.1.4. Visibilidad de la entidad local

Varios son los trabajos que identifican a los medios de comunicación como parte integrante de las relaciones de agencia entre votantes y políticos, y por tanto, como factor de influencia en el nivel de divulgación de información financiera por parte los gobiernos locales (Zimmerman, 1977, Cárcaba, 2002; Laswad, Fisher y Oyelere, 2005; Cárcaba y García, 2008; 2010) y en el desarrollo del *e-government* (Cuadrado-Ballesteros et al., 2014). También la teoría de la legitimidad apoya esta relación (Cuadrado-Ballesteros et al., 2014).

Sin embargo, el sentido que la presión mediática puede ejercer sobre la divulgación de información no ha alcanzado resultados concluyentes. Aunque los medios de comunicación pueden constituir una fuente alternativa de información, suelen adoptar una conducta oportunista, que les lleva a preferir la publicación de noticias que perjudican la imagen de la entidad (Meijer, 2007), pero que tienen un mayor impacto mediático, como pueden ser las relacionadas con corrupción, déficits, incrementos de presión fiscal o deuda. En ese sentido, Ingram (1984) sostiene que la presión mediática podría conducir a mayores niveles de divulgación de información, en parte para satisfacer la posible demanda de la misma, o como mecanismo de defensa ante la imagen negativa que los medios pueden crear con una actitud que, como señala Zimmerman (1977), está más orientada al entretenimiento que a la información.

Sin embargo, en su trabajo de 1984, Ingram no encuentra relación positiva entre presión mediática y divulgación de información. Estudios posteriores, como los de Cárcaba y García (2008; 2010) sobre divulgación financiera, o Cuadrado-Ballesteros et al. (2014) sobre divulgación de sostenibilidad, sí encuentran una asociación, aunque negativa, entre la visibilidad y la divulgación de información.

Estas posibles reticencias a divulgar información social o económica, ante mayores presiones mediáticas, podría constituir, paradójicamente, un mecanismo de autodefensa ante la predisposición de los medios de

comunicación a centrar su atención en información negativa (Ingram, 1984, Cuadrado-Ballesteros et al. 2014).

También existen trabajos que muestran resultados contrarios a los estudios anteriores. Así pues, los estudios de Laswad, Fisher y Oyelere (2005) sobre los municipios neozelandeses, y el de Gandía y Archidona (2008) en una muestra de ayuntamientos españoles, apoyan los argumentos iniciales de Ingram (1984), al obtener una correlación positiva entre la presión mediática y la divulgación de información financiera en internet. Para estos autores, la influencia de los medios de comunicación lleva a las entidades locales a tratar de encontrar nuevos canales de comunicación, como los que les ofrecen actualmente las nuevas tecnologías.

En nuestra opinión, y dado el entorno hostil que parece rodear a las actuaciones públicas, los responsables de la gestión de las entidades locales y los políticos tratarán de mejorar su imagen ante los ciudadanos, mostrando una actitud de responsabilidad y compromiso, y tratando de ganar legitimidad en la línea de los principios apuntados por las teorías institucional y de la legitimidad. Una posible forma de alcanzar este objetivo lo constituye la difusión de información y compromisos acerca de los servicios que ofrecen, a través de las cartas de servicios. Por ello, formularemos la siguiente hipótesis.

H4: La visibilidad de la entidad local tendrá influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

Mediremos esta variable con el número de citas de cada ayuntamiento obtenidas en google, siguiendo el trabajo de Gandía y Archidona (2008).

5.4.1.5. **Publicación de información financiera**

Si la imagen de transparencia y legitimidad va unida a un mayor grado de transparencia, pensamos que la publicación de cartas de servicios en las páginas web será mayor en municipios donde el gobierno pública también información económico-financiera y presupuestaria.

Para contrastar esta hipótesis hemos elaborado un sencillo índice que mida el grado de divulgación de este tipo de información (DIVFIN). El cálculo de este índice se ha realizado a partir de las puntuaciones otorgadas a los ayuntamientos en las cuestiones que se muestran en la tabla 5.6.

Tabla 5.6. Criterios valorados en el índice de información financiera

INFORMACIÓN PRESENTADA	PUNTUACIÓN
Presencia de información financiera de forma gráfica	1
Presupuesto inicial año en curso (2014)	1
Presupuesto inicial año anterior (2012 o 2013)	1
Liquidación del Presupuesto año anterior (2012 o 2013)	1
Cuenta de Resultados económico-patrimonial	1
Balance	1
Memoria	1
Indicadores económicos	1
Remanente de tesorería	1
Otros estados contables	1

Somos conscientes de que la divulgación online de información económico-financiera de entidades locales ha sido objeto de completos estudios, tal y como muestra la revisión de la literatura comentada, pero, dado que el objetivo de nuestro estudio no es profundizar en esos aspectos, a la hora de elaborar esta variable únicamente hemos valorado la existencia o no de la información presupuestaria y económico-patrimonial, sin entrar a valorar el detalle de la misma, como han hecho

los trabajos de Cárcaba y García, (2008;2010) Gandía y Archidona(2008) , Royo (2008) o Pina, Torres y Royo, (2010).

La hipótesis formulada es la siguiente:

H5: Los ayuntamientos con una mayor divulgación de información financiera y presupuestaria, también harán un mayor uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

5.4.2. Factores políticos

De acuerdo con García-Sánchez et al. (2011) y Rodríguez-Domínguez et al. (2011), los políticos son parte principal en la toma de decisiones en el ámbito público, y como señalan Balaguer-Coll y Brun-Martos (2013), en ocasiones, utilizan de forma oportunista los instrumentos fiscales, como el gasto público, para aumentar sus posibilidades de reelección. Por ello, los factores de índole política pueden resultar determinantes para explicar la adopción y evolución de iniciativas relacionadas con el *e-government*. De las posibles variables de tipo político hemos elegido dos: la estabilidad política del gobierno y el signo político del mismo.

5.4.2.1. Estabilidad política

Según estudios citados ampliamente en la literatura, como los de Zimmerman (1977), Baber (1983), Evans y Patton (1987) o Cheng (1992), cuanto mayor es la competencia política, mayores son los incentivos para la divulgación de información. Sin embargo, no existen resultados unánimes que asocien la competencia o estabilidad política del gobierno con la transparencia en la información pública.

Aplicando estos estudios al ámbito de la administración electrónica, y tomado como fundamento teórico las relaciones de agencia, Tolbert, Mossberger y McNeal (2008) señalan que, cuanto mayor es el número de partidos políticos que compiten electoralmente, el entorno para el desarrollo del *e-government* puede ser más favorable. En una situación donde varios partidos compiten entre sí, el control sobre las actuaciones públicas es más intenso, y son las nuevas tecnologías las que pueden facilitar la comunicación de la información necesaria para el ejercicio del control de la actividad gubernamental.

García-Sánchez et al. (2011) destacan que la estabilidad política no es un factor esencial para la evolución del *e-government*. De acuerdo con estos autores, los partidos que gobiernan con mayoría absoluta pueden no estar motivados a seguir teniendo en cuenta las opiniones y sugerencias de sus ciudadanos al creerse legitimados por los votos obtenidos. Del mismo modo, el trabajo de Albaladejo (2013) muestra que los partidos que gobiernan con mayoría absoluta son menos transparentes.

En esa misma línea se encuentran los trabajos de Cárcaba y García (2008; 2010), Gandía y Archidona, (2008) y Gallego-Álvarez et al. (2010a), quienes también encuentran una asociación positiva entre competencia política y *e-government*. También el trabajo de Ríos, Bastida y Benito (2014) refleja que la competencia política afecta positivamente a la transparencia presupuestaria.

Sin embargo, también es posible defender que una mayor estabilidad política puede facilitar la introducción de reformas. La adopción de cierto tipo de medidas y la asignación consecuente de recursos necesitará de gobiernos que gocen de cierta estabilidad y que puedan apostar por reformas cuyos resultados serán observables en el medio plazo.

Los estudios de Laswad, Fisher y Oyelere (2005) y Rodríguez-Domínguez et al. (2011) apoyan esta segunda hipótesis. Los primeros concluyen que, la competencia política no es una variable que ejerza una influencia significativa en la divulgación de información financiera en las

web de los ayuntamientos australianos. Rodríguez-Domínguez et al. (2011), por su parte, encuentran que la rivalidad política tiene un efecto negativo en el desarrollo del *e-government*.

Dada la disparidad de resultados respecto a la influencia de este factor político, formularemos la siguiente hipótesis.

H6: La estabilidad política tendrá influencia en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

La variable que utilizaremos para testar esta hipótesis será una variable dicotómica que tomara valor 1 cuando el partido en el gobierno gobierne en minoría y 0 en caso contrario.

5.4.2.2. Ideología política del gobierno

Una idea ampliamente extendida en el ámbito de las relaciones entre política y economía es la que afirma que *la ideología se proyecta de modo trascendente en las decisiones de los gobernantes* (Bosch y Suarez, 1994:31). En esa misma línea, Pollitt y Bouckaert, (2011), en relación a las diferentes trayectorias que ha adoptado el NPM, sostienen que el punto de partida de las reformas dependerá del nivel político y de los valores, creencias u objetivos que se persigan.

También Rodríguez-Domínguez et al. (2011) señalan que, dado que los políticos son parte principal en la toma de decisiones en el ámbito público, su ideología y su afiliación política pueden influir en los estilos de *e-government* adoptados.

De acuerdo con los clichés convencionales, suele considerarse a los partidos progresistas más preocupados por las cuestiones de equidad y redistribución de la renta y la riqueza, y más favorables a la intervención pública. Por el contrario, a los partidos conservadores se les considera más

interesados en garantizar la eficiencia económica, así como defensores de las bondades del mercado, en contraposición a la intervención pública.

En los trabajos analizados, los resultados obtenidos no son concluyentes. Así pues, aunque existen trabajos que obtienen una relación positiva entre ideología y desarrollo del *e-government*, éstos no coinciden en el signo político que potencia esta innovación. Para Guillamón, Bastida y Benito (2011) y Albalade (2013), son los gobiernos progresistas los que favorecen la transparencia. Sin embargo, Cuadrado-Ballesteros et al. (2014) no encuentran una asociación significativa entre los partidos de izquierdas y la divulgación de información sobre sostenibilidad. Por el contrario, en los trabajos de Tolbert, Mossberger y McNeal (2008) o García-Sánchez et al. (2011), es la ideología conservadora la que se asocia de forma positiva al *e-government*.

Gallego-Álvarez et. (2010a), por su parte, concluyen que el *e-government* no está asociado a la ideología política en el gobierno; Rios, Bastida y Benito (2014) no encuentran asociación entre ideología y transparencia presupuestaria; y en relación con la introducción de nuevas técnicas de gestión, Montesinos y Brusca (2009) tampoco encuentran que esta variable ejerza una influencia significativa.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, Piotrowsky y Van Ryzin (2007), en un estudio sobre demanda de transparencia entre ciudadanos americanos, afirman que, aunque tanto conservadores como liberales están interesados en una mayor transparencia pública, son los liberales para quienes la demanda de transparencia está relacionada con la necesidad de una buena gobernanza.

En relación con las cartas de servicios, tampoco podemos establecer a priori el signo esperado en esta variable. Este instrumento puede ser igualmente atractivo, tanto para conservadores como progresistas, tal y como refleja el hecho de que en su origen fue lanzado por el gobierno conservador de John Major y reformado por el laborista de Tony Blair (Falconer y Ross, 1999). Así pues, para gobernantes de izquierdas, el uso

de las cartas de servicios puede constituir una herramienta para mejorar la equidad con la que los servicios pueden ser prestados, al ofrecer entre otras cuestiones, unos compromisos comunes para todos los ciudadanos. Por otra parte, dado que este instrumento tiene una vertiente de gestión que busca la eficiencia y la eficacia, y además puede ser un medio para fomentar una posible competencia, también podría ser bien valorado por partidos considerados de derechas.

Teniendo en cuenta la existencia de argumentos en las dos direcciones, formularemos la siguiente hipótesis:

H7: La ideología política tendrá influencia en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

5.4.3. Factores económicos

5.4.3.1. Servicio de la deuda

La distribución del gasto local no siempre depende de decisiones tomadas por los gobiernos que ejercen el poder en ese momento, puesto que pueden existir partidas que provienen de gastos comprometidos. Un caso de especial relevancia es el de la deuda. Dado que existen restricciones al endeudamiento local, cuando un gobierno municipal arrastra unos elevados índices del mismo, una parte importante de su presupuesto queda comprometido con el servicio de la deuda. Los gobiernos que se encuentran en esta situación deben acometer políticas de austeridad y/o aumentar sustancialmente la presión fiscal.

Las dificultades financieras han sido consideradas, tal y como señalábamos en el capítulo primero, como una de las principales causas del desarrollo del NPM (Aucoin, 1990; Hugues, 2003, Hood, 1995; Boston, Martin, Pallot y Walsh, 1996; Gruening, 2001, Bovaird y Löffler, 2009). También Lüder (1992), en su modelo de Contingencia, señala el estrés

financiero como uno de los posibles estímulos para la introducción de reformas en el ámbito de la contabilidad gubernamental.

Basándose en las teorías de la Agencia y de la Public Choice, Zimmerman (1977) sostiene que los políticos tienen incentivos para reducir el coste de la deuda, puesto que la liberación de recursos les permitirá dedicar más esfuerzos a otros programas que mejoren su propio bienestar. Ingram (1984) señala que los esfuerzos por reducir el endeudamiento pueden traducirse en beneficios personales para los políticos, al reconocerse sus esfuerzos en la reducción de costes. Así pues, la dependencia de la deuda puede postularse como un incentivo hacia una mayor y mejor divulgación de información (Christiaens, 1999), que permita mostrar los logros alcanzados en la gestión.

Los resultados de los trabajos que estudian la asociación entre deuda y divulgación no llegan a conclusiones unánimes. Baber (1983) no encuentra relación entre ambas variables. Tampoco Cárcaba y García (2008; 2010) o Guillamón, Bastida y Benito (2011) encuentran una relación positiva y significativa entre el endeudamiento y la divulgación de información. Sin embargo, los trabajos de Gandía y Archidona (2008), Caba, Rodríguez y López (2008) o Gómez (2013) sí encontraron asociación positiva entre ambas variables.

Es posible que gestores y políticos se inclinen por el uso de las cartas de servicios como instrumento de mejora de la calidad de los mismos y como forma de racionalizar del uso de los recursos, ya que a la vez, son una herramienta que les permitirá complementar la divulgación de información financiera, tratando, en definitiva, de mejorar la imagen pública del gobierno. Así pues, basándonos en la idea de que una mayor transparencia mejorará la legitimidad de los gobiernos locales, la hipótesis que formulamos respecto esta variable es la siguiente:

H8: El estrés financiero municipal tendrá influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

Para contrastar hasta qué punto los gobiernos con mayores restricciones financieras trataran de compensar sus limitaciones, mejorando su imagen y la calidad de sus servicios a través de las cartas de servicios, tomaremos como variable, siguiendo el trabajo de Gómez (2013), la parte del presupuesto que la entidad dedica al pago de la deuda y de los intereses, esto es, la suma de los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos.

5.4.3.2. Riqueza de la entidad

La riqueza municipal debería tener una relación positiva con el incremento de información divulgada, puesto que proporciona una señal de la calidad de la gestión, y como consecuencia, puede beneficiar a los responsables políticos aumentando sus posibilidades de reelección y disminuyendo los costes financieros (Ingram, 1984; Christiaens, 1999).

Moon y Norris (2005) señalan que la adopción del *e-government* está asociada a la disponibilidad de recursos. Zheng, Schachter y Holzer (2014), por su parte, destacan que la implementación de un *e-government* más participativo requiere de infraestructuras físicas e intelectuales, y que por tanto, su desarrollo está ligado a los recursos financieros de los gobiernos. En esa misma línea, Gulati, Williams y Yates (2014) argumentan que los países más ricos están en mejor posición para gastar dinero en el desarrollo del *e-government*.

Por su parte, Pina, Torres y Royo (2010) sugieren que las entidades locales más ricas tienen, probablemente, población más educada, con mayor conciencia de los principios de transparencia o responsabilidad que pueden ejercer una mayor presión para obtener más información que, de acuerdo con la teoría de la agencia, dichas entidades deberán proporcionar para satisfacer sus demandas.

Esta idea es corroborada por el estudio de Piotrowsky y Van Ryzin (2007), que muestra que el nivel de ingresos está positivamente relacionado con la transparencia fiscal.

Contrariamente, otros estudios muestran que la riqueza municipal no resulta ser un factor determinante para la introducción de reformas contables (Christiaens, 1999), una mayor transparencia, (Laswad, Fisher y Oyelere, 2005), el desarrollo del *e-government* (Tolbert, Mossberger y McNeal, 2008) o una mayor divulgación de información sobre sostenibilidad (Alcaraz-Quiles et al, 2015). En ese sentido, Kim (2007) señala que, aunque la riqueza económica está directamente relacionada con la capacidad para comprar ordenadores y el acceso a internet, una exitosa gestión del *e-government* depende más, de cuestiones técnicas, organizacionales y de las características del gobierno, que de cuestiones económicas.

Varias son las medidas de riqueza municipal que han sido utilizados en la literatura: ingresos propios per cápita (Ingram, 1984; Laswad, Fisher y Oyelere, 2005), ingresos totales per cápita (Gómez, 2013) o presupuesto por habitante (Pina, Torres y Royo (2010).

Siguiendo el trabajo de Gómez (2013) hemos tomado ingresos totales per cápita, aunque sin incluir el capítulo 9 del presupuesto, ya que éste representa el recurso al endeudamiento.

La hipótesis que planteamos respecto a esta variable es la siguiente:

H9. La riqueza de la entidad tendrá una influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.

La tabla 5.7 sintetiza las hipótesis planteadas y las variables utilizadas.

Tabla 5.7. Hipótesis y variables utilizadas

HIPÓTESIS	VARIABLE UTILIZADA	FUENTE UTILIZADA	Signo esperado
H1. <i>El tamaño del municipio tendrá una influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.</i>	Población 2012 (POB)	INE	+
H2. <i>El porcentaje de mujeres en el pleno de la corporación tendrá influencia en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.</i>	Porcentaje de mujeres en la corporación municipal (MUJERES)	Web del ayuntamiento	+/-
H3. <i>El nivel educativo de la población tendrá influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas</i>	Estudios universitarios de 1º y 2º ciclo por CC.AA. (ESTUDIOSSUP)	INE	+
H4. <i>La visibilidad de la entidad local tendrá influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.</i>	Visibilidad del ayuntamientos (VISIBILIDAD)	Salidas en google con los términos de búsqueda "ayuntamiento de..."	+
H5. <i>Los ayuntamientos con una mayor divulgación de información financiera y presupuestaria, también harán un mayor uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.</i>	Índice de divulgación financiera (DIVFINAN)	Elaboración propia a partir de Web ayuntamiento	+

Tabla 5.7. Continuación

HIPÓTESIS	VARIABLE UTILIZADA	FUENTE UTILIZADA	Signo esperado
H6. <i>La estabilidad política tendrá influencia en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.</i>	Estabilidad política (ESTABILIDAD). Variable dicotómica que toma valor 0 (mayoría) 1(minoría)	Web del ayuntamiento	+/-
H7. <i>La ideología política tendrá influencia en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.</i>	Ideología política (IDEOLOG) Variable dicotómica que toma valor 0 (progresista) 1(conservadora)	Web del ayuntamiento	+/-
H8. <i>El estrés financiero municipal tendrá influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas.</i>	Servicio de la deuda (SERVDEUDA) (gastos presupuestarios capítulos 3 y 9)	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	+
H9. <i>La riqueza de la entidad tendrá una influencia positiva en el uso de internet como medio de divulgación de las cartas de servicios y en el grado de transparencia de las mismas</i>	Riqueza per cápita (RIQUEZA)	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	+

5.5. MODELOS Y VARIABLES UTILIZADOS EN LA INVESTIGACIÓN

5.5.1. Modelos planteados

Para contrastar las hipótesis presentadas hemos planteado cinco modelos que presentamos a continuación.

En el **modelo 1** se han clasificado los 108 municipios analizados en dos grupos, según publiquen cartas de servicios, o no, en sus páginas web. Mediante el empleo de la regresión logística, o análisis lógit, se ha calculado la probabilidad asociada a la variable dicotómica CDS (S/N), a partir del conjunto de variables independientes derivadas de las hipótesis planteadas en los puntos anteriores.

$$P(Y = 1) = \frac{1}{1 + e^{-Z}}$$

$$Z = \beta_0 + \beta_1 \text{POB} + \beta_2 \text{MUJERES} + \beta_3 \text{ESTUDIOSSUP} + \beta_4 \text{VISIBILIDAD} + \beta_5 \text{DIVFINAN} + \beta_6 \text{ESTABILIDAD} + \beta_7 \text{IDEOLG} + \beta_8 \text{SERVDEUDA} + \beta_9 \text{RIQUEZA} + \varepsilon$$

El resto de modelos toman como muestra únicamente las 73 entidades locales que sí presentan cartas de servicios en sus páginas web. Las variables dependientes de los modelos 2, 3, 4 y 5 son los índices calculados en el capítulo 4, para valorar la transparencia informativa de las cartas de servicios en el ámbito municipal: índice de información general (IIGAYTO), índice de información sobre compromiso y calidad (IICCAYTO), índice de accesibilidad (IAAYTO) e índice de transparencia de las cartas de servicios (ITCDSAYTO).

De acuerdo con Marston y Shrivés (1991), los modelos paramétricos son aplicables a los índices de divulgación, aunque éstos supongan únicamente medidas ordinales. Estos autores señalan que Davison y Sharma (1988)³⁰ proporcionan evidencia teórica de la aplicabilidad de los

³⁰ Citado por Marston y Shrivés (1991).

test paramétricos a los índices, a pesar de estar medidos en una escala ordinal, siempre que se cumplan las condiciones de normalidad y homogeneidad de la varianza.

Así pues, mediante una regresión multivariante por mínimos cuadrados ordinarios, trataremos de profundizar en los factores que influyen en el valor que alcanzan los citados índices. Como variables independientes tomaremos las definidas en el punto anterior. La tabla 5.7 resume las hipótesis planteadas, las variables y cómo han sido medidas, así como, el signo esperado en el estudio.

Los modelos 2, 3, 4 y 5 quedan, por tanto, definidos de la siguiente forma:

Modelo 2

$$\text{ITCDSAYTO} = \beta_0 + \beta_1 \text{POB} + \beta_2 \text{MUJERES} + \beta_3 \text{ESTUDIOSSUP} + \beta_4 \text{VISIBILIDAD} + \beta_5 \text{DIVFINAN} \\ + \beta_6 \text{ESTABILIDAD} + \beta_7 \text{IDEOLG} + \beta_8 \text{SERVDEUDA} + \beta_9 \text{RIQUEZA} + \varepsilon$$

Modelo 3

$$\text{IIGAYTO} = \beta_0 + \beta_1 \text{POB} + \beta_2 \text{MUJERES} + \beta_3 \text{ESTUDIOSSUP} + \beta_4 \text{VISIBILIDAD} + \beta_5 \text{DIVFINAN} \\ + \beta_6 \text{ESTABILIDAD} + \beta_7 \text{IDEOLG} + \beta_8 \text{SERVDEUDA} + \beta_9 \text{RIQUEZA} + \varepsilon$$

Modelo 4

$$\text{IICAYTO} = \beta_0 + \beta_1 \text{POB} + \beta_2 \text{MUJERES} + \beta_3 \text{ESTUDIOSSUP} + \beta_4 \text{VISIBILIDAD} + \beta_5 \text{DIVFINAN} \\ + \beta_6 \text{ESTABILIDAD} + \beta_7 \text{IDEOLG} + \beta_8 \text{SERVDEUDA} + \beta_9 \text{RIQUEZA} + \varepsilon$$

Modelo 5

$$\text{IAAYTO} = \beta_0 + \beta_1 \text{POB} + \beta_2 \text{MUJERES} + \beta_3 \text{ESTUDIOSSUP} + \beta_4 \text{VISIBILIDAD} + \beta_5 \text{DIVFINAN} + \beta_6 \\ \text{ESTABILIDAD} + \beta_7 \text{IDEOLG} + \beta_8 \text{SERVDEUDA} + \beta_9 \text{RIQUEZA} + \varepsilon$$

5.6. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

El análisis descriptivo del contenido de las cartas de servicios, tanto a nivel individual como a nivel municipal, se ha realizado en el capítulo anterior, por lo que en este punto expondremos el resultado de las pruebas estadísticas realizadas. No obstante, tendremos en cuenta dicho análisis a la hora de comentar los resultados.

5.6.1. Resultado de la regresión logística. Existencia vs ausencia cartas de servicios

El análisis univariante de las variables utilizadas en el modelo 1 se ha realizado mediante la prueba t de igualdad de medias para muestras independientes, en el caso de las variables cuantitativas y mediante la prueba Chi-cuadrado para las variables categóricas ideología y estabilidad.

A la vista de los estadísticos descriptivos, que se muestran en la tabla 5.8, los municipios que publican cartas de servicios son los de más población, visibilidad, nivel de estudios y mayor divulgación financiera. El nivel de deuda y la riqueza también es mayor en estos municipios. Contrariamente, el porcentaje de mujeres en la corporación municipal es ligeramente superior en los municipios que no publican cartas de servicios en sus páginas web.

Los resultados de la prueba t (tabla 5.9.) parecen confirmar parcialmente estas apreciaciones, ya que las diferencias son positivas y estadísticamente significativas para las variables, población ($p < 0,05$), visibilidad ($p < 0,01$) y divulgación financiera ($p < 0,01$). No así, para las variables económicas, el nivel de estudios o el porcentaje de mujeres.

Tabla 5. 8. Estadísticos descriptivos

TIENE CARTAS (S(1)/N (0))		N	Media	Desviación estándar	Media de error estándar
POBLACIÓN	1	73	251380,45	419222,045	49066,229
	0	35	114391,43	60609,528	10244,880
VISIBILIDAD	1	73	2553109,59	5791326,740	677823,525
	0	35	566771,43	285431,262	48246,689
MUJERES	1	73	,4209	,07171	,00839
	0	35	,4348	,07341	,01241
SERVICIO DEUDA	1	73	98,1520	61,21027	7,16412
	0	35	93,6832	44,82366	7,57658
RIQUEZA	1	73	990,4042	360,51316	42,19487
	0	35	899,0589	192,51978	32,54178
ESTUDIOS SUP	1	73	18824,3151	13503,79377	1580,49951
	0	35	22655,6571	12785,72772	2161,18244
DIVULGACIÓN FINANCIERA	1	73	6,60	2,696	,316
	0	35	5,03	2,945	,498

Podemos afirmar por tanto, que de media, los ayuntamientos que publican cartas de servicios son más grandes, con mayor visibilidad, mayores ingresos y presentan unos mayores niveles de divulgación financiera.

Tabla 5. 9. Prueba t de igualdad de medias para variables cuantitativas

	t	gl	Sig. (bil)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia	
						Inferior	Superior
POBLACIÓN	2,733	78,100	,008***	136989,023	50124,369	37201,089	236776,958
VISIBIL	2,923	72,727	,005***	1986338,16	679538,428	631934,52	3340741,801
MUJERES	-0,931	106	0,354	-0,01383	0,01486	-0,04329	0,01562
SERVICIO DEUDA	0,385	106	0,701	4,47298	11,61013	-18,54524	27,49119
RIQUEZA	1,404	106	,163	91,34537	65,07058	-37,66339	220,35413
ESTUDIOS SUPERIORES	-1,403	106	,163	-3831,34207	2729,85345	-9243,54206	1580,85791
DIVULG FINANCIERA	2,755	106	,007**	1,574	0,571	0,442	2,707

*p<0,10, **p<0,05, ***p<0,01

Estos resultados son coherentes con la mayoría de estudios realizados, donde la población (Moon, 2002; Cárcaba y García 2008; 2010;

Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Norris y Reddick, 2013; Gallego-Álvarez et al., 2010a etc...) y la visibilidad (Laswad, Fisher y Oyelere, 2005; Cárcaba y García, 2008; 2010, Gandía y Archidona, 2008; Cuadrado-Ballesteros et al., 2014) han mostrado ser variables explicativas.

Tabla 5.10. Municipios gobernados en mayoría/minoría

			TIENE CARTAS (S/N)		Total
			NO	SI	
MINORÍA/ MAYORÍA	MAYORÍA	RECuento Porcentaje	21 30,90%	47 69,10%	68 100,00%
	MINORÍA	RECuento Porcentaje	14 35,00%	26 65,00%	40 100,00%
Total		RECuento Porcentaje	35 32,40%	73 67,60%	108 100,00%
Chi-cuadrado de Pearson		0,195			
Sig. asintótica (2 caras)		0,659			

La tabla 5.10 muestra que, el 69,10 % de los municipios donde el ejecutivo gobierna con mayoría, publican carta de servicios, frente a un 65% de los gobernados en minoría. Este resultado, aunque contrario a los obtenidos por otros estudios, podría derivarse, como hemos comentado al definir la variable, del hecho de que una mayor estabilidad política puede facilitar la adopción de cierto tipo de medidas cuyos resultados no son observables en el corto plazo. No obstante, el resultado de la Chi cuadrado refleja que estas diferencias no son estadísticamente significativas.

Tampoco parece que ejerza una influencia significativa en la divulgación de cartas de servicios la ideología política del partido en el poder (tabla 5.11). Aunque el porcentaje de municipios que divulgan cartas de servicios es mayor entre los gobernados por partidos progresistas, la diferencia no es estadísticamente significativa.

Tabla 5.11. Municipios e ideología predominante

			TIENE CARTAS (S/N)		Total
			NO	SI	
IDEOLOGÍA	PROGRESISTA	RECuento PORCENTAJE	8 29,6%	19 70,4%	27 100,0%
	CONSERVADOR	RECuento PORCENTAJE	27 33,3%	54 66,7%	81 100,0%
Total		RECuento PORCENTAJE	35 32,4%	73 67,6%	108 100,0%
Chi-cuadrado de Pearson		0,127			
Sig. asintótica (2 caras)		0,722			

Para tratar de explorar la capacidad de explicación conjunta de las variables hemos realizado una regresión logística binaria, cuyos resultados se muestran en las tablas 5.12 y 5.13.

Al contrastar el **modelo 1** se observa que, las variables *tamaño* y *divulgación financiera* aumentan la probabilidad de que una entidad local publique en su página web cartas de servicios.

Tabla 5.12. Resultados de la regresión logística

	B	Error estándar	Wald	Exp(B)
CONSTANTE	-1,699	2,273	,558	,183
POBLACIÓN 2012	,000011**	,000004	6,258	1,000
IDEOLOGÍA (PROGRESISTA)	-,687	,608	1,274	,503
ESTABILIDAD (MAYORIA)	-,651	,567	1,321	,521
DIVULGACIÓN FINANCIERA	,215**	,084	6,536	1,240
SERVICIO DE LA DEUDA	,003	,005	,268	1,003
RIQUEZA	,001	,001	,933	1,001
MUJERES EN LA CORPORACIÓN	-,446	3,504	,016	,640
ESTUDIOS SUPERIORES	-0,000030	,000018	2,672	1,000
VISIBILIDAD	2,4872E-7	2,1763E-7	,838	1,000

$\chi^2 = 27,491$ ($P < 0,01$) $R^2 = 0,314$ (Nagelkerke); $R^2 = 0,225$ (Cox y Snell); $\chi^2 = 7,307$ ($p = 0,504$) (Hosmer y Lemeshow; *** $P < 0,01$; ** $P < 0,05$; * $P < 0,1$)

El ajuste global Hosmer y Lemeshow indica que no existen diferencias significativas entre los valores observados y los predichos. Esta

proximidad en los resultados se refleja en la tabla de clasificación, que supone un buen indicador del ajuste de una regresión logística, al indicar la capacidad para separar los grupos, basada en las probabilidades estimadas. Como se muestra en la tabla 5.13, esta probabilidad alcanza el 74,1 %, lo que significa que se catalogan erróneamente un total de los 28 ayuntamientos sobre un total de 108.

Tabla 5.13. Tabla de clasificación de la regresión logística

OBSERVADO		PRONOSTICADO		
		Tiene cartas (s/n)		Corrección de porcentaje
		NO	SI	
Paso 1: Tiene cartas(S/N)	0	18	17	51,4
	1	11	62	84,9
Porcentaje global				74,1

a. El valor de corte es ,500

En conclusión, la regresión logística muestra que, el mejor predictor para estimar si un ayuntamiento tendrá, o no, cartas de servicios en su página web, es la divulgación financiera, por lo que confirma parcialmente nuestra hipótesis 5. Esto nos indica una cultura de transparencia que va más allá de la información de tipo financiero. Aunque con menor peso, la población es otro factor que aumenta la probabilidad de la presencia de cartas de servicios, apoyando por tanto nuestra hipótesis 1. Sin embargo, los resultados no apoyan las hipótesis respecto a la educación, la influencia de la presión mediática, o la mayor presencia de mujeres en la corporación, ni tampoco de las variables económicas y políticas.

5.6.2. Análisis de los resultados para los modelos ITCDSAYTO, IIGAYTO, IICLAYTO, IAAYTO.

5.6.2.1 Análisis descriptivo y univariante de las variables

Una vez analizados los factores que influyen en la probabilidad de que un ayuntamiento presente cartas de servicios, nos centraremos en los 73 ayuntamientos que sí las presentan, con el objetivo de estudiar qué factores influyen en su grado de desarrollo. Para ello, contrastaremos a través de una regresión lineal multivariante por mínimos cuadrados ordinarios, las mismas variables que se han introducido en el modelo logístico. Esto no permitirá valorar si son los mismos factores, u otros, los que afectan al grado de información, compromiso y accesibilidad de las cartas de servicios.

Tabla 5.14. Estadísticos descriptivos

	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
IIGAYTO	-2,09	2,50	,0000	,82728
IICLAYTO	-1,52	2,40	,0000	,79226
IACCLAYTO	-1,85	2,00	,0000	,81048
ITCDSAYTO	-1,32	2,61	,0000	,81384
POBLACIÓN	54844	3233527	251380,45	419222,045
VISIBILIDAD	115000	27500000	2553109,59	5791326,740
MUJERES	,30	,75	,4209	,07171
SERVDEUDA	,08	368,46	98,1520	61,21027
RIQUEZA	662,10	2768,38	990,4042	360,51316
DIVFINAN	0	10	6,60	2,696
ESTUDIOSSUP	167,00	36217,00	18824,3151	13503,79377

La tabla 5.14 muestra los estadísticos descriptivos para las variables independientes incluidas en los modelos. El cálculo de los índices agregaba componentes medidos en diferentes escalas, por ello, se estandarizaron previamente a su agregación. Como resultado de esta estandarización, la media de las variables dependientes que aparecen sombreadas es cero.

Los descriptivos reflejan una gran variabilidad en el valor que toman los índices. La mayor dispersión es la referida al IIGAYTO, cuyo rango se mueve entre un valor mínimo de 2 desviaciones estándar por debajo de la media y 2,5 desviaciones por encima de la misma. El índice que mide el nivel de divulgación de los compromisos (IICCAYTO) fluctúa entre un mínimo de 1,5 desviaciones y un máximo de 2,4, mientras que la accesibilidad (IAAYTO), varía entre 1,85 desviaciones por debajo y 2 desviaciones por arriba de la media.

El índice que resume los tres índices comentados (ITCDS), presenta menos dispersión por debajo de la media que los otros índices (-1,32), pero muestra sin embargo el valor máximo más elevado.

Esto significa, como ya comentamos con más detalle en el capítulo 4, que existen grandes diferencias en cuanto a divulgación general, de compromisos y accesibilidad, tanto entre las cartas de servicios consideradas de forma individual, como en el grado de desarrollo de esta herramienta en el ámbito municipal.

Los estadísticos descriptivos de las variables independientes también muestran una elevada disparidad, lo que justifica su inclusión en el análisis.

El análisis univariante de las variables explicativas de los modelos que vamos a contrastar, se basa en el cálculo de las correlaciones de Pearson entre las variables cuantitativas analizadas y las variables dependientes IIGAYTO, IICCAYTO y IAAYTO e ITCDSAYTO. Para realizar este contraste y las regresiones posteriores se han tomado los logaritmos neperianos de todas las variables cuantitativas.

En el caso de las variables dicotómicas, *estabilidad e ideología*, hemos aplicado el test U de Mann Whitney, que representa la alternativa a la prueba t de diferencias de medias cuando no se cumplen los supuestos de aplicabilidad de la misma.

Tabla 5.15: Rangos de las variables ideología y estabilidad

IDEOLOGÍA		N	Rango promedio	Suma de rangos
IIGAYTO	PROGRESISTA	19	29,79	566,00
	CONSERVADOR	54	39,54	2135,00
IICCAYTO	PROGRESISTA	19	33,42	635,00
	CONSERVADOR	54	38,26	2066,00
IACCAYTO	PROGRESISTA	19	33,95	645,00
	CONSERVADOR	54	38,07	2056,00
ITCDSAYTO	PROGRESISTA	19	32,05	609,00
	CONSERVADOR	54	38,74	2092,00
ESTABILIDAD		N	Rango promedio	Suma de rangos
IIGAYTO	MAYORÍA	47	38,56	1812,50
	MINORÍA	26	34,17	888,50
IICCAYTO	MAYORÍA	47	39,36	1850,00
	MINORÍA	26	32,73	851,00
IACCAYTO	MAYORÍA	47	39,38	1851,00
	MINORÍA	26	32,69	850,00
ITCDSAYTO	MAYORÍA	47	39,44	1853,50
	MINORÍA	26	32,60	847,50

Tabla 5.16. Análisis de las diferencias de las variables cualitativas

MAYORIA/MINORIA	IIGAYTO	IAAYTO	IICCAYTO	ITCDSAYTO
U de Mann-Whitney	537,500	500,000	499,000	496,500
W de Wilcoxon	888,500	851,000	850,000	847,500
Z	-,847	-1,279	-1,292	-1,319
Sig. asintótica (bilateral)	,397	,201	,196	,187
IDEOLOGÍA	IIGAYTO	IAAYTO	IICCAYTO	ITCDSAYTO
U de Mann-Whitney	376,000	445,000	455,000	419,000
W de Wilcoxon	566,000	635,000	645,000	609,000
Z	-1,723	-,855	-,730	-1,182
Sig. asintótica (bilateral)	,085	,392	,465	,237

La prueba *U de Mann Whitney* para las variables *estabilidad e ideología*, cuyos resultados se muestran en las tabla 5.15 y 5.16, reflejan

que, aunque el valor de los índices es mayor en los municipios donde gobiernan partidos conservadores, y en aquellos donde el gobierno (independientemente del signo) tiene mayoría, estas diferencias no son estadísticamente significativas, excepto en el caso del IIGAYTO, donde la ideología sí tiene un peso significativo ($p < 0,1$)

El análisis univariante de las variables cuantitativas se muestra en la tabla 5.17. Las correlaciones bivariadas reflejan que existe una asociación estadísticamente significativa entre la población y la visibilidad con todas las variables dependientes. Estas dos variables, además, están correlacionadas entre sí de forma significativa. Al introducirlas en el modelo, la visibilidad resultó ser no significativa y generaba problemas de multicolinealidad, por lo que finalmente decidió excluirse del modelo.

El *nivel de estudios* presenta, contrariamente a la hipótesis planteada, una asociación negativa con todos los índices, aunque únicamente en el caso del ITCDSAYTO esta asociación es estadísticamente significativa.

El resto de variables sociales, esto es, *porcentaje de mujeres en la corporación* y *divulgación financiera*, presenta una baja asociación con las variables dependientes, que en ninguno de los dos casos resulta estadísticamente significativa.

Las variables económicas, *servicio de la deuda* y *riqueza* presentan una asociación dispar con las variables dependientes. Así, la *riqueza*, que presenta una asociación positiva con los cuatro índices, únicamente es estadísticamente significativa con el ITCDS. Por su parte, *el servicio de la deuda* tiene una correlación negativa con el ITCDSAYTO, IIGAYTO y con IAAYTO, aunque esta relación únicamente es estadísticamente significativa en el caso de los dos últimos índices. La asociación con el IICAYTO, aunque positiva, no es significativa.

Tabla 5.17. Correlaciones de Pearson entre índices y variables independientes cuantitativas

		IIGAYTO	IICCAYTO	IACCAYTO	ITCDSAYTO	POB	ESTUDIOS SUP	MUJER	VISIBILID	SERVICIO DEUDA	RIQUEZA	DIVFIN
IIGAYTO	Pearson	1										
	Sig											
IICCAYTO	Pearson	,610**	1									
	Sig	,000										
IACCAYTO	Pearson	,430**	,441**	1								
	Sig	,000	,000									
ITCDSAYTO	Pearson	,782**	,953**	,602**	1							
	Sig	,000	,000	,000								
POB	Pearson	,354**	,343**	,346**	,386**	1						
	Sig	,002	,003	,003	,001							
ESTUDIOS SUP	Pearson	-,250*	-,171	-,105	-,210	,121	1					
	Sig	,033	,148	,379	,074	,309						
MUJERES	Pearson	,040	,028	-,063	,027	-,157	-,031	1				
	Sig	,738	,816	,599	,820	,186	,793					
VISIBILID.	Pearson	,345**	,271*	,311**	,326**	,659**	-,026	-,138	1			
	Sig	,003	,020	,007	,005	,000	,827	,246				
SERVICIO DEUDA	Pearson	-,170	-,268*	,031	-,246*	-,055	-,057	-,151	-,096	1		
	Sig	,150	,022	,795	,036	,641	,635	,202	,420			
RIQUEZA	Pearson	308**	,087	,180	,186	,073	,191	,104	,198	-,001	1	
	Sig	,008	,465	,127	,116	,542	,105	,382	,094	,995		
DIVFINAN	Pearson	-,070	,085	,069	,056	,076	,041	,044	,019	-,052	,096	1
	Sig	,559	,479	,567	,641	,525	,735	,712	,872	,664	,422	

** . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (2 colas)./* . La correlación es significativa en el nivel 0,05 (2 colas).

Tabla 5.18. Resultados de las regresiones

VARIABLES INDEPENDIENTES	SIGNO ESPERADO	VARIABLES DEPENDIENTES											
		ITCDSAYTO			IIGAYTO			IICAYTO			IAAYTO		
		β	T	Sig	β	T	Sig	β	T	Sig	β	T	Sig
CONSTANTE			-2,064	,043		-3,023	,004		-	,262		-	,013
POBLACIÓN	+	,392***	3,638	,001	,372***	3,436	,001	,351***	3,140	,003	,341***	2,899	,005
RIQUEZA	+	,101	,936	,353	,237**	2,183	,033	,008	,074	,941	,133	1,127	,264
SERVDEUDA	+	-,275**	-2,570	,013	-,181*	-1,682	,098	-,295**	-2,661	,010	,006	,056	,956
ESTUDIOSSUP	+	-,253**	-2,367	,021	-,193*	-1,884	,064	-,229**	-2,061	,043	-,132	-1,130	,263
MUJERES	+/-	-,017	-,156	,877	,036	,323	,748	-,018	-,159	,875	-,086	-,714	,478
DIVFINAN	+	,045	,420	,676	-,106	-,990	,326	,082	,741	,461	,061	,522	,603
ESTABILIDAD (MINORÍA)	+/-	-,229*	-1,775	,081	-,049	-,378	,707	-,234*	-1,749	,085	-,278*	-1,978	,052
IDEOLOGÍA (CONSERVADORA)	+/-	-,001	-,008	,993	,061	,477	,635	-,017	-,127	,899	-,109	-,786	,435
F		3868***			3759***			3039***			2008*		
R ²		,329			,323			,278			,203		
R ² AJUSTADA		,244			,237			,187			,102		

*p<0,10, **p<0,05, ***p<0,01

5.6.2.2. Análisis de los resultados de las regresiones

A pesar de que los resultados univariantes no muestran relaciones significativas de todas las variables con los índices, las hemos introducido en el modelo para analizar su significatividad conjunta. Como ya hemos señalado, la visibilidad finalmente quedó fuera por generar problemas de multicolinealidad. El método de regresión utilizado es el de mínimos cuadrados ordinarios por el procedimiento intro con el programa estadístico SPSS 22.

Los resultados de las regresiones muestran que el modelo planteado tiene un poder explicativo moderado y diferente en cada uno de los índices calculados (tabla 5.18).

El mejor ajuste lo presenta el índice que resume los otros tres (ITCDSAYTO), con un R^2 ajustado del 24,4%, seguido del modelo que recoge la divulgación de información general (IIGAYTO) con un R^2 ajustado del 23,72%. El peor ajuste lo presentan los índices referidos a la información sobre compromisos (IICCAYTO), y el que recoge los aspectos relacionados con la accesibilidad (IAAYTO). Estos valores, sin embargo, como señalan Welch, Hinnant y Moon (2005), no son inusuales en el ámbito de las ciencias sociales.

Estos resultados resultan congruentes con trabajos previos sobre desarrollo del *e-government*, donde se muestran mejores resultados explicativos al valorar las etapas informativas del *e-government*, mientras que al tratar de explicar su evolución hacia etapas más participativas, la variables utilizadas pierden poder explicativo (Gómez, 2013; Gulati, Williams y Yates, 2014)

Así mismo, al igual que en nuestro estudio, donde el IAAYTO con un R^2 ajustado del 10, 2%, es el que peor explican la variables seleccionadas, en la revisión de la literatura realizada, son los modelos que tratan de valorar aspectos como la navegabilidad y la facilidad de uso de las páginas

web, los que han encontrado peores ajustes (Wong y Welch, 2004; Pina, Torres y Royo, 2010; Gallego-Álvarez et al., 2010a; Gómez, 2013).

Una primera conclusión que podemos obtener de estos datos es que, variables que en general han explicado, con mejores resultados, tanto la divulgación financiera online, como el desarrollo del *e-government*, no parecen tener la misma capacidad determinante para explicar el diferente desarrollo de las cartas de servicios.

Si nos detenemos en las variables independientes, observamos que, la **población**, es la única variable que resulta estadísticamente significativa en los cinco modelos planteados. Esto nos permite confirmar totalmente la hipótesis 1, de que la población ejerce una influencia positiva tanto en la publicación de cartas de servicios, como en la transparencia de las mismas.

El tamaño del municipio, tal y como señalan Moon Y Norris (2005), es una de las variables más importantes en la literatura sobre difusión de innovaciones, a pesar de que algunos estudios, como los de Ingram (1984), Laswad Fisher y Oyelere (2005), Caba Rodríguez y López, (2008) o Lee, Chang Y Berry (2011), entre otros, no encuentran una asociación estadísticamente significativa.

Nuestros resultados resultan coherentes con lo que mantiene la teoría de la agencia, la de la legitimidad y la de la difusión de las innovaciones. Además, coinciden con los obtenidos por mayoría de la literatura analizada, donde esta variable sí resulta significativa (Evans y Patton 1987; Christiaens 1999; Moon, 2002; Moon y Norris, 2005; Huang, 2007; Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Cárcaba y García, 2008,2010; Pina, Torres y Royo, 2010; García Sánchez et al., 2011; Gállego-Álvarez, 2010a; Norris y Reddick, 2013; Cuadrado-Ballesteros et al., 2014).

El hecho de que la población presente un valor explicativo es un reflejo de que las ciudades de mayor tamaño están, normalmente, sometidas a mayores presiones para mejorar los servicios públicos, por tanto, serán más proclives a aumentar la cantidad y calidad de información

que ofrecen a los diferentes grupos de interés, en un intento de ganar legitimidad, mostrándose más transparentes y comprometidas con la sociedad. Las cartas de servicios pueden constituir un vehículo que les permita alcanzar este objetivo.

Además, tal y como señalan Ingram, 1984, Hossain, Perera y Rahman, 1995; Rogers, 1995; Cárcaba y García (2008; 2010) o Gallego-Álvarez, et al. (2010a), el tamaño de la población es un subrogado de la complejidad de la organización, siendo un posible indicador del grado de profesionalización y especialización de los gestores. Así, los municipios de mayor tamaño poseen normalmente más recursos y personal más cualificado, por lo que las cartas de servicios han podido ser implantadas y desarrolladas en mayor medida.

Del resto de variables sociales, destaca el resultado obtenido por el **nivel de estudios**. Esta variable, contrariamente a la hipótesis planteada, tiene una influencia negativa en el desarrollo de todos los aspectos de las cartas de servicios, y únicamente se muestra no significativa en el índice de accesibilidad.

Estos resultados son contrarios a los obtenidos por la mayoría de los estudios previos, así por ejemplo, Kim (2007), Norris y Reddick (2013) o Gulati, Williams y Yates (2014), reflejan que un aumento en el nivel educativo va significativamente asociado a una mayor presencia online de los gobiernos. También los estudios que se han centrado en el lado de la demanda han obtenido una relación positiva y significativa entre el nivel de estudios y un mayor uso del *e-government* (Akman, Yazici, Mishra y Arifoglu, 2005; Thomas y Streib, 2005; Piotrowsky y Van Ryzin; Nam, 2014; Vicente y Novo, 2014).

Sin embargo, en España, Caba, Rodríguez y López (2008) encuentran una asociación negativa, aunque no significativa, entre el grado de desarrollo del *e-government* y el nivel de educativo; tampoco Reddick (2005), o Alcaraz-Quiles et al. (2015) encuentran una asociación

estadísticamente significativa entre la información divulgada sobre sostenibilidad y educación superior.

Estos resultados nos pueden llevar a suponer que, aunque puede requerirse cierto nivel de estudios para disponer de las habilidades necesarias con las que manejarse en las nuevas tecnologías, y para que los estadios iniciales del *e-government* puedan tener éxito, no parece que una mayor preparación por parte de los ciudadanos ejerza presión a las entidades locales para que incrementen su grado de transparencia, ni para fomentar la participación, más bien al contrario.

Una de las principales utilidades de las cartas de servicios descansa en la posibilidad que otorga a los ciudadanos de controlar la gestión pública, a través de la comparación de los compromisos adquiridos con respecto al servicio recibido, así como de poder manifestar su opinión a través de los mecanismos de quejas y sugerencias que éstas deben contener (McGuire, 2001). Esta utilidad podrá ser, probablemente, mejor aprovechada por ciudadanos con mayor nivel de estudios. Los resultados obtenidos parecen mostrar, de acuerdo con la teoría de la *public choice*, que los gestores públicos pueden ser reacios a someterse al escrutinio de ciudadanos mejor preparados y a perder poder de decisión en favor de otros grupos de interés.

La variable de género, **porcentaje de mujeres en la corporación**, con betas mayoritariamente negativos, no ha resultado ser estadísticamente significativa en ninguno de los modelos, como ya anticipaban los resultados univariantes. Por tanto, rechazamos la segunda hipótesis planteada, que sostenía una influencia significativa del género en el desarrollo de las cartas de servicios.

La mayoría de estudios que han incluido esta variable se han centrado en analizar el *e-government* desde el lado la demanda. Estos estudios, aunque muestran la existencia de una brecha digital (Akman, Yazici, Mishra y Arifoglu, 2005; Thomas y Streib, 2005; Tolbert y Mossberger, 2006; Piotrowsky y Van Ryzin, 2007; Nam, 2014; Aladwani,

2013; Vicente y Novo, 2014), no siempre coinciden en el signo de la misma.

Nuestros resultados, no obstante, vienen a reforzar los obtenidos por otros estudios. Así, el trabajo de Albalade (2013), tampoco encuentra una relación significativa entre transparencia y género. Por otra parte, el INE, en su encuesta del año 2014, sobre equipamiento y uso de la tecnología de la información y comunicación en hogares, constata que la brecha digital de género en España ha disminuido (INE, 2014). Así, las posiciones de hombres y mujeres tanto en el uso de la tecnología, como en relación con la necesaria transparencia municipal parecen estar cada vez más cerca.

Es destacable también el resultado obtenido con la variable **divulgación de información financiera**. Esta variable, como mostraban los resultados de la regresión logística, aumenta significativamente la probabilidad de que un municipio publique cartas de servicios en su página web, sin embargo, tal y como reflejaba el análisis de las correlaciones bivariadas y confirma la regresión realizada, no influye en el nivel de transparencia y accesibilidad de las mismas.

Teniendo en cuenta que la reciente *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, otorgaba a las entidades locales un plazo de dos años, a partir de su aprobación en diciembre de 2013, para adaptarse a dicha ley, y por tanto, para divulgar información financiera y presupuestaria, parece claro que las TICs, además de no promover la responsabilidad financiera más allá de imperativos legales, como señalan Pina Torres y Acerete (2007), tampoco potencian otras dimensiones de la responsabilidad que trae consigo la nueva gobernanza, ni favorecen una mayor participación de los grupos de interés.

Los factores políticos no influyen por igual en el valor que alcanzan los índices. La variable **estabilidad política** del gobierno ha resultado estadísticamente significativa en tres de los cinco modelos planteados. Gobernar con mayoría absoluta no aumenta significativamente la

probabilidad de publicar cartas de servicios, ni tampoco es un factor determinante en el nivel de divulgación de información general (IIGAYTO). Este resultado es coherente con estudios como los de Laswad, Fisher y Oyelere (2005), quienes concluyen que la competencia política no es una variable que ejerza una influencia significativa en la divulgación de información financiera en las web de los ayuntamientos.

Sin embargo, esta variable sí influye de manera estadísticamente significativa en la transparencia de las cartas de servicios, en la información que presentan sobre compromisos y calidad, y en la accesibilidad de las mismas.

La mayoría de trabajos analizados no comparten estos resultados. El trabajo de Albalade (2013) muestra que los partidos que gobiernan con mayoría absoluta son menos transparentes, y Rios, Bastida y Benito (2014) reflejan que la competencia política promueve la transparencia. En esa misma línea, García-Sánchez et al. (2011) destacan que la estabilidad política no es un factor esencial para la evolución del *e-government*. De acuerdo con estos últimos autores, los partidos que gobiernan con mayoría absoluta pueden no estar motivados a seguir teniendo en cuenta las opiniones y sugerencias de sus ciudadanos, al creerse legitimados por los votos obtenidos, mientras que, cuando el partido gobernante no posee la mayoría política, puede ser más receptivo a las presiones de los distintos grupos de interés.

Nuestros resultados, sin embargo, apoyan la idea de Rodríguez-Domínguez et al. (2011) de que, la rivalidad política tiene un efecto negativo en el desarrollo del *e-governance*, dado que la adopción de cierto tipo de medidas más innovadoras y participativas requerirá de gobiernos que gocen de estabilidad y puedan apostar por reformas cuyos resultados no se observan de forma inmediata.

Los estudios que han contrastado **la ideología política** como factor determinante de la transparencia y el desarrollo del *e-government*, tampoco han llegado a resultados concluyentes. Para Guillamón, Bastida y

Benito (2011) y Albalade (2013), son los gobiernos progresistas los que favorecen la transparencia. Por el contrario, en los trabajos de Tolbert, Mossberger y McNeal (2008) o Garcia-Sanchez et al. (2011), es la ideología conservadora la que se asocia de forma positiva al *e-government*.

Otros trabajos, como los de Gallego-Álvarez et al. (2010a), concluyen que el *e-government* no está asociado a la ideología política en el gobierno; Cuadrado-Ballesteros et al. (2014) no encuentran una asociación significativa entre los partidos de izquierda y la divulgación de información sobre sostenibilidad. Tampoco la ideología tiene una influencia significativa en la transparencia presupuestaria (Rios, Bastida y Benito, 2014), ni a la hora de introducir nuevas técnicas de gestión (Montesinos y Brusca, 2009).

Nuestros resultados coinciden con estos últimos trabajos, ya que la ideología política, aunque muestra signo negativo, lo cual indica una mayor influencia de la ideología progresista en el desarrollo del *e-government*, no resulta estadísticamente significativa.

Aunque cabe pensar que, al ser los políticos parte esencial en la toma de decisiones en el ámbito público, su ideología podría proyectarse en los estilos de *e-government* adoptados (Rodríguez-Domínguez et al., 2011), esto no parece ser así en el caso de las cartas de servicios, donde el interés por esta herramienta es independiente del signo político del gobierno. Los gobernantes progresistas pueden estar centrados en la vertiente más participativa y social de las cartas de servicios, y ver en ellas un medio para mejorar la participación y la equidad con la que los servicios públicos pueden ser prestados. Por su parte, los gobiernos conservadores, a los que se les atribuye un mayor interés por la eficiencia, pueden estar valorando la vertiente de gestión que tiene esta herramienta.

También las variables económicas elegidas, al igual que las políticas, poseen un valor explicativo desigual. La **riqueza**, únicamente resulta positiva y estadísticamente significativa en el caso del IIGAYTO, permitiéndonos aceptar la hipótesis 9, que sostenía que la riqueza tendría

un efecto positivo en el desarrollo de las cartas de servicios, únicamente de forma parcial.

Entre los estudios que también encuentran esta asociación positiva destacan el de Moon y Norris (2005), quienes señalan que la adopción del *e-government* está asociada a la disponibilidad de recursos, o el de Gulati, Williams y Yates (2014), que argumentan que los países más ricos están en mejor posición para gastar dinero en el desarrollo del *e-government*. También el trabajo de Piotrowsky y Van Ryzin (2007) muestra que el nivel de ingresos está positivamente relacionado con la transparencia fiscal.

Contrariamente, otros estudios muestran que la riqueza no resulta ser un factor determinante para la introducción de reformas contables Christiaens (1999), una mayor transparencia (Laswad, Fisher y Oyelere, 2005), la innovación en *e-government* (Tolbert Mossberger y McNeal, 2008) o una mayor divulgación de información sobre sostenibilidad (Alcaraz-Quiles et al., 2015). En ese sentido, Kim (2007) destaca que una evolución favorable del *e-government*, puede estar más influido por cuestiones organizacionales y por las características del gobierno, que por cuestiones económicas.

La variable **servicio de la deuda**, aunque significativa en tres de los índices, su signo negativo es contrario a la hipótesis planteada, que predecía una asociación positiva con el grado de transparencia de las cartas de servicios. Aunque parte de la literatura ha encontrado una asociación positiva entre deuda y nivel de transparencia (Guillamón, Bastida y Benito, 2011), y considera que, ante situaciones de crisis financiera y con niveles de deuda elevados, los gobiernos trataran de ser más transparentes con el fin de recuperar la legitimidad de sus acciones (Marcuccio y Steaccolini, 2009), los resultados obtenidos muestran que, ante un mayor gasto de financiación, las cartas de servicios municipales son menos transparentes y menos accesibles.

No obstante, este resultado refuerza el obtenido con la variable riqueza, en el sentido de que, los fondos dedicados por la entidad a afrontar

tanto la deuda, como el coste asociado a la misma, pueden estar detrayendo recursos a la implementación de nuevas iniciativas de gestión.

Como destaca Moon (2002) y Norris y Reddick (2013), la escasez de recursos está entre las principales barreras para el desarrollo del *e-government*. Estos últimos, además, señalan que, las dificultades para justificar la rentabilidad de la inversión son señaladas por las entidades locales como un obstáculo para afrontar nuevas iniciativas en el campo de la administración electrónica. También Crespo y González (2005) destacan, como elementos críticos en la implantación de las cartas de servicios, los recursos humanos y materiales.

La tabla 5.19, muestra un resumen los resultados del contraste de hipótesis en los cinco modelos planteados.

Tabla 5.19. Resumen de los resultados del contraste de hipótesis

	Signo esperado	Modelo 1 Logístico	Modelo 2 ITCDSAYTO	Modelo 3 IIGAYTO	Modelo 4 IICCAYTO	Modelo 5 IAAYTO
H1. <i>El tamaño del municipio</i>	+	Confirmada	Confirmada	Confirmada	Confirmada	Confirmada
H2. <i>El porcentaje de mujeres en el pleno de la corporación</i>	+/-	No confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada
H3. <i>El nivel educativo de la población</i>	+	No confirmada	Signo negativo	Signo negativo	Signo negativo	No confirmada
H4. <i>La visibilidad de la entidad local</i>	+	No confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada
H5. <i>Ayuntamientos con una mayor divulgación de información financiera y presupuestaria</i>	+	Confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada
H6. <i>La estabilidad política</i>	+/-	No confirmada	Signo negativo	No confirmada	Signo negativo	Signo negativo
H7. <i>La ideología política</i>	+/-	No confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada	No confirmada
H8. <i>El estrés financiero municipal</i>	+	No confirmada	Signo negativo	Signo negativo	Signo negativo	No confirmada
H9. <i>La riqueza de la entidad</i>	+	No confirmada	No confirmada	Confirmada	No confirmada	No confirmada

5.7. CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados de las regresiones muestran que los factores que en la literatura se han revelado como explicativos del desarrollo del *e-government*, en este caso tienen un poder explicativo más limitado. Las cartas de servicios no son únicamente una herramienta más de divulgación de información, sino que conllevan la adquisición de unos compromisos de servicio, e implican una participación de los ciudadanos en el establecimiento de estándares de servicio. Por tanto, son también un instrumento que condiciona la gestión interna de la entidad.

En relación al desarrollo del *e-government*, Coursey y Norris (2008) señalan que son los factores organizacionales y políticos, los que pueden tener una mayor influencia en su evolución, y destacan como principales barreras, la ausencia de una financiación adecuada y de personal adecuadamente preparado. También Savoldelli, Codagnone y Misuraca (2014) señalan las cuestiones políticas e institucionales como los principales factores que explican la adopción el *e-government*. Mientras que Norris y Reddick (2013) coinciden en destacar la ausencia de personal especializado como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de este fenómeno.

Por su parte, Lee, Chang y Berry (2011) subrayan que el desarrollo de la *e-democracy* está influido por complejos condicionantes de carácter interno, como el marco normativo y la presión de los ciudadanos. La creciente implicación de grupos de interés, especialmente de los ciudadanos, en cuestiones relativas a los servicios públicos, no es siempre vista como algo positivo por gestores y políticos, sino como una molesta interferencia en su trabajo y decisiones (Vigoda, 2002). En ese sentido, Van de Walle, Thijs y Bouckaert (2005) destacan que, una carta de servicios que contenga una serie de estándares de calidad no es una amenaza, pero una carta de servicios que vaya a modificar las formas existentes de gobernanza sí puede verse como tal. Es por ello que, un

cambio en la cultura de las entidades públicas es necesaria para que determinadas iniciativas tengan el éxito esperado (EUPAN, 2008a).

Así pues, Gaventa y McGee (2013) destacan la voluntad política como un aspecto crítico para el éxito de iniciativas que implican un más amplio concepto de responsabilidad. Zheng, Schachter y Holzer (2014I), por su parte, señalan que, la voluntad del gobierno para implicar a los ciudadanos en los proceso de gestión, puede resultar más relevante que la capacidad tecnológica. Además, la cultura y las prácticas dentro del sector público son factores que pueden potenciar el desarrollo del *e-government*, en mayor medida que las demandas externas y las necesidades de los usuarios (Gulati, Williams y Yates, 2014). En esa misma línea, Titah y Barki (2008) y Rodríguez-Domínguez et al. (2011) señalan que el avance hacia una mayor complejidad del *e-government* dependerá de una adecuada gestión interna.

Respecto a las medidas de gestión, Sanger (2008) destaca que la cultura tradicional es una de los principales obstáculos a su desarrollo. Así pues, la introducción de nuevas formas de medir resultados y asignar responsabilidades, suele encontrar poca aceptación. Por su parte, Saliterer y Korack (2013) señalan, respecto a la relación entre el uso de información sobre gestión y la responsabilidad hacia los ciudadanos, que los políticos y gestores están presumiblemente influidos por características y valores personales, así como por la cultura organizacional. En esa misma línea, Woolum (2011) destaca que los esfuerzos por implicar a los ciudadanos y otros grupos de interés en la valoración y comunicación de la gestión, están más relacionados con motivaciones individuales de gestores o políticos, que por crisis institucionales, normativas, o cambios organizativos más amplios.

Estos mismos factores políticos, organizacionales y culturales que limitan el desarrollo del *e-government*, el uso de medidas de gestión, la adopción de estrategias políticas que supongan una mayor participación de los grupos de interés, así como nuevas formas de responsabilidad, pueden ser aplicados a la implantación y desarrollo de las cartas del servicio. Por

tanto, aunque hemos construido nuestras hipótesis basándonos en diversas teorías contrastadas por la literatura, para una mejor comprensión de los factores que influyen en el nivel de transparencia e información y compromiso de esta herramienta, será necesario dirigir futuras investigaciones a buscar otros determinantes que expliquen la implementación y desarrollo de las cartas de servicios, prestando mayor atención a factores internos de la organización, que no siempre resultan fáciles de medir.

Así pues, el éxito de las cartas de servicios depende de varios factores. Adaptando lo establecido por Meijer (2015) para el *e-governance*, podemos concluir que es necesario *fijar (fixing)* y *enmarcar (framing)* las cartas de servicios.

Fijar las cartas de servicios supone introducir los cambios organizativos necesarios para desarrollar la iniciativa, formar al personal, establecer las formas de acceso necesarias para los ciudadanos, y fortalecer sus capacidades, así como, dedicar los recursos y la tecnología necesarios para que la medida puede ser implantada con garantías. El apoyo del nivel político y gerencial es fundamental para completar el esfuerzo que supone implantar este instrumento de transparencia y calidad.

Enmarcar las cartas de servicios supone facilitar que los distintos grupos de interés entiendan claramente qué es, y para qué sirve, una carta de servicios, creando un entorno que favorezca su aceptación y uso. La capacidad de los ciudadanos para manejar estas nuevas formas de transparencia y responsabilidad son también un elemento clave en el éxito de toda iniciativa de gestión, que implique una mayor participación y compromiso. Los ciudadanos estarán más dispuestos a utilizar las cartas de servicios, y tomar parte en su elaboración, si conocen los beneficios que pueden reportarles.

CONCLUSIONES

A partir de los capítulos desarrollados, en esta última parte del trabajo expondremos las conclusiones de nuestra Tesis Doctoral.

El marco teórico descrito en el capítulo primero, nos permite establecer las características del entorno en el que se ha desarrollado la gestión pública en las últimas décadas y que han perfilado el contexto actual.

- Durante los últimos 30 años, la reforma de la gestión pública ha estado presente en las agendas de los gobiernos de todo el mundo. Los principios y medidas del NPM fueron desplegados internacionalmente, aunque el entorno político, cultural y económico, así como las estructuras organizacionales de cada país, condicionaron las trayectorias adoptadas por los diferentes países.
- Con el paso de los años, las limitaciones e inconsistencias de las medidas que conformaban este enfoque han ido haciéndose visibles, aunque esto no ha supuesto que haya sido totalmente superado. El debate, en torno a los inconvenientes que ha podido plantear su aplicación, ha servido para atraer una mayor atención sobre la gestión de las entidades y servicios públicos.
- El interés por la mejora de la gestión del sector público sigue siendo un objetivo de gran actualidad, aunque su enfoque ha cambiado, emergiendo la idea de que la eficacia y la legitimidad de las actuaciones públicas se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil.
- Los nuevos planteamientos, complementarios a los del NPM, han dado lugar al concepto de *Nueva Gobernanza Pública* (NPG). Esto supone entender el papel del Estado desde una perspectiva más amplia, donde los objetivos de las entidades públicas necesitan de la cooperación de distintos grupos de interés, y donde la función de los gobiernos debe consistir principalmente en facilitar y coordinar los marcos de colaboración.

- La mejora de la gestión interna resulta insuficiente para recuperar la confianza de los ciudadanos. El fomento de la participación, la transparencia, y nuevas formas de entender la responsabilidad, son criterios esenciales de la nueva gobernanza pública.
- Los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos pasan a ser *stakeholders* esenciales en el diseño y prestación de servicios públicos, considerándose que su implicación genera valor añadido. Sin esta implicación, pueden alcanzarse servicios más eficientes, pero la eficacia será más complicada de lograr.
- Las nuevas tecnologías de la información son un importante medio para promover los nuevos principios que conforman la buena gobernanza pública. Presentan importantes ventajas en los ámbitos de la eficiencia y la eficacia, facilitando la transparencia, la *accountability* y la participación.
- Entre los desafíos a los que tiene que dar respuesta las entidades públicas, destacan la necesidad de explorar distintas opciones de implicar a los ciudadanos en el diseño y prestación de los servicios públicos, así como desarrollar nuevas formas de rendición de cuentas, transparencia e información.
- Para reducir la falta de confianza en las entidades públicas, la información divulgada debe centrarse en aquellas cuestiones que realmente resultan relevantes a los ciudadanos, e integrar a los distintos agentes en un proceso de mejora continua. La rendición de cuentas debe adaptarse a entornos con múltiples grupos de interés, no sólo interesados en valorar la eficiencia y eficacia con la que las entidades públicas desarrollan su actividad, sino también en aspectos relacionados con la calidad de vida.
- En esta tesis proponemos las cartas de servicio como uno de los posibles instrumentos que permitan afrontar a las entidades públicas los retos que les plantea la NPG, ya que no sólo puede ofrecer al ciudadano información que va allá de la información financiera

tradicional, sino que puede favorecer su participación, así como una mejor asignación de responsabilidades.

De lo expuesto en los capítulos segundo y tercero, podemos concluir que:

- Las cartas de servicios son un importante instrumento de transparencia. Son documentos donde las entidades públicas muestran a los ciudadanos de qué manera tratan de incorporar a su funcionamiento habitual los principios que definen una administración sensible, próxima y receptiva. Los ciudadanos a su vez, en función del grado en el que esos servicios respondan a sus problemas, necesidades y expectativas, pueden constatar cuál es su influencia en el diseño de los servicios públicos y valorar en qué medida pueden depositar su confianza en la entidad.
- Esta herramienta tiene una vertiente pedagógica, puesto que, además de informar, ayuda a los ciudadanos a comprender mejor el sentido y el valor de los servicios que reciben. Los indicadores de gestión en las cartas de servicios son una forma de promover la comunicación entre los proveedores de los servicios y los usuarios, permitiendo la reorientación de los objetivos y la actividad desarrollada por la entidad.
- Las cartas de servicios son instrumentos que integran los elementos fundamentales que debe reunir la información de gestión de las entidades públicas, por lo que pueden ayudar a completar el marco de información de las mismas. En nuestra opinión, pueden encajar en el marco conceptual elaborado por IPSASB (2014; 2015), puesto que las dimensiones de la información que se destacan en estos pronunciamientos representan partes fundamentales de las cartas de servicios. Las cartas deben contener compromisos y objetivos, así como indicadores que permitan el análisis de los resultados obtenidos y el grado de satisfacción de los ciudadanos con el servicio recibido.

- Los compromisos de las cartas de servicios deben estar basados en las necesidades y expectativas de los usuarios, y hacer referencia, no sólo a la calidad de los servicios prestados, sino también a la calidad de la relación entre ciudadanos y prestadores de servicios. Además, deberían aparecer junto con los indicadores, de esta forma servirán para medir los logros de una manera en la que quede clara su relación con los objetivos fijados, permitiendo una mejor asignación de responsabilidades. La claridad en la asociación revertirá en una mayor credibilidad de los compromisos fijados, favoreciendo la confianza de los usuarios.
- Deberá buscarse el equilibrio entre compromisos adquiridos e indicadores asociados, puesto que un exceso de información dificulta a los usuarios formarse una idea global y disminuye la utilidad de las cartas de servicios.
- La fortaleza de una carta de servicios depende, no solamente del nivel de servicios ofrecidos, sino de hasta qué punto los ciudadanos han tenido algo que ver en la planificación y prestación del servicio. La opinión de los grupos de interés, y en especial de los ciudadanos, constituye un activo estratégico de esta herramienta.
- Puede ser aconsejable encargar a entidades independientes la auditoría de los resultados. Una evaluación externa reforzará la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- La uniformidad es uno de los requisitos de la información contable, por ello, en la medida en el que las cartas de servicios representan un paso más en la rendición de cuentas, este requisito también debería serles de aplicación. Esto facilitará su comprensión y manejo por parte de los ciudadanos, al poder identificar claramente la herramienta en distintos servicios y relacionarla con su finalidad. Así pues, en la medida de lo posible, las cartas de servicios deberían adoptar formatos similares y establecer unos contenidos mínimos, que sirvan de referencia, tanto a los responsables de su elaboración

y gestión, como a los usuarios y destinatarios las mismas. Por otra parte, ante servicios similares, el uso de unos indicadores parecidos puede facilitar la valoración y comparación en el logro de los compromisos, no sólo entre distintas entidades, sino también para valorar la evolución de los logros de la entidad a lo largo del tiempo.

- Esta necesaria uniformidad debería tener lugar, tanto dentro de una misma entidad pública, como entre entidades, favoreciendo también alcanzar el requisito de la comparabilidad. No obstante, la necesaria homogeneidad tendrá que ser equilibrada con las particularidades de cada entidad, el entorno legal o el tipo de servicios a que haga referencia. Establecer categorías de servicios como en la iniciativa sueca puede ser una posible solución.
- Como hemos destacado, las nuevas formas de gobernanza conllevan la necesidad de implementar nuevos mecanismos de *accountability* menos formalizados. La introducción de cartas de servicios, como elemento de coordinación, facilitará el control y la asignación de responsabilidades en la prestación de dichos servicios. Así pues, en tanto que las cartas suponen una especie de contrato entre los ciudadanos y los gestores, son un instrumento que puede reducir los problemas de agencia. Su elaboración y difusión otorga al consumidor (*principal*) una referencia de lo que el "*agente*" debe realizar para satisfacer sus necesidades. Por otra parte, al establecer compromisos e indicadores de seguimiento, contribuirá a reducir los costes de transacción en cualquiera de los entornos (competitivo y jerárquico o en red), al reducir las asimetrías en la información y la incertidumbre respecto a los comportamientos oportunistas de los agentes.
- La participación ciudadana puede instrumentarse en tres niveles: información, consulta y cooperación. Las cartas de servicio constituyen una herramienta idónea para facilitar estos tres tipos de participación. Es una herramienta transmisora de información que da a conocer a los ciudadanos, tanto datos de tipo de general, como los

estándares de servicio y la forma de medirlos. A través de los mecanismos de quejas y sugerencias, encuestas, foros etc., se favorece la consulta y la participación bidireccional, constituyendo formas de involucrar a los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos. Finalmente, a través de la implicación de los ciudadanos en los proceso de elaboración y revisión de las cartas de servicios, se potencia la coproducción.

- La colaboración que potencian las cartas de servicios debe incluir a los empleados públicos directamente implicados en la prestación del servicio. Las cartas de servicios requieren de un clima de seguridad y confianza, y deben estar basadas en la responsabilidad compartida con el personal.
- A nivel internacional, se ha producido una transferencia de las ideas que sustentan las cartas de servicios. Características como los estándares de calidad, los mecanismos de consulta o la introducción de premios o sistemas de reconocimiento, son aspectos compartidos por gran parte de las iniciativas de cartas de servicios en los distintos países. Esta difusión puede explicarse como un proceso de isomorfismo mimético o coercitivo. Mimético, en los países que han tratado de copiar aquellas iniciativas que parecen conducir a la mejora en los servicios y a incrementar la confianza en los gobiernos. Coercitivo, en los casos donde la introducción de las cartas de servicios ha estado impulsada por organismos internacionales.
- Sin embargo, a pesar de encontrar un marco teórico común y una importante influencia de la iniciativa británica, las diferencias en los entornos políticos, sociales, económicos o culturales han condicionado el proceso y los resultados obtenidos con su adopción. En algunos países, la motivación principal es la mejora de la gestión, en otros, justificar las actuaciones gubernamentales, mientras que en otros casos, la principal fuerza que ha llevado a la puesta en marcha de estas iniciativas es la presión de entidades no

gubernamentales de ayuda internacional y un intento de disminuir la corrupción.

- Tal vez las cartas de servicios no han tenido el éxito que se esperaba cuando fueron implantadas en los distintos países, sin embargo, en la mayoría de ellos ha servido para alterar la concepción de los servicios públicos y pasar a considerarlos, no como una concesión del gobierno, sino como algo a lo que tienen derecho los ciudadanos.

El estudio descriptivo desarrollado en el capítulo cuarto nos muestra que:

- Una tendencia habitual en la investigación sobre divulgación financiera y desarrollo del *e-government* es el uso de índices de contenido. Así pues, una de las aportaciones del trabajo que presentamos es la propuesta de unos índices que pueden servir como punto de partida para valorar el contenido, calidad y accesibilidad de las cartas de servicios.
- Aunque, al menos a nivel teórico, las entidades públicas españolas parecen haber apostado por las cartas de servicios como herramienta de gestión y divulgación en los tres niveles de la administración (local, autonómica y estatal), el análisis descriptivo realizado, en base a los índices propuestos, muestra que la transparencia de las cartas de servicios españolas, en el ámbito municipal, no es muy elevada, existiendo, además, importantes diferencias en el grado de desarrollo de las 534 cartas analizadas.
- La mayoría de cartas ofrecen información general acerca de cuestiones tales como: finalidad y objetivo de la carta, principales servicios que presta, localización de los servicios, horario de atención al ciudadano y formas de contacto. Sin embargo, el nivel de divulgación de información acerca de cuestiones como compromisos e indicadores es más bien bajo. Aunque el 96,8% de las cartas publicitan los compromisos de servicio que adquieren con el ciudadano, el 77% de las cartas plantean algunos compromisos

difíciles de cuantificar, tales como, “*atender al ciudadano con cortesía y amabilidad*”, existiendo cartas que no incluyen ningún contenido referente a compromisos o calidad.

- Por otra parte, aunque el 68,9% de las cartas hace público qué indicadores utilizan para medir el cumplimiento de los mismos, sólo el 39% presentan los compromisos e indicadores claramente asociados. La publicidad web de los resultados alcanzados es todavía más limitada, siendo de un escaso 28,3%.
- Tampoco se observa que las entidades locales consideren las cartas como un proceso de mejora continua, puesto que menos de la mitad de ellas muestran de forma expresa la fecha de emisión, sólo el 17,4 % indica la fecha de revisión y un 5,4 % el periodo de validez.
- La vertiente participativa de las cartas de servicios, es otro punto que requeriría más atención. Aunque uno de los principales canales de participación, los mecanismos de quejas y sugerencias, está presente en un 72% de las cartas, y un 47% explicita los plazos de respuesta, sólo el 9,2% contempla formas de subsanación en caso de incumplimiento de compromisos, y en la mayoría de los casos no están claramente especificadas.
- Las quejas y sugerencias no deben ser la única forma de participación de los ciudadanos en la mejora de los servicios públicos. Las cartas de servicios deben contribuir a que los distintos grupos de interés colaboren en la fijación de los compromisos que se incluyan en las cartas de servicios. Sin embargo, sólo el 52% de las cartas analizadas hacen mención expresa de la existencia de formas de participación distintas a los mecanismos de quejas y sugerencias, tales como foros o encuestas de opinión.
- La accesibilidad de las cartas de servicios tampoco es elevada. Únicamente el 58,2% de las cartas es accesible a través del servicio al que hace referencia. Dado que el éxito de esta herramienta

depende del uso que los ciudadanos hagan de ella, es necesario avanzar en una mayor publicidad y facilidad de acceso.

- El análisis por servicios muestra que, las cartas dedicadas a servicios sociales y promoción social, así como a participación y atención ciudadana, son las que, de forma destacada, aglutinan un mayor número de cartas.
- En general, no existen grandes diferencias en los valores de transparencia que alcanzan las cartas en función de las distintas áreas de gasto. Solamente en el caso del índice de información general, existe una diferencia estadísticamente significativa entre el área de servicios públicos básicos con la de bienes de carácter preferente y con la de actuaciones económicas.
- Los bajos niveles de divulgación en cuanto a información, nivel de compromisos y la limitada accesibilidad que presentan las cartas de servicios, nos lleva a concluir que, en general, no se ha captado la esencia y la utilidad de esta herramienta como medio para mejorar el desempeño de los servicios públicos, siendo necesarias acciones complementarias para aprovechar todo el potencial que tienen, tanto desde el punto de vista de la divulgación, como de la gestión interna.
- Parece claro que es necesario avanzar hacia un modelo donde los compromisos y su evaluación tengan un peso mayor del que actualmente tienen en la mayoría de las cartas. Es necesaria también una mayor publicidad y facilidad de acceso que potencie su uso por parte de los ciudadanos, permitiéndoles aprovechar todas sus ventajas.
- En ocasiones se confunde la carta de servicios con un catálogo de servicios. Pensamos que el término de carta de compromisos puede ser más adecuado, dado que, la inclusión de estándares de calidad y su seguimiento, son los elementos diferenciadores más importantes respecto a unos folletos informativos.

- Desde una perspectiva municipal, se observa que, de los 108 municipios analizados, únicamente en 73 de ellos (67,59%) se han localizado cartas de servicios, concentrándose el 75% de las mismas en 14 municipios; más de la mitad de los municipios tiene menos de 5 cartas y 28 municipios sólo tienen una carta de servicios.
- La mayor parte de las cartas las encontramos en municipios que son capitales de provincias o de CC.AA., y entre los acogidos a la ley de grandes ciudades.
- El análisis clúster realizado clasifica los municipios en tres grupos en función de su nivel de transparencia. La mayoría de municipios presenta valores de los índices moderados o bajos, siendo únicamente 5 municipios los que destacan significativamente por encima del resto: Melilla, Madrid, Pamplona, Madrid y Palma de Mallorca.
- El diferente desarrollo de las cartas de servicios entre municipios, incluso dentro de una misma CC.AA., nos lleva a afirmar que es necesaria la colaboración entre las administraciones públicas para alcanzar cada uno de los retos que plantea la implementación satisfactoria de las cartas de servicios.

El análisis de los factores que pueden estar influyendo en los resultados obtenidos en el capítulo cuatro, se ha desarrollado en el quinto capítulo de la tesis. Este estudio ha conducido a las siguientes conclusiones:

- Dado que el trabajo que presentamos se centra en las cartas de servicios publicadas en las páginas web de los ayuntamientos, podemos decir que se enmarca en el campo de estudios del *e-government*.

- El *e-government*, como instrumento de difusión de información, en términos generales, ha alcanzado un gran desarrollo. Sin embargo, la literatura analizada muestra que, aunque el uso de las nuevas tecnologías en el ámbito público está ampliamente extendido, no ha desplegado hasta la fecha toda la capacidad transformadora que se esperaba, y no ha satisfecho las expectativas de quienes pretendían que potenciara una mayor participación de los distintos grupos de interés.
- Nuestro análisis logístico nos permite afirmar que, la probabilidad de que un ayuntamiento presente cartas de servicios en su página web, será mayor en aquellos ayuntamientos de mayor tamaño y que presenten un mayor grado de divulgación financiera online. Esto pone de manifiesto una cultura de transparencia que va más allá de la información de tipo financiero. El nivel educativo, la visibilidad, o la mayor presencia de mujeres en la corporación, no influyen de forma significativa en esa probabilidad. Tampoco las variables económicas o políticas aumentan la probabilidad de uso de las cartas de servicios.
- Al centrarnos en los 73 municipios que sí publican cartas de servicios, los resultados de las regresiones lineales multivariantes muestran que el modelo planteado tiene un poder explicativo moderado, por lo que las variables que, en general, han explicado, tanto la divulgación financiera online, como el desarrollo del *e-government*, no parecen tener la misma capacidad determinante para explicar el diferente desarrollo de las cartas de servicios.
- La **población** es la única variable que resulta estadísticamente significativa en los cinco modelos planteados, lo que nos permite afirmar que la población ejerce una influencia positiva, tanto en la publicación de cartas de servicios, como en la transparencia de las mismas. Los municipios de mayor tamaño poseen normalmente más recursos, y personal más cualificado, por lo que pueden estar en mejor disposición para implantar nuevas iniciativas de gestión e

información. Por otra parte, las ciudades de mayor tamaño están, normalmente, sometidas a mayores presiones para mejorar los servicios públicos, lo que puede llevarles a intentar mostrarse más transparentes y comprometidas con la sociedad, en un intento de ganar legitimidad.

- El **nivel de estudios** tiene una influencia negativa en el desarrollo de todos los aspectos de las cartas de servicios, y únicamente resulta no significativa en el índice de accesibilidad. Estos resultados nos pueden llevar a suponer que, aunque cierta preparación y capacidad puede ser necesaria para manejarse en las nuevas tecnologías, y para que los estadios iniciales del *e-government* puedan tener éxito, no parece que una mayor preparación por parte de los ciudadanos ejerza presión sobre las entidades locales para incrementar su grado de transparencia, ni para fomentar la participación.
- La variable de género, **porcentaje de mujeres en la corporación** no ha resultado ser estadísticamente significativa en ninguno de los modelos. Parece confirmarse una reducción de la brecha digital de género en España, estando las posiciones de hombres y mujeres, tanto en el uso de la tecnología, como en relación con la necesaria transparencia municipal, cada vez más cerca.
- La variable **divulgación de información financiera**, que aumenta significativamente la probabilidad de que un municipio publique cartas de servicios en su página web, sin embargo, no influye en el nivel de transparencia y accesibilidad de las mismas. A diferencia de la información de tipo financiero, donde existe un marco común en cuanto a su contenido y forma de presentación, la ausencia de este tipo de referencia puede estar limitando el desarrollo informativo de las cartas de servicios en todas sus dimensiones.
- Los beneficios que reportan las cartas de servicios a las entidades que las ponen en marcha no son automáticos, sino que su potencial es observable en el medio y largo plazo. El resultado obtenido por la

variable **estabilidad política** apoya la idea de que, la adopción de cierto tipo de medidas más innovadoras y participativas, requerirá de gobiernos que gocen de estabilidad y puedan apostar por reformas cuyos resultados no se observan de forma inmediata. Gobernar con mayoría absoluta no aumenta significativamente la probabilidad de publicar cartas de servicios, ni tampoco es un factor determinante en el nivel de divulgación de información general. Sin embargo, esta variable sí influye de manera estadísticamente significativa en la transparencia de las cartas de servicios, en la información que presentan sobre compromisos y calidad, y en la accesibilidad de las mismas, es decir, en la adopción de iniciativas que implican mayor nivel de implicación política.

- Las cartas de servicios parecen ser una herramienta políticamente neutra, no siendo la **ideología política** un factor que ejerza una influencia estadísticamente significativa en ninguno de los aspectos valorados de las cartas de servicios.
- Las **variables económicas** analizadas tampoco parecen ejercer una influencia clara en el nivel de desarrollo de las cartas de servicios, y parecen mostrar que los fondos dedicados por la entidad a afrontar, tanto la deuda, como el coste asociada a la misma, pueden estar detrayendo recursos a la implementación de nuevas iniciativas de gestión.

Como conclusiones globales del trabajo nos gustaría destacar las siguientes cuestiones:

- De acuerdo con la teoría institucional, las organizaciones adoptan iniciativas que fomentan la transparencia y la participación como símbolo de eficiencia, receptividad y modernidad, tratando de reducir el gap de legitimidad y confianza existente. Sin embargo, la predisposición a la introducción de estas mejoras tiene límites,

generándose también reticencias a una mayor implicación, puesto que suponen pérdidas de poder en el ámbito político y de gestión.

- Las cartas de servicios no son únicamente una herramienta más de divulgación de información, sino que potencian también la participación, por tanto, son también un instrumento que condiciona la gestión interna de la entidad. La cultura de la organización, la preparación del personal, así como motivaciones políticas que van más allá de la ideología, constituirán factores que podrán condicionar la aplicación y desarrollo de esta iniciativa.
- El éxito de las cartas de servicios requiere introducir los cambios organizativos necesarios para desarrollar la iniciativa, formar al personal, establecer las formas de acceso necesarias para los ciudadanos, así como, dedicar los recursos y la tecnología necesarios para que la medida puede ser implantada con garantías. El apoyo del nivel político y gerencial es fundamental para completar el esfuerzo que supone implantar este instrumento de transparencia y calidad.
- Otro aspecto fundamental para que esta iniciativa produzca los resultados esperados, supone facilitar que los distintos grupos de interés entiendan claramente qué es, y para qué sirve, una carta de servicios, creando un entorno que favorezca su aceptación y uso. La capacidad de los ciudadanos para manejar estas nuevas formas de transparencia y responsabilidad, son también un elemento clave en el éxito de toda iniciativa de gestión que implique una mayor participación y compromiso. Los ciudadanos estarán más dispuestos a utilizar las cartas de servicios y tomar parte en su elaboración, si conocen los beneficios que pueden reportarles.
- Las cartas de servicios representan un compromiso de calidad en la prestación de servicios del ente público con sus ciudadanos. No pueden limitarse a un catálogo de los servicios prestados por la entidad; para constituir un verdadero instrumento de gestión deben llevar aparejada la responsabilidad en el cumplimiento de lo que en

ellas se establece. En ese sentido, pueden tener un gran potencial como una nueva forma de rendición de cuentas, menos formalizada, pero imprescindible para aproximar las entidades públicas a los ciudadanos.

El estudio que acabamos de presentar tiene varias **limitaciones** que deben ser señaladas.

Por una parte, queremos referirnos la confusión existente en cuanto a la terminología. El concepto carta de servicios se confunde en muchas ocasiones con el catálogo de trámites. En estos casos, aunque la pestaña o el link indicaran carta de servicios, optamos por no incluirla en el estudio. Parece justo reconocer que existen entidades locales que ofrecen a los ciudadanos un catálogo de trámites y de servicios con mucha de la información que contendría una carta de servicios. Simplemente necesitarían avanzar unos pasos más hacia el compromiso con los ciudadanos para poder ofrecerles verdaderas cartas de compromisos.

Por otra parte, como apunta Huang (2007), el análisis de contenidos, a pesar de su popularidad, analiza el fenómeno desde una perspectiva externa y no permite valorar cuáles son los motivos por los que una determinada medida es adoptada y por qué se desarrollan algunas características y otras no.

En cuanto a los modelos econométricos empleados, éstos ofrecen las ventajas de la objetividad en el tratamiento de la información, pero aconsejan contar con un determinado número de observaciones para cada variable empleada. Esto nos ha llevado a tener que realizar una selección de las variables. Así por ejemplo, la pertenencia a una determinada CC.AA. como factor explicativo no ha podido ser incluida, porque varias CC.AA. sólo contaban con un municipio en nuestra muestra, lo que sesgaba los resultados.

En **futuras investigaciones** nos proponemos profundizar en los factores que pueden facilitar una mejor implantación de la cartas de servicios, especialmente desde una perspectiva interna, y utilizando otras

metodologías más adecuadas para valorar esta dimensión. Además, pretendemos ampliar el ámbito de estudio, no sólo al resto de niveles de la administración española, sino también al contexto internacional. Otra línea de investigación en la que nos gustaría profundizar sería, en la de situar las cartas de servicios en el marco más amplio de la información financiera pública, como son los indicadores de gestión y la información cualitativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. D. y Christensen, T. (2005): "Citizens and consumers: An NPM dilemma". *Public management review*, Vol. 7, n° 2, pp. 225-246.
- Acharya, S. (2010): "Implementation of citizen's charter and improving municipal services in Nepal: myth or reality." Department of public Administration and Organization Theory. University of Bergen.
<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/4061/71945410.pdf?sequence=1>
- AECA (2012a): *E-Government: La prestación de servicios y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas a través de Internet*. Documentos AECA, Nuevas tecnologías y Contabilidad.
- AECA (2012b): *Marco Conceptual de la Información Financiera* (revisado). Documento 1. Comisión de principios y normas de contabilidad.
- AEVAL (2009): *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*. Ministerio de la presidencia
- AEVAL (2011): *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas. Guía de Evaluación*. Ministerio de política Territorial y Administración Pública.
- AEVAL (2015): *Marco común sobre cartas de servicios en las administraciones públicas españolas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.
- Afonso, W. B. (2014): "Fiscal illusion in state and local finances. A hindrance to transparency". *State and Local Government Review*, Vol. 1, n° 10, pp. 1-10.
- Akman, I., Yazici, A., Mishra, A., y Arifoglu, A. (2005): "E-Government: A global view and an empirical evaluation of some attributes of citizens". *Government Information Quarterly*, Vol. 22, n°2, pp. 239-257.
- Aladwani, A. M. (2013): "A contingency model of citizens' attitudes toward e-government use". *Electronic Government, an International Journal*, Vol. 10, n° 1, pp. 68-85.
- Albalade del Sol, D. (2013): "The institutional, economic and social determinants of local government transparency". *Journal of Economic Policy Reform*, Vol.16, n° 1, pp. 90-107.
- Alcaraz-Quiles, F. J., Navarro-Galera, A. y Ortiz-Rodríguez, D. (2014): "Factors influencing the transparency of sustainability information in

- regional governments: an empirical study". *Journal of Cleaner Production*, Vol. 82, pp. 179-191.
- Alcaraz-Quiles, F. J., Navarro-Galera, A., y Ortiz-Rodríguez, D. (2015): "Factors determining online sustainability reporting by local governments". *International Review of Administrative Sciences*, Vol 81, nº 1, pp 79 -109.
- Alford, J. (2002): "Defining the client in the public sector: A social-exchange perspective". *Public administration review*, Vol. 62, nº 3, pp. 337-346.
- Almqvist, R., Catasús, B., y Skoog, M. (2011): "Towards the next generation of public management: A study of management control and communication in the Swedish Armed Forces". *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 24, nº 2, pp. 122-145.
- Almqvist, R., Grossi, G., Van Helden, G. J., y Reichard, C. (2013): "Public sector governance and accountability". *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 7, nº 24, pp. 479-487.
- Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006): "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries". *European Economic Review*, Vol. 50, nº 6, pp. 1403-1439.
- American Accounting Association (AAA). (1972): "Committee on Concepts of Accounting applicable to the public sector 1970-71". *Accounting Review*. Suplemento al nº 47.
- Ammons, D. N., y Rivenbark, W. C. (2008): "Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project". *Public Administration Review*, Vol. 68, nº 2, pp.304-318.
- Ancarani, A. (2005): "Towards quality e-service in the public sector: The evolution of web sites in the local public service sector". *Managing Service Quality: An International Journal*, Vol. 15, nº 1, pp. 6-23.
- Andersen, K. N., Henriksen, H. Z., Medaglia, R., Danziger, J. N., Sannarnes, M. K., Y Enemærke, M. (2010): "Fads and facts of e-government: A review of impacts of e-government (2003-2009)". *International Journal of Public Administration*, Vol. 33, nº 11, pp. 564-579.
- Anessi-Pessina, E., Nasi, G., y Steccolini, I. (2010): "Accounting innovations: a contingent view on Italian local governments". *Journal of Public Budgeting, Accounting y Financial Management*, Vol. 22, nº 2, pp. 250-71.

- Anthony, R.N. (1978): "Financial accounting in nonbusiness organizations: An exploratory study of conceptual issues". *Financial Accounting Standard Board*. Stamford, Connecticut.
- Aucoin, P. (1990): "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums". *Governance*, Vol. 3, nº 2, pp. 115-137.
- Aucoin, P. (2012): "New political governance in Westminster systems: Impartial public administration and management performance at risk". *Governance*, Vol. 25, nº 2, pp. 177-199.
- Ayestarán, S. (2003): "¿Dirigen las mujeres igual que los hombres?" *Revista de Psicología Social*, Vol. 18 nº 3, pp. 315-319.
- Ayuntamiento de Bilbao (2009): *Cartas de Servicio. Calidad y Evaluación*. Abril 2009. www. bilbao. net. Consulta Febrero 2012
- Ayuntamiento de Madrid (2007): *Metodología de Elaboración e Implantación de las Cartas de Servicios en el Ayuntamiento de Madrid*. Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano. Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.
- Baber, W. R. (1983): "Toward understanding the role of auditing in the public sector". *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 5, pp. 213-227.
- Balaguer-Coll, M. T., y Brun-Martos, M. I. (2013): "El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales". *Revista de Contabilidad*, Vol. 16, nº 1, pp. 74-80.
- Bastida, F. y Benito, B. (2007). "Central government budget practices and transparency: an international comparison". *Public Administration*, vol. 85, nº (3), pp. 667-716.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L., y Morgan, D. F. (2013): "Beyond New Public Governance A value-based global framework for performance management, governance, and leadership". *Administration y Society*, Vol. 45, nº 4, pp. 443-467.
- Barzelay, M. (2002): "Origins of the new public management: an international view from public administration/political science". Incluido en *New public management: Current trends and future prospects*. Editado por McLaughlin y Ferlie, pp. 15-34.
- Behn, R. D. (2003): "Why measure performance? Different purposes require different measures". *Public administration review*, Vol. 63 nº 5, pp. 586-606.

- Bélanger, F., y Carter, L. (2008): "Trust and risk in e-government adoption". *The Journal of Strategic Information Systems*, Vol. 17, n° 2, pp.165-176.
- Bélanger, F., y Carter, L. (2009): "The impact of the digital divide on e-government use." *Communications of the ACM*, Vol. 52, n° 4, pp. 132-135.
- Benito, B. y Bastida, F. (2009). "Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach." *Public Administration Review*, vol. 69, n° 3, pp. 403-417.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010): "Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies". *Government information quarterly*, Vol. 27, n° 3, pp. 264-271.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Hansen, D. (2012): "The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations". *Government Information Quarterly*, Vol, 29, n° 1, pp. 30-40.
- Blackman, D., Buik, F., O'Donnell, M., O' Flynn y West, D. (2012): Developing High Performance management in the Australian Public Service. Research Paper preparado para *The Strengthening the Performance Framework Project*.
- Blum, J y Manning, N. (2009): "Public management reforms across OECD countries". Incluido in *Public Management and Governance* Editado por Bovaird y Löffler. Second edition. Routledge, pp. 41-58.
- Bonsón, E., Royo, S., y Ratkai, M. (2015): "Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe". *Government Information Quarterly*, Vol. 32, n° 1, pp. 52-62.
- Bosch Roca, N. Sorribas, P., y Suarez- Pandiello, J. S. (2013): Política y finanzas en los municipios españoles. En *Estado del bienestar: sostenibilidad y reformas* (p. 50). Universidad de Sevilla. Disponible en: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=xveep&paper_id=45
- Bosch, N. y Suárez, J. (1994): *Hacienda Local y Elección pública: el caso de los municipios españoles*. Fundación BBV. Bilbao.
- Boston, J., Martin, J. Pallot, J. y Walsh, P. (1996): *Public Management. The New Zealand Model*. Oxford University Press.

- Bouckaert, G. (2012): "Trust and public administration". *Administration*, Vol. 60, n° 1, pp. 91-115.
- Bovaird, T y Löffler, E. (2002): "Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking good local governance". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 68, n°1, pp. 9-24.
- Bovaird, T y Löffler, E. (2003): "Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, n°3, pp. 313-328.
- Bovaird, T y Löffler, E. (2009): "The changing context of public policy. Incluido in *Public Management and Governance* Edited by Bovaird and Löffler. Second edition Routledge, pp. 15-26.
- Bovaird, T., y Löffler, E. (2007): "Assessing the quality of local governance: a case study of public services". *Public Money and Management*, Vol. 27, n° 4, pp. 293-300.
- Bovens, M. (2005): "Public Accountability". Incluido in *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp. 182-209
- Bovens, M. (2007): "Analysing and assessing accountability: A conceptual framework". *European Law Journal*. Vol. 13, n° 4, pp. 447-468.
- Bovens, M. (2010): "Two concepts of accountability: accountability as virtue and as a mechanism". *Western European Politics*, Vol. 33, n° 5, pp. 946-967.
- Boyne, G., Farrell, C., Powell, j. y Walker, R.M. (2003): *Managing Public Services. Evaluating Public Management Reforms*. Open University Press.
- Bravo Urquiza, F., Navarro Abad, C., y Trombetta, M. (2009): "Disclosure indices design: does it make a difference?". *Revista de Contabilidad*, Vol. 12, n° 2, pp. 253-277.
- Brewer, B. (2007): "Citizen or Consumer? Complaints handling in the public sector". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, n° 4, pp. 549-556.
- Brinkerhoff, D. W., y Wetterberg, A. (2015): "Gauging the effects of social accountability on services, governance, and citizen Empowerment". *Public Administration Review*. In press.

- Brusca, I. y Montesinos, V. (2006): "Are citizen significant users of government financial information?" *Public Money and Management*, Vol. 26, n° 4, pp. 205-209.
- Brusca, I., y Montesinos, V. (2013): "From rhetoric to practice: the case of spanish local government reforms". *Financial Accountability y Management*, Vol. 29, n° 4, pp. 354-377.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., y Bloomberg, L. (2014): "Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management". *Public Administration Review*, Vol. 74 n° 4, pp. 445-456.
- Bynoe, I. (1996): *Beyond The Citizen´s Charter*. Institute for Public Policy Research.
- Caba Pérez, C., Pedro Rodríguez Bolívar, M., y López Hernández, A. M. (2008): "E-Government process and incentives for online public financial information". *Online Information Review*, Vol. 32, n°3, pp. 379-400.
- Caba Pérez, López Hernández, A. M Rodríguez Bolívar, MP (2005): "Citizens' access to on-line governmental financial information: Practices in the European Union countries". *Government Information Quarterly*, Vol. 22, n° 2, pp. 258-276.
- Calabrò, A., Torchia, M., y Ranalli, F. (2013): "Ownership and control in local public utilities: the Italian case". *Journal of Management y Governance*, Vol. 17, n° 4, pp. 835-862.
- Cárcaba García, A., y García, J. G. (2008): "Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. n° 37, n°137, pp. 63-84.
- Cárcaba, A y García, J. (2010): "Determinants of online reporting of accounting information by Spanish local government authorities". *Local Government Studies*, Vol.36, n° 5, pp.679-695.
- Carstens, A (2005): "The role of Transparency and Accountability for Economic Development in Resource-rich Countries". Regional Workshop on Transparency and Accountability in *Resource Management in CEMAC Countries*. Malabo, Guinea Ecuatorial. IMF.<http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/012705.htm>
Consulta febrero 2014.

- Carter, L., y Bélanger, F. (2005): "The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors". *Information systems journal*, Vol. 15, n° 1, pp. 5-25.
- Carty, W. (2004): "Citizen's Charters. A comparative global survey". The official launch of the Mexican Citizen's Charter Initiative, Mexico. <http://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/81721.pdf>
- Cerrillo Martínez, A. (2005): "La Gobernanza hoy: Introducción". Incluido en *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios Goberna, pp. 11-35.
- CGG (2008): *Citizen's Charter- A Handbook*. Centre of Good Governance. Centre of Good Governance. <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf>. Consulta 30 de abril, 2014.
- Chan, J. L. y Xiao, X. (2009): "Financial Management in the Public Sector". Included in *Public Management and Governance* Edited by Bovaird and Löffler. Second edition Routledge, pp. 109-120.
- Cheng, R. H. (1992): "An empirical analysis of theories on factors influencing state government accounting disclosure". *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 11, n° 1, pp. 1-42.
- Cheung, A. B. (2005): "What's in a pamphlet? Shortfalls and paradoxical flaws in Hong Kong's performance pledges". *Public Management Review*, Vol. 7, n° 3, pp. 341-366.
- Chow, C. W., y Wong-Boren, A. (1987): "Voluntary financial disclosure by Mexican corporations". *Accounting Review*, Vol. 62, n° 3, pp. 533-541.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2007): "Introduction-theoretical approach and research questions". Included in *Transcending New Public Management. The transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing. pp. 1-16.
- Christiaens, J. (1999): "Financial accounting reform in Flemish municipalities: an empirical investigation. *Financial Accountability y Management*, Vol. 15, n° 1, pp. 21-40.
- Christiaens, J., y Van Peteghem, V. (2007): "Governmental accounting reform: evolution of the implementation in Flemish municipalities". *Financial Accountability y Management*, Vol. 23, n° 4, pp. 375-399.
- Claes, M-T. (1999): Mujeres, hombres y estilos de dirección. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 118, n° 49, pp. 483-500.

- Clark, D. (2000): "Citizens, charters and public service reform in France and Britain". *Government and Opposition*, Vol. 35, n° 2, pp. 152-169.
- Clark, D. (2002): "Neoliberalism and public service reform: Canada in comparative perspective". *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Vol. 35, n° 4, pp. 771-793.
- Clifton, J., Comín, F, y Fuentes, D.: (2005): "Empowering Europe`s citizens?". *Public Management Review*. Vol. 7, n° 3, pp. 417-443.
- COAG (2011): *Conceptual Framework For Performance Reporting*. Council of Australian Governments.
http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/performance_reporting/conceptual_framework_performance_reporting_feb_11.pdf.
- Coleman, S. y Norris, D.F. (2005): "A new agenda for e-democracy". *Forum Discussion Paper*, n° 4. Oxford Internet Institute. Enero.
- Comisión Europea (2001): La gobernanza Europea-Un libro blanco. COM/2001/0428 final. Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001, pp. 1 - 29.
- Consejo de Europa (2007): "Good Local and Regional Governance-the European Challenge". *Conference of European Ministers responsible for local and regional government*. 15th Session. Valencia 15-16 de Octubre. MCL-15(2007)5 final.
- Cooke, T. E. (1989): "Disclosure in the corporate annual reports of Swedish companies". *Accounting and Business Research*, Vol. 19, n° 74, pp. 113-124.
- Cooke, T. E. (1992): "The impact of size, stock market listing and industry type on disclosure in the annual reports of Japanese listed corporations". *Accounting and Business Research*, Vol. 22, n° 87, pp. 229-237.
- Coursey, D., & Norris, D. F. (2008): "Models of e-government: Are they correct? An empirical assessment". *Public administration review*, Vol. 68, n° 3, pp. 523-536.
- Coy, D., y Dixon, K. (2004): "The public accountability index: crafting a parametric disclosure index for annual reports". *The British Accounting Review*, Vol. 36, n° 1, pp. 79-106.

- Craven, B. M., y Marston, C. L. (1999): "Financial reporting on the Internet by leading UK Companies". *European Accounting Review*, Vol. 8, nº 2, pp. 321-333.
- Crespo González, J y Criado J.I. (2005): "Evaluando la calidad de la Implantación de la calidad en las Administraciones Públicas. Las cartas de servicios en la Comunidad de Madrid". Ponencia presentada al *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, pp. 17-29.
- Cuadrado-Ballesteros, B., Frías-Aceituno, J., y Martínez-Ferrero, J. (2014): "The role of media pressure on the disclosure of sustainability information by local governments". *Online Information Review*, Vol. 38, nº 1, pp. 114-135.
- DARPG (2011): *Guidelines for implementing Sevottam. Towards a citizen friendly Government. Department of Administrative Reforms and Public Grievance. Minister of Personnel, Public grievances and Pensions.* http://darpq.gov.in/darpqwebsite/cms/document/file/Sevottam_Guidelines_Sept_2011.pdf
- DARPG (2015): *The Citizens' Charter: Indian Experience.* Department of Administrative Reforms and Public Grievance. *Gobierno de la India.* <http://darpq.nic.in/ArticleContent.aspx?category=184>. Consulta 4 de mayo 2015
- De Vries, M.S (2013). "The Challenge of Good Governance". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 18, nº 1 (artículo 2), pp 2-9.
- Debreceeny, R., Gray, G.L. and Rahman, A. (2002): "The determinants of internet financial reporting". *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol 21, nº.4, pp. 371-394.
- Decreto 62/2010, de 16 de abril, del Consell, por el que se establecen los instrumentos generales del sistema de modernización y mejora de la calidad de los servicios públicos de los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de la Generalitat.
- Deming, W. E. (1989): *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis.* Ediciones Díaz de Santos. Madrid.
- Denhardt, R.B. y Denhardt, J.V. (2000): "The New Public Service: serving, rather than steering". *Public Administration Review*, Vol. 60, nº 6, pp. 549-559.
- Dent, M, Chandler, J. and Barry, J. (2004): *Questioning the New Public Management.* Ashgate Publishing.

- DiMaggio, P. J., and Powell, W. W. (1983): "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, Vol, 48, n° 2, pp. 147-160.
- Doig, A. y Wilson, J. (1998): "What price New Public Management?" *Political Quarterly*, Vol. 69, n° 3, pp. 267-276.
- Drewry, G. (2005): "Citizen's Charters. Service quality chameleons". *Public Management Review*, Vol. 7, n° 3, pp. 321-340.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1994): "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management*. Vol, 4, n° 3, pp. 9-16.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. (2010): "The second wave of digital era governance". En *American Political Science Association (APSA) Annual Meeting Paper*.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. (2006): "New Public Management is dead-long live digital-era governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.16, n° 3, pp. 467-494.
- Ettredge, M., Richardson, V. J., y Scholz, S. (2003): "Dissemination of information for investors at corporate Web sites". *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 21, n° 4, pp. 357-369.
- EUPAN (2008a): *Seven Steps to a Citizen Charter with Service Standards. Implementation Plan for Governmental Organizations* European Public Administration Network.
- EUPAN (2008b): *Quality Management in Public Administrations of EU Member States. Comparative Analysis*. European Public Administration Network.
- Evans, J. H., y Patton, J. M. (1987): "Signaling and monitoring in public-sector accounting". *Journal of Accounting Research*, Vol. 25, pp. 130-158.
- Faber, F. (2009): "The role of citizen charters in provoking a customer-driven delivery of public services in the framework of an effective incentive system. The importance of participation by customers/citizens". Paper presentado al *Workshop Renewing democratic participation*. The Netherlands. April.

- Falconer, P. K., y Ross, K. (1999): "Citizen's charters and public service provision: lessons from the UK experience. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65, n° 3, pp. 339-351.
- FASB, (2000): *Business Reporting Research Project: Electronic Distribution of Business Reporting Information*. Financial Accounting Standards Board. Norwalk, CT
- FEMP (2002): *Conclusiones de las jornadas Análisis y perspectivas de Modernización y Calidad en la Administración Local*. Málaga.
- FEMP (2011): *Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración Local*. Federación Española de Municipios y Provincias y Grupo Galgano.
- FEMP (2014): *Guía para la Aplicación de la Metodología de Evaluación de la Carta de Compromisos en las Administraciones Locales*. Grupo de trabajo de la Comisión de participación ciudadana, modernización y calidad.
- Ferlie, E. and Geraghty, K.J.: (2005): "Professionals in Public Services Organizations. Implications for Public Sector Reforming". Incluido in *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp. 422-446
- Ferreira da Cruz, N, Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., y de Sousa, L. (2015): "Measuring local government transparency". *Public Management Review*, (in press), pp.1-28.
- Firmstone, J., y Coleman, S. (2015): "Public engagement in local government: the voice and influence of citizens in online communicative spaces". *Information, Communication y Society*, Vol. 18, n° 6, pp. 680-695
- Fledderus, J., Brandsen, T., y Honingh, M. E. (2015): "User co-production of public service delivery: An uncertainty approach". *Public Policy and Administration*, Vol. 30, n°2, pp. 145-164.
- Fountain, J. E. (2001): "Paradoxes of public sector customer service". *Governance*, Vol.v14, n° 1, pp.55-73.
- Fundación CETMO (2006): *Manual de apoyo a la implantación de la gestión de la calidad según la norma UNE-EN 13816*. Capítulo III: Elaboración del Manual de características básicas del servicio y la Carta de servicio. Ministerio de Fomento

- Gallego-Álvarez, I., García-Sánchez, I. M., y Rodríguez-Domínguez, L. (2010b): "The influence of gender diversity on corporate performance". *Revista de contabilidad*, Vol. 13, n°1, pp. 53-88.
- Gallego-Álvarez, I., Rodríguez-Domínguez, L., y García-Sánchez, I. M. (2010a): "Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? An intra-country comparison". *Government Information Quarterly*, Vol. 27, n°4, pp. 423-430.
- Game, C. y Vuong, D. (2003): "From Citizens' Charters to People's panel: 12 Years of Public Service Reform in the United Kingdom". *An international Symposium on Service Charters and Customer Satisfaction in Public Services*.
- Gandía, J. L., y Archidona, M. C. (2008): "Determinants of web site information by Spanish city councils". *Online Information Review*, Vol.32, n° 1, pp. 35-57.
- García-Benau, M. A. y Mayoral, J. M. (1993): "La revelación voluntaria en las compañías españolas cotizadas en bolsa". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. 23, n° 74, pp. 53-70.
- García-Sánchez, I. (2007): "La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias". *Presupuesto y Gasto Público*. Instituto de Estudios Fiscales. n° 47, pp. 37-64
- García-Sánchez, I. M., Rodríguez-Domínguez, L., y Frias-Aceituno, J. V. (2013): "Evolutions in E-governance: Evidence from Spanish Local Governments". *Environmental Policy and Governance*, Vol. 23, n° 5, pp. 323-340.
- García-Sánchez, I. M., Rodríguez-Domínguez, L., y Gallego-Álvarez, I. (2011). "The relationship between political factors and the development of e-participatory government". *The Information Society*, Vol 27, n° 4, pp. 233-251.
- Garvin, D. A. (1987): "Competing on the eight dimensions of quality". *Harvard Business Review*. Vol 65 n° 6, pp. 101-109.
- GASB (1987): *Objectives of Financial Reporting. Concepts Statement n°1*. Governmental Accounting Standard Board. Stamford, Connecticut.
- GASB (1999): *Basic Financial Statements- and Management's Discussion and Analysis-For State and Local Governments*. Governmental Accounting Standard Board. Stamford, Connecticut.

- Gaventa, J., y McGee, R. (2013): "The impact of transparency and accountability initiatives". *Development Policy Review*, Vol. 31, n° (s1), pp. s3-s28.
- Gil-Garcia, J. R. y Martinez-Moyano, I. J. (2007): "Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics". *Government Information Quarterly*, Vol 24, n° 2, pp. 266-290.
- Giner, Inchausti, B. (1997): "The influence of company characteristics and accounting regulation on information disclosed by Spanish firms". *European Accounting Review*, Vol. 6, n°1, pp.45-68.
- Gisselquist, R.M. (2012): "Good Governance as a concept, and why this matters for development policy". Working Paper n° 2012/30. United Nations University World Institute for Development Economics Research. UNU-WIDER. Disponible http://wider.unu.edu/publications/working-papers/2012/en_GB/wp2012-030/. Consulta mayo 2013
- Gobierno de Filipinas (2008): *Implementing rules and regulations Republic Act No. 9485 (Anti-Red Tape Act of 2007)*. <http://excell.csc.gov.ph/cscweb/RA9485.html>. Consulta mayo 2015.
- Goddard, A. (2005): "Accounting and NPM in UK local government-contributions towards governance and accountability". *Financial Accountability y Management*, Vol. 21, n° 2, pp. 191-218.
- Goldfinch, S., & Wallis, J. (2010): "Two myths of convergence in public management reform". *Public Administration*, Vol. 88, n° 4, pp. 1099-1115.
- Gómez Villegas, M. (2013): *La reforma de la gestión pública en Latinoamérica: Su impacto en la transparencia y la divulgación de la información financiera*. Tesis doctoral. Valencia.
- Graham, J., Amos, B. and Plumptre, T. (2003): "Principles for Good Governance in the 21st Century". *Policy Brief n° 15*. Institute On Governance. Canada.
- Grönroos, C. (1984): "A Service quality model and its marketing implications", *European Journal of Marketing*, Vol. 18 vol 4, pp.3 - 44.
- Grönroos, C. (2007): *Service Management and Marketing. Customer Management in Service Competition*. John Wiley and Sons, Ltd. 3^a Edition.

- Grossi, G., Newberry, S., Bergmann, A., Bietenhader, D., Tagesson, T., Christiaens, J. Cauwenbergue y Rommel, J. (2009): "Theme: Whole of government accounting—international trends". *Public Money and management*, Vol. 29, nº 4, pp. 209-218.
- Gruening, G. (2001): "Origin and theoretical basis of New Public Management". *International Public Management Journal*, Vol.4, nº 1, pp. 1-25.
- Guillamón, M. D., Bastida, F. y Benito, B. (2011): "The determinants of local government's financial transparency". *Local Government Studies*, Vol. 37, nº 4, pp.391-406.
- Gulati, G.J.J., Williams, C. B., y Yates, D. J. (2014): "Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison". *Government Information Quarterly*, Vol. 31, nº 4, pp.526-533.
- Guthrie, J., y Parker, L. D. (1989): "Corporate social reporting: a rebuttal of legitimacy theory". *Accounting and business research*, Vol.19, nº 76, pp. 343-352.
- Guyomarch, A. (1999): "Public service', 'public management'and the 'modernization'of French public administration". *Public Administration*, Vol. 77, nº 1, pp. 171-193.
- GVA (2002): *Metodología de Elaboración de las Cartas de Servicios de la Generalitat de Valencia*. <http://portales.gva.es/carta/metodologia.pdf>.
- Halligan, J. (2007): "Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand". *Public Policy and Administration*, Vol. 22, nº 2, pp. 217-238.
- Halpern, D., y Katz, J. E. (2012): "From e-government to social network government: towards a transition model". In *Proceedings of the 4th Annual ACM Web Science Conference. June* (pp. 119-127). ACM.
- Haque, M. S. (2005): "Limits of the Citizen's Charter in India: the critical impacts of social exclusion". *Public Management Review*, Vol. 7, nº 3, pp. 391-416.
- Harrison, T. M., y Sayogo, D. S. (2014): "Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study" .*Government Information Quarterly*, Vol 31, nº 4, pp.513-525.

- Hartley, J. (2005): "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money and Management*, Vol. 25, nº 1, pp.27-34.
- Hawke, R.J. L. (1989): "Challenges in Public Administration". *Australian Journal of Public Administration*. Vol 48, nº 1, pp. 7-16.
- HC (2008): *From Citizen´s Charter to Public Service Guarantees: Entitlement to Public Services*. Twelfth Report Session 2007-2009. Public Administration Select Committee. House of Commons. Consulta 5 de febrero de 2015. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmpublicadm/411/411.pdf>
- Hendrick, R. M., Jimenez, B. S., y Lal, K. (2011): "Does Local Government fragmentation reduce local spending?" *Urban Affairs Review*, Vol.47, nº 4, pp. 467-510.
- HMSO (1991): *The Citizen´s Charter. Raising the Standard*. Cm 1599. Her Majesty Stationery Office. London
- HMSO (1992): *The Citizen´s Charter. First Report*. Cm 2101 Her Majesty Stationery Office. London
- HMSO (1998): *Service First: The New Charter Programme*, Cabinet Office.
- HMSO (2009): *Putting the Frontline First: Smarter Government*. Cm 7753. December. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228889/7753.pdf. Consulta 25-4-2015
- Hofstede, G. (1991): *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. London: McGraw-Hill.
- Hood, C. (1991): "A public management for all seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, nº 1, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995): "The New Public Management in the 1980s: variations on a Theme". *Accounting Organizations and Society*, Vol. 20, nº 2, pp. 93-109
- Hood, C. (2010): "Accountability and transparency: siamese twins, matching parts, awkward couple". *West European Politics*, Vol. 33, nº 5, pp. 989-1009.
- Hood, C. y Peters, G.: (2004): "The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, nº 3, pp. 267-282

- Hossain, M., Perera, M. H. B. y Rahman, A. R. (1995): "Voluntary disclosure in the annual reports of New Zealand companies". *Journal of International Financial Management y Accounting*, Vol.6, nº 1, pp. 69-87.
- House of Commons (2014): More Complaints Please. Twelfth Report Session 2007-2009. Public Administration Select Committee. Marzo. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/229/229.pdf>. Consulta 5-2-2015
- Huang, C. J., y Chao, M. H. (2002): "Managing www in public administration: Uses and misuses. Government", *Information Quarterly*, Vol. 18, nº 4, pp. 357-373.
- Huang, Z. (2007): A comprehensive analysis of US counties'e-Government portals: development status and functionalities". *European Journal of Information Systems*, Vol. 16, nº 2, pp. 149-164.
- Huang, Z., y Benyoucef, M. (2014): "Usability and credibility of e-government websites". *Government Information Quarterly*, Vol. nº 31, nº 4, pp. 584-595.
- Hughes, O (2010): "Does Governance exist?" Incluido en *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, PP. 87-104. Routledge.
- Hughes, O. (2003): *Public Management and Administration. An Introduction*. The McMillan Press. Ltd. Tercera Edición.
- Hughes, O. (2008): "What is, or was, New Public Management?" Paper presented to the *International Research Society for Public Management*. IRSPM. Brisbane.
- Hughes, O. y O`Neill, D. (2000): "The limits of New Public Management: reflections on the Kennett "revolution" in Victoria". Paper presented to *IPMN Conference*. Sidney.
- Huque, A.S. y Ahsan, A.H.M. (2015): "Citizen's Charter in Local Government; An Experiment in Bangladesh". Paper prepared for presentation at the *International Research Society for Public Management Conference*.
- IFAC (2014): *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. Supplement. International Federation of Accountants y The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

- IFQA (2008): *Barómetro de Cartas Ciudadanas en los portales Web de las 20 Grandes Ciudades de España*. International Foundation for Quality Agreements. Illes Balears.
- IFQA (2012): *Barómetro de Cartas Ciudadanas de Ciudades y Comunidades Autonomas y Grandes Ciudades de España*. International Foundation for Quality Agreements. Illes Balears.
- IIPA (2008): *Citizen's Charters in India. Formulation, Implementation and Evaluation* Department of Administrative Reforms and Public Grievances. Indian Institute of Public Administration. Government of India.
- INE (2014): *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares*. Instituto Nacional de Estadística. Octubre.
- Ingram, R. W. y DeJong, D. V. (1988): "The effect of regulation on local government disclosure practices". *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 6, nº 4, pp. 245-270.
- Ingram, R.W (1984): "Economic incentives and choices of State Government practices". *Journal of Accounting Research*. Vol 22, nº 1. Spring, pp. 126-144
- Institut de la Gestión Déléguee: (2002): *Local Public Service Charter*. Paris.
- IPSASB (1991): *Financial Reporting by National Governments*. Marzo 1991. International Federation of Accountants.
- IPSASB (2012): *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Presentation in General Purpose Financial Reports*. Consultation Paper. International Public Sector Accounting Standards Boards Final. International Federation of Accountants.
- IPSASB (2014): *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*. International Public Sector Accounting Standards Boards Final. International Federation of Accountants. Octubre.
- IPSASB (2015): *Reporting Service Performance. Final Pronouncement*. International Public Sector Accounting Standard Board. International Federation of Accountants. Marzo.

- Jackson, P.M: (2009): "The size and scope of the public sector". Incluido in *Public Management and Governance* Edited by Bovaird and Löffler. Second edition Routledge, pp.27-40.
- James, S., Murphy, K., y Reinhart, M. (2005): "The Citizen'. Charter: how such initiatives might be more effective". *Public policy and administration*, Vol. 20, n° 2, pp.1-18.
- Jennings, M. K. (1983): "Gender roles and inequalities in political participation: Results from an eight-nation study". *The Western Political Quarterly*, Vol 33, n° 6, pp. 364-385.
- Jensen, M.C. and Meckling, W.H. (1976): "Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure". *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, n° 4, pp. 305-360.
- Johansson, T., y Siverbo, S. (2009): "Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden". *Financial Accountability y Management*, Vol. 25, n° 2, pp. 197-224.
- Johansson, T., y Siverbo, S. (2011): "Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: an exploratory configuration approach". *Management Accounting Research*, Vol. 22, n° 4, pp. 292-312.
- Jones, D.B., Scott R.B., Kimbro, L., and Ingram, R. (1985): "*The needs of users of Governmental Financial Reports*", *Government Accounting Standards Board*.
- Jones, M. J. y Xiao, J. Z. (2004): "Financial reporting on the Internet by 2010: a consensus view". *Accounting Forum* Vol. 28, No. 3, pp. 237-263.
- Junta de Andalucía (2004): *Manual de Cartas de Servicios*. Consejería de Gobernación
- Justice, J. B., Melitski, J., & Smith, D. L. (2006): "E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness do the best practitioners employ the best practices?" *The American Review of Public Administration*, Vol. 36, n° 3, pp. 301-322.
- Kettl, D. (2001): "Putting performance management to work in the Federal Government". *La Follette Policy Report* Vol. 12, n°1, pp. 8-10.
- Kim, C. K. (2007): "A Cross-national Analysis of Global E-government". *Public Organization Review*, Vol. 7, n° 4, pp.317-329.

- King, S., & Cotterill, S. (2007): "Transformational government? The role of information technology in delivering citizen-centric local public services". *Local Government Studies*, Vol.33, n° 3, pp. 333-354.
- Klijn, E. H. (1997). Policy networks: An overview. Incluido en *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, pp.14-34.
- Klijn, E. H. (2008): "Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme". *Public management review*, Vol. 10, n° 4, pp. 505-525.
- Klijn, E. H. (2010): "Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes". Incluido en *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp 303-321. Routledge
- Klijn, E. H., Steijn, B., y Edelenbos, J. (2010): "The impact of network management on outcomes in governance networks". *Public administration*, Vol. 88, n° 4, pp.1063-1082.
- Klijn, E-H. (2005). "Networks and Inter-International management. Challenging, steering evaluation, and the role of public actors in public management". Incluido in *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp 257-281.
- Kooiman, J. (2005): "Gobernar en Gobernanza". Incluido en *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios Goberna., pp. 57-81.
- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996): "Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993". *Public administration review*, Vol. 56, n° 4, pp. 348-358.
- Lane, J. E. (2000). *New public management*. Routledge
- Lapsley, I. (1999): "Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalizing modernity?" *Financial Accountability y Management*, Vol. 15, n° 3-4, pp. 201-207.
- Lapsley, I. (2008): "The NPM agenda: back to the future". *Financial accountability y management*, Vol. 24, n° 11, pp. 77-96.
- Lapsley, I. (2009): "New Public Management: The cruellest invention of the human spirit?" *Abacus*, Vol. 45, n° 1, pp. 1-21.

- Lapsley, I., y Pallot, J. (2000): "Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government". *Management Accounting Research*, Vol. 11, nº 2, pp. 213-229.
- Larrán Jorge, M., y lasw, B. (2002): "The use of the internet for corporate reporting by Spanish companies". *The International Journal of Digital Accounting Research*, Vol 2, Nº. 1, pp. 53-82.
- Laswad, F., Fisher, R., y Oyelere, P. (2005): "Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities". *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 24, n° 2, pp.101-121.
- Layne, K., & Lee, J. (2001): "Developing fully functional E-government: A four stage model". *Government information quarterly*, Vol. 18, nº 2, pp. 122-136.
- Lee, Chung-pin, Chang, Kaiju and Berry, Frances-Stokes (2011): "Testing the development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A global perspective". *Public Administration Review*, Vol. 71, nº 3, pp. 444-454.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Linders, D. (2012): "From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, Vol 29, n° 4, pp.446-454.
- Local Government Vitoria: Local government (2014): *Better Practice Guide 2014-2015. Performance Reporting Framework Indicator Workbook. Department of Transport, Planning and Local Infrastructures* http://www.dpced.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0020/150383/Local-Government-Planning-and-Reporting-Better-Practice-Guide-PDF-FINAL-WEB-May-2014.pdf. Consulta 20 abril 2015.

- Löffler, E. (2009): "Public Governance in a network society". Included in *Public Management and Governance* Edited by Bovaird and Löffler. Second edition Routledge, pp. 215-232.
- Löffler, E., Parrado, S. y Zmeskal, T. (2007): Improving customer orientation through Service Charters. Handbook for improving quality of public services. OCDE/Ministry of Interior of the Czech Republic/Governance International. <http://www.sigmaweb.org/publications/38370028.pdf>
- Lüder, K. (1992): "A contingency model of governmental accounting innovations in the political administrative environment". *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, nº 7, pp. 99-127.
- Maher, C. S., y Johnson, T. (2008): "Testing for Fiscal Illusion in Wisconsin Towns. International". *Journal of Public Administration*, Vol. 31, nº 14, pp.1513-1531.
- Mahrer, H., y Krimmer, R. (2005): "Towards the enhancement of e-democracy: identifying the notion of the 'middleman paradox". *Information Systems Journal*, Vol. 15, nº 1, pp. 27-42.
- MAP (2006): *Guía para la Gestión de Quejas y Sugerencias*. Colección Evaluación y Calidad. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Marcuccio, M., y Steccolini, I. (2009): "Patterns of voluntary extended performance reporting in Italian local authorities". *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22, nº 2, pp. 146-167.
- Marston, C. L. y Shrives, P. J. (1991): "The use of disclosure indices in accounting research: a review article". *The British Accounting Review*, Vol. 23, nº 3, pp.195-210.
- Martin, S. (2009): "Engaging with citizens and other stakeholders". Included in *Public Management and Governance* Edited by Bovaird and Löffler. Second edition Routledge, pp. 279-296.
- Mascarenhas, R.C. (1993): "Building and enterprise culture in the public Sector: reform of public sector in Australia, Britain and New Zealand". *Public Administration Review*. Vol.53, Nº 4, pp. 319-328.
- Mathews, M. R. (1993). *Socially responsible accounting*. Chapman and Hall, London.
- Mathiasen, D. G. (1999): "The New Public Management and its critics". *International Public Management Journal*, Vol 2, nº 1, pp. 90-111

- Mayntz, R. (2003): "New challenges to governance theory". Incluido en, *Governance as Social and Political Communication*. Manchester University press, cap. 2, pp. 27-40.
- Mayston, D. (1993): "Principals, agents and the economics of accountability in the new public sector". *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol. 6, n° 3, pp.68-96.
- Mbecke, P. (2015): "Municipal entrepreneurship: an alternative strategy to promote, improve and sustain service delivery in local governments in South Africa". *Corporate ownership y control*, Vol. 12, n° 3, pp. 409-418.
- McGee, R., y Gaventa, J. (2011): "Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives". *IDS Working Papers*, n° 383, pp. 1-39.
- McGuire, L. (2001): "Service Charters-global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States". *Public Management Review*, Vol. 3, n° 4, pp. 493-524.
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., y Chew, C. (2009): "Relationship marketing, relational capital and the future of marketing in public service organizations" .*Public Money y Management*, Vol. 29, n° 1, pp. 35-42.
- McNeal, R., Hale, K., y Dotterweich, L. (2008): "Citizen-government interaction and the Internet: Expectations and accomplishments in contact, quality, and trust". *Journal of Information Technology y Politics*, Vol. 5, n° 2, pp. 213-229.
- Meek, G. K., Roberts, C. B. y Gray, S. J. (1995): "Factors influencing voluntary annual report disclosures by US, UK and continental European multinational corporations". *Journal of international business studies*, Vol, 23, N° 6 (3ºQtr), pp.555-572.
- Meijer, A. (2015): "E-governance innovation: Barriers and strategies". *Government Information Quarterly*, Vol. 32, n° 2, pp. 198-206.
- Meijer, A. J. (2007): "Publishing public performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account?" *Government Information Quarterly*, Vol. 24, n° 1, pp. 165-185.
- Meijer, A. J., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012): "Open government: connecting vision and voice". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, n° 1, pp. 10-29.

- Meijer, A.J. (2009): "Understanding modern transparency". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75, n° 2, pp. 255-269.
- Mergel, I. (2013): "A framework for interpreting social media interactions in the public sector". *Government Information Quarterly*, Vol.30, n° 4, pp. 327-334.
- Messner, M. (2009): "The limits of Accountability". *Accounting, Organizations and Society*. Vol 34, pp 918-938.
- Meyer, J. W., y Rowan, B. (1977): "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony". *American journal of sociology*, Vol. 83, n° 2, pp. 340-363.
- Minister of Public Works and Government Services (1997): <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gfc-gpc/gfc-gpc-eng.pdf>-Canadá. Consulta abril 2015.
- Ministry of Establishment (2010): *Towards Pro-People Service Delivery: Citizen`s Charter: a Manual. Civil Service Change Management Programme*. Dhaka. Bangladesh.
- Ministry of Public Administration (2005): Citizen Charters. Mexico <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020468.pdf>
- Monfardini, P. (2010): "Accountability in the new public sector: a comparative case study. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 23, n° 7, pp.632-646.
- Montagna, J. M. (2005): "A framework for the assessment and analysis of electronic government proposals". *Electronic Commerce Research and Applications*, Vol. 4, n° 3, pp. 204-219.
- Montesinos Julve, V y Gimeno Ruiz, A. (1998): "Contabilidad y Control en el marco de la Nueva Gestión Pública". Ponencia presentada a la *IV Jornada de Trabajo sobre Contabilidad de costes y Gestión*. ASEPUC, noviembre.
- Montesinos Julve, V. (2009): "Transparencia y responsabilidad en el sector público: el papel de la información financiera en tiempos de crisis". Incluido en *Especial XV Congreso AECA*.
- Montesinos, V., y Brusca, I. (2007): "Local Government Service Charters: an International Overview". In *11th Biennial Comparative International Governmental Accounting Research Conference, Implementing Reforms in Public Sector Accounting (CIGAR): Problems, Changes and Results*.

- Montesinos, V., y Brusca, I. (2009): "Towards performance, quality and environmental management in local government: the case of Spain". *Local Government Studies*, Vol 35, n° 2, pp. 197-212.
- Moon, M. J. (2002): "The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality?" *Public administration review*, Vol. 62, n° 4, pp. 424-433.
- Moon, M. J. y Norris, D. F. (2005): "Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-government at the municipal level". *Information Systems Journal*, Vol. 15, n° 1, pp. 43-60.
- Moreno Torres, M. (2004): "Cartas de Compromiso en Argentina: fortalecimiento del rol de la Sociedad Civil". *En Breve*, n 40. Banco Mundial.
- Moynihan, D. P., Fernandez, S., Kim, S., LeRoux, K. M., Piotrowski, S. J., Wright, B. E., y Yang, K. (2011): "Performance regimes amidst governance complexity". *Journal of public administration research and theory*, Vol. 21(suppl 1), pp. i141-i155.
- Mueller, D.C. (2008): "Public Choice: an introduction". Incluido en *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Capítulo 2. Edited by Charles Rowley and Friedrich G. Schneider. Springer US.
- Mussari, R. (1998): The citizen's charter: opportunity for NPM implementation in Italian health service. Paper presentado en la *International Public Management Network Conference on Democratic Accountability and the New Public Management*, Atkinson Graduate School of Management, Willamette University, Oregon.
- Nam, T. (2014): "Determining the type of e-government use". *Government Information Quarterly*, Vol. 31, n° 2, pp. 211-220.
- Naranjo-Gil, D. y Alvarez-Dardet, C. (2011): "Gender Differences in the Use of Management Information Systems: An Exploratory Study". *Advances in Management*, Vol 4, n° 4.
- Nasi, G, Frosini, F., y Cristofoli, D. (2011): "Online service provision: are municipalities really innovative? The case of larger municipalities in Italy". *Public Administration*, Vol. 89, n° 3, pp. 821-839.
- Navarro-Galera, A., de los Ríos Berjillos, A., Ruiz-Lozano, M., y Tirado-Valencia, P. (2014): "Transparency of sustainability information in local governments: English-speaking and Nordic cross-country

- analysis". *Journal of Cleaner Production*, Vol. 64, n° 1 (febrero), pp. 495-504.
- Nigussa, F. (2014): "A critical analysis of the conceptualization and implementation of Citizens' Charters: case studies from UK, India, South Africa and Ethiopia". *Public Policy and Administration Research*, Vol.4, n° 1, pp.50-59.
- Nikos, M. (2001): "Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?" *International Public Management Review*, Vol.2 n° 2, pp. 39-53.
- Niskanen, W.A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atcherton. Chicago.
- Norris, D. F., & Moon, M. J. (2005): "Advancing e-government at the grassroots: tortoise or hare?" *Public Administration Review*, Vol. 65, n° 1, pp. 64-75.
- Norris, D. F., y Reddick, C. G. (2013): "Local e-government in the United States: transformation or incremental change?" *Public Administration Review*, Vol. 73, n° 1, pp. 165-175.
- O'Neill, D. and Hughes, O. (2000) "Reaching the Limits of Managerialism: The Kennett Revolution in Victoria". Paper presented to *INPUMA Conference*. Sidney. March.
- O'Toole, L (jr) y Meier, K.J. (2010): "Implementation and managerial networking in the New public Governance". Incluido en *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge, pp 322-337.
- OCDE (1987): *Administration as a Service, the Public as a Client*. Organization for Economic Cooperation and Development.
- OCDE (1995): *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD countries*. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris.
- OCDE (2006): *La modernización del Estado. El camino a seguir*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- OCDE, (2003a): *Promise and problems of e-democracy, Challenges of Online Citizen engagement*. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris
- OCDE, (2003b): *The E-Government imperative. Main findings*. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris

- Ohemeng, F. L. K. (2010): "The new Charter System in Ghana: the 'holy grail of public service delivery?'. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, n° 1, pp. 115-136.
- Olías de Lima, B. (2003): "La Mejora de los Servicios Públicos y la Revisión de las Relaciones entre la Administración y el Ciudadano: las Cartas de Servicios". *Reforma y Democracia*, vol 25, pp. 1-17.
- Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local.
- Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de gasto de las entidades locales.
- Ormond, D. y Löffler, E. (1998): "New Public Management: What to take and What to Leave". Paper presented to *III International Congress of CLAD on State and Public Administration Reform*. Madrid. Octubre.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company. Reading M.A.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998): *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el Gobierno*. Paidós Estado y Sociedad.
- Osborne, S. P. (2006). "The New Public Governance?" *Public Management Review*, Vol.8, n° 30, pp. 377-388.
- Osborne, S. P. (2010b): "Delivering public services: time for a new theory?" *Public Management Review*, Vol.12, n° 1, pp. 1-10.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., y Nasi, G. (2013). "A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach". *The American Review of Public Administration*, Vol. 43, n° 2, pp. 135-158.
- Osborne, S. P., y Strokosch, K. (2013): "It takes two to tango? Understanding the Co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives". *British Journal of Management*, Vol. 24, n° (S1), pp. S31-S47.
- Osborne, S.P. (2010a): "The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Incluido en *The New Public Governance: Emerging*

- Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 1-16. Routledge
- Pallot, J. (1996): "Newer than New Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand." *Paper presented to the conference on The New Public Management in International Perspective. Institute of Public Finance and Fiscal Law, St. Gallen, Switzerland, July.*
- Papenfuß, U., & Schaefer, C. (2010): "Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision-an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective". *International Review of Administrative Sciences*, Vol 76, n° 3, pp. 555-576.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., y Berry, L. (1988): "SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality" *Journal of Retailing*. Vol 64, Spring, pp 12-40.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (1998): "Governance without government? Rethinking public administration". *Journal of public administration research and theory*, Vol. 8, n° 2, pp. 223-243.
- Peters, T.J. y Waterman, R.H. (1984): *En busca de la excelencia. Lecciones de las empresas mejor gestionadas de Estados Unidos*. Ediciones Folio.
- PGCP (2010): Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública. Ministerio de Economía y Hacienda.
- Pierre, J., y Peters, G. B. (2000): "Why the concern with governance now?" Included in *Governance, politics and the state*. St. Martin's press, pp. 50-69.
- Pina, V., Torres, L., y Acerete, B. (2007). "Are ICTs promoting government accountability? A comparative analysis of e-governance developments in 19 OECD countries". *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 18, n° 5, pp. 583-602.
- Pina, V., Torres, L., y Royo, S., (2010): "Is E-Government promoting convergence towards more accountable Local Governments?" *International Public Management Journal*, Vol. 13, n° 4, pp. 350-380.

- Piotrowski, S. J., y Van Ryzin, G. G. (2007): "Citizen attitudes toward transparency in local government". *The American Review of Public Administration*, Vol. 37, n° 3, pp. 306-323.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (1994): "The Citizen`s Charter: A preliminary analysis". *Public Money and Management*, Vol. 14, n° 2, pp.9-14.
- Pollitt, C. (2011): "30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern?" *World Bank´s Consultation Exercise*. <http://blogs.worldbank.org/governance/30-years-of-public-management-reforms-has-there-been-a-pattern>. Consulta enero de 2013.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A comparative analysis*. Second edition. Oxford University Press.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance and Neo-Weberian State*. Tercera Edición. Oxford University Press.
- Pollitt, C., y Dan, S. (2013): "Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature". *Public Performance and Management Review*, Vol. 37, n° 1, pp. 7-32.
- Post, D. y Agarwal, S. (2011): *Citizen charters: enhancing service delivery through accountability*. Social Development how to series. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/08/14875152/citizen-charters-enhancing-service-delivery-through-accountability>. Consulta marzo 2015.
- Powell, M. (2005): "The theory of audit explosion. Implications for public sector reforming". Incluido en *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp. 326-347.
- Prats i Catalá, J. (2005): *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones Públicas de Nuestro Tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Rahman, D. (2013): "Citizen's Charter in practice: The cultural challenge towards administrative systems in Bangladesh." *Department of Government and Politics. Jahangirnagar University* <http://govpoliju.com/citizens-charter-in-practice-the-cultural->

[challenge-towards-administrative-systems-in-bangladesh/](#) Consulta 30 de abril de 2015.

- Razzaque, F. (2012): *Making Citizen's Charter Effective in Public Organizations of Bangladesh: Rhetoric or Reality? A study of Department of Immigration and Pass*. Thesis submitted to Department of Administration and Organizational Theory. University of Bergen.
- Real Decreto 1259/1999 de 16 de julio, por los que se regulan las Cartas de Servicio y premios de calidad en la Administración General del Estado.
- Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
- Reddick, C. G. (2005): "Citizen interaction with e-government: From the streets to servers?" *Government Information Quarterly*, Vol. 22, n° 1, pp. 38-57.
- Reddick, C. G. (2009): "The adoption of centralized customer service systems: A survey of local governments". *Government Information Quarterly*, Vol. 26, n° 1, pp. 219-226.
- Reddick, C. G., & Roy, J. (2013): "Business perceptions and satisfaction with e-government: Findings from a Canadian survey". *Government Information Quarterly*, Vol. 30 n° 1, pp. 1-9.
- Reinholde, I. (2011): *Performance evaluation in Latvian public administration*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005587.pdf>. Consulta 3 de mayo 2015.
- Rhee, S. K., y Rha, J. Y. (2009): "Public service quality and customer satisfaction: exploring the attributes of service quality in the public sector". *The service industries journal*, Vol. 29, n° 11, pp.1491-1512.
- Rhodes, R. A. W. (1996): "The new governance: governing without government". *Political studies*, Vol. 44, n° 4, pp. 652-667.
- Ríos, A. M., Bastida, F., y Benito, B. (2014): "Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight An International Approach". *The*

American Review of Public Administration, 0275074014565020, pp. 1-23

- Robbins, W. A., y Austin, K. R. (1986): "Disclosure quality in governmental financial reports: An assessment of the appropriateness of a compound measure". *Journal of Accounting Research*, Vol. 24, n° 2, pp. 412-421.
- Rodríguez Domínguez, L., García Sánchez, I. M., y Gallego Álvarez, I. (2011): "Determining factors of e-government development: a worldwide national approach". *International Public Management Journal*, Vol. 14, n° 2, pp. 218-248.
- Rogers, E. (1995): *Diffusion of Innovations*. Simon and Schuster INC. The Free Press. Cuarta Edición.
- Royo, S. (2008): *El Gobierno Electrónico en la Rendición de Cuentas de la Administración Local*. Estudios de Hacienda pública. Instituto de Estudios Fiscales.
- Royo, S., Yetano, A., y Acerete, B. (2014): "E-Participation and Environmental Protection: Are Local Governments Really Committed?" *Public Administration Review*, Vol. 74, n° 1, pp. 87-98.
- Rubin, I.S. y Kelly, J. (2005): Budget and Accounting Reforms. Implications for Public Sector Reforming". Incluido en *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp.563-591.
- Ruiter, D. W.P. (2005): "Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance?" *European Journal of Law and Economics*, Vol. 20, n° 3, pp. 287-303.
- Saguin, K. (2013): "Critical Challenges in Implementing the Citizen's Charter Initiative: Insights from Selected Local Government Units". *Philippine Journal of Public Administration*, Vol 57, n° 1, pp. 30-57.
- Saliterer, I., y Korac, S. (2013): "Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes". *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 24, n° 7, pp. 502-517.
- Sanger, M. B. (2008): "From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance". *Public Administration Review*, Vol. 68, n° s1, pp. S70-S85.

- Sanger, M. B. (2013): "Does measuring performance lead to better performance?" *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 32, n° 1, pp. 185-203.
- Savoldelli, A., Codagnone, C., & Misuraca, G. (2014): "Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption". *Government Information Quarterly*, Vol. 31, S63-S71.
- Saxena, K. B. C. (2005): "Towards excellence in e-governance". *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18, n° 6, pp. 498-513.
- Schiavo, L. L. (2000): "Quality standards in the public sector: Differences between Italy and the UK in the citizen's charter initiative". *Public Administration*, Vol. 78, n° 3, pp. 679-698.
- Shaoul, J., Stafford, A., y Stapleton, P. (2012): "Accountability and corporate governance of public private partnerships". *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 23, n° 3, pp. 213-229.
- Sharma, A., & Agnihotri, V. K. (2001): "New Developments in Public Administration The Citizen's Charter: The Indian Experience". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, n° 4, pp.733-739.
- Sharma, D. (2012): "An evaluation of Citizen's Charter in Local Government. A case study of Chandigarh", India. JOAAG, vol.7. n° 1. http://joaag.com/uploads/7_1__7_Case_Sharma_FINAL.pdf
- Shirsath, S.T.: (2014): "Citizens' Charter as a Tool of Good Governance". *International Referred Online Research Journal. Issue XXI*, <http://onlineresearchjournalsssm.in/wp-content/uploads/2014/08/sirsath-6-full.pdf>.
- Siau, K., & Long, Y. (2009): "Factors impacting e-government development". *The Journal of Computer Information Systems*, Vol. 50, n° 1, pp 98-107.
- Siau, K. y Long, Y. (2005): "Synthesizing e-government stage models-a meta-synthesis based on meta-ethnography approach". *Industrial Management y Data Systems*, Vol. 105, n° 4, pp. 443-458.
- Siau, K., y Long, Y. (2006): "Using social development lenses to understand e-government development". *Journal of Global Information Management*, Vol. 14 n° 1, pp. 47-62.

- Silcock, R. (2001). "What is e-government" *Parliamentary affairs*, Vol. 54, n° 1, pp. 88-101.
- Steccolini, I. (2004): "Is the annual report an accountability medium? An empirical investigation into Italian local governments". *Financial Accountability y Management*, Vol. 20, n° 3, pp. 327-350.
- Stoker, G. (1998): "Governance as Theory: five propositions." *International Social Science Journal*, Vol. 50, n° 155, pp. 17-28.
- Stoker, G. (2011): "Was Local Governance such a Good Idea? A Comparative Perspective". *Public Administration*, Vol. 89, n° 1, pp. 15-31.
- Taylor, I. (1999): "Raising the expectation interest: New Labour and the Citizen's Charter". *Public Policy and Administration*, Vol. 14, n° 4, pp. 29-38.
- Tellier, P. M. (1990): "Public Service 2000: The renewal of the public service". *Canadian Public Administration*, Vol. 33, n°2, pp. 123-132.
- Ter Bogt, H. J. (2008): "Recent and future management changes in local government: Continuing focus on rationality and efficiency?". *Financial Accountability y Management*, Vol. 24, n° 1, pp. 31-57.
- Thomas, J. C., y Streib, G. (2005): "E-Democracy, E-Commerce, and E-Research examining the electronic ties between citizens and governments". *Administration y Society*, Vol. 37, n°3, pp. 259-280.
- Thomassen, J. P., Ahaus, K., Van de Walle, S., y Nabitiz, U. (2014): "An implementation framework for public service charters: results of a concept mapping study". *Public Management Review*, Vol. 16, n° 4, pp. 570-589.
- Tindigarukayo, J. K. (2012): "Clients' levels of satisfaction with public service provision in Jamaica". *International Journal of humanities and Social Science*. Vol 2, n°15, pp. 20-31.
- Titah, R., y Barki, H. (2008): "E-Government adoption and acceptance: A literature review and research framework". *E-Government Research: Policy and Management*.
- Tolbert, C. J., Mossberger, K., y McNeal, R. (2008): "Institutions, policy innovation, and E-Government in the American States". *Public Administration Review*, Vol 68, n° 3, pp. 549-563.

- Tolbert, C. J., y Mossberger, K. (2006): "The effects of e-government on trust and confidence in government". *Public Administration Review*, Vol. 6, n° 3, pp. 354-369.
- Torres, L. (2004): "Trajectories in public administration reforms in European Continental countries". *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, n° 3, pp. 99-112.
- Torres, L. (2005): "Service charters: Reshaping trust in government. The case of Spain". *Public Administration Review*, Vol. 65, n° 6, pp. 687-699.
- Torres, L. (2006): "Service charters in Spain: Transparency and citizen empowerment or government marketing?" *Public Money and Management*, Vol. 26, n° 3, pp. 159-164.
- Torres, L. y Pina, V. (2002): "Changes in public sector delivery in the EU Countries". *Public Money and management*. Vol 22, n° 4, pp. 41-48.
- Torres, L. Pina, V. y Acerete, B. (2006): "E-Governance developments in European Union cities: Reshaping Government's relationship with citizens". *Governance*, Vol. 19, n° 2, pp. 277-302.
- Torres, L., Pina, V., y Royo, S. (2005): "E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?" *Online Information Review*, Vol. 29, n° 5, pp. 531-553.
- Trabelsi, S., Debreceny, R., y Lymer, A. (2014) "An empirical examination of corporate websites as a voluntary disclosure medium". *International Journal of Applied Decision Sciences*, Vol. 7, n° 1, pp. 1-32.
- Trabelsi, S., Labelle, R., y Dumontier, P. (2008): "Incremental voluntary disclosure on corporate websites, determinants and consequences". *Journal of Contemporary Accounting y Economics*, Vol. 4, n°2, pp.120-155.
- Treasury Board of Canada (2014): *Policy on Service*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=textyid=27916>. Canadá. Consulta 30 de abril de 2015.
- Treasury Board of Canada (2015): *Guideline on Service Management*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=28422>. Canadá. Consulta 30 de abril de 2015.

- UNDP (1997): *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme Policy Document. January. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>. Consulta 7 de mayo de 2013.
- UNDP (2012): *Citizen`s Charter: Improving Local government Service*. http://www.lk.undp.org/content/srilanka/en/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/citizen_s-charter--improving-local-government-service-delivery-.html. Consulta 8 de mayo de 2015.
- UNESCAP (2007): *What is good governance?* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>. Consulta 9 de mayo 2013.
- United Nations (2012). *E-Government Survey 2012: E-government for the people*. New York: United Nations. Disponible: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf>. Consulta 29 de marzo 2015.
- Van de Walle, S., Thijs, N., y Bouckaert, G. (2005): "A tale of two charters: Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium" .*Public Management Review*, Vol. 7 n° 3, pp. 367-390.
- Van Deursen, A., y Van Dijk, J. (2011): "Internet skills and the digital divide". *New media and society*, Vol. 13, n° 6, pp. 893-911.
- Van Greunen, J. (2001): "L'ets talk about the Customer Service Charter- Part 1". *Reform Forum: Journal for Educational Reform in Namibia*, Vol. 12.
- <http://www.nied.edu.na/publications/journals/journal12/Journal%2012%20Article%201.pdf>.
- Van Helden, G. J., Johnsen, Å. y Vakkuri, J. (2012): "The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation".*Evaluation*, Vol. 18, n° 2, pp. 159-175.
- Van Helden, J.G. (2000): "Is financial stress an incentive for the adoption of businesslike planning and control in local Government? A comparative study of eight Dutch municipalities". *Financial Accountability and Management*, Vol.16, n° 1, pp. 83-100.
- Van Ryzin, G. G. (2011): "Outcomes, process, and trust of civil servants". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21 n° 4, pp. 745-760.

- Van Thiel, S., y Leeuw, F. L. (2002): "The performance paradox in the public sector". *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, nº 3, pp. 267-281.
- Vela Bargues, J.M. (2014): "La normalización de la Contabilidad de la Administración Local". Incluido en *la Nueva Contabilidad de la Administración Local. Una aproximación normativa, práctica y Conceptual*. Editorial Universitat Politècnica de València.
- Velotti, L., (2008): "Service Contract and Services Chart as tools of governance between local agency, enterprise and citizen". Draft paper for the Open Track: *New Forms of Territorial Governance* IRSPM Conference. Brisbane.
- Vicente, M. R., & Novo, A. (2014): "An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement". *Government Information Quarterly*, Vol. 31, nº 3, pp. 379-387.
- Vigoda, E. (2002): "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration". *Public Administration Review*, Vol 62, nº 5, pp 527-540.
- Walsh, K. (1994): "Marketing and public sector management". *European Journal of Marketing*, Vol. 28, nº 3, pp. 63-71.
- Welch, E. W., Hinnant, C. C. y Moon, M. J. (2005): "Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government". *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, nº 3, pp. 371-391.
- West, D. M. (2004): "E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes". *Public administration review*, Vol. 64, nº 1, pp. 15-27.
- West, D. M. (2008): *Improving technology utilization in electronic government around the world, 2008*. Brookings Institution, Governance Studies.
- Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, Free Press. Collier Macmillan Publishers.
- Williamson, O. (1989): "Transaction Cost Economics" Incluido en *Handbook of Industrial Organization*. Editado por R. Schmalensee and R.D. Willig. Elsevier Science Publishers B. V. Vol I, cap 3, pp. 136 a 182.

- Williamson, O. (1999): "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective". *Journal of Law, Economics and Organizations*, Vol. 15, nº1, pp 306-342.
- Wong, W., & Welch, E. (2004): "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability". *Governance*, Vol. 17, nº 2, pp. 275-297.
- Woolum, J. (2011): "Citizen involvement in performance measurement and reporting: A comparative case study from local government". *Public Performance and Management Review*, Vol. 35, nº 1, pp. 79-102.
- Yang, K., y Holzer, M. (2006): "The performance-trust link: Implications for performance measurement". *Public Administration Review*, Vol. 66, nº 1, pp. 114-126.
- Yildiz, M. (2007): "E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward". *Government Information Quarterly*, Vol. 24, nº 3, pp. 646-665.
- Zeithaml, V.A., Parasuraman, A. y Berry, L. (1985): "Problems and Strategies in Service" Marketing. *Journal of marketing*. Vol 49, Spring, pp 33-46.
- Zeithaml, V.A., Parasuraman, A. y Berry, L. (1993): *Calidad Total en la Gestión de los Servicios Públicos*. Ediciones Díaz de Santos, 2007
- Zhang, H., Xu, X., y Xiao, J. (2014): "Diffusion of e-government: A literature review and directions for future directions". *Government Information Quarterly*, Vol. 31, nº 4, pp. 631-636.
- Zheng, Y., Schachter, H. L., y Holzer, M. (2014): "The impact of government form on e-participation: A study of New Jersey municipalities". *Government Information Quarterly*, Vol. 31, nº 4, pp. 653-659.
- Zimmerman, J.L. (1977): "The municipal accounting maze. An analysis of political incentives". *Journal of Accounting Research*. Vol 15, Studies on Measurement and Evaluation of the Economic Efficiency of Public and Private Nonprofit Institutions, pp. 107-144.

AYUNTAMIENTOS CONSULTADOS

ALBACETE	http://www.albacete.es/
ALCALÁ DE HENARES	http://www.ayto-alcaladehenares.es
ALCOBENDAS	http://www.alcobendas.org/
ALCORCÓN	http://www.ayto-alcorcon.es/
ALGECIRAS	http://www.algeciras.es
ALICANTE	http://www.alicante.es/
ALMERÍA	http://www.aytoalmeria.es/
ARONA	http://www.arona.org
ÁVILA	http://www.avila.es
AVILÉS	http://aviles.es/web/ayuntamiento/
BADAJOS	http://www.aytobadajoz.es
BADALONA	http://badalona.cat/portaWeb/
BARAKALDO	http://www.barakaldo.org/
BARCELONA	http://ajuntament.barcelona.cat/es
BILBAO	http://www.bilbao.net/dubi-dubi/
BURGOS	http://www.aytoburgos.es/
CÁCERES	http://www.ayto-caceres.es/
CÁDIZ	http://www.cadiz.es/
CARTAGENA	http://www.cartagena.es/
CASTELLÓN DE LA PLANA	https://portal.castello.es
CEUTA	http://www.gobiernodeceuta.es/
CHICLANA DE LA FRONTERA	https://www.chiclana.es/
CIUDAD REAL	http://ciudadreal.es/
CORNELLA DE LLOBREGAT	http://www.cornella.cat/es/index.asp?idioma=es
CORUÑA	http://www.coruna.es
COSLADA	http://coslada.es/semsys/ciudadanos/portal/inicio
CUENCA	http://www.cuenca.es/
DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN	https://www.donostia.org/
DOS HERMANAS	http://www.doshermanas.es/
EJIDO	http://www.elejido.org/

EL PUERTO DE SANTA MARÍA	http://www.elpuertodesantamaria.es
ELCHE	http://www.elche.es/
FERROL	http://www.ferrol.es
FUENGIROLA	http://www.fuengirola.es
FUENLABRADA	http://www.ayto-fuenlabrada.es/
GANDÍA	http://www.gandia.org/
GETAFE	http://getafe.es/
GETXO	http://getxo.eus/es/
GIJÓN	http://www.gijon.es/
GIRONA	http://www.girona.cat/
GRANADA	http://www.granada.es/
GUADALAJARA	http://www.guadalajara.es/
HOSPITALET DE LLOBREGAT	http://www.l-h.cat/
HUELVA	http://www.huelva.es/
HUESCA	http://www.huesca.es/
JAÉN	http://www.aytojaen.es/
JEREZ DE LA FRONTERA	http://www.jerez.es/
LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	http://www.laspalmasgc.es
LAS ROZAS	https://www.lasrozas.es/
LEGANÉS	http://www.leganes.org/
LEÓN	http://www.aytoleon.es/
LLEIDA	http://www.paeria.es/cas/ajuntament/
LOGROÑO	http://www.logroño.es/
LORCA	http://www.lorca.es/
LUGO	http://www.lugo.es/
MADRID	http://www.madrid.es/
MÁLAGA	http://www.malaga.eu/
MANRESA	https://www.manresa.cat
MARBELLA	http://www.marbella.es/
MATARÓ	http://www.mataro.cat/
MELILLA	http://www.melilla.es/
MÉRIDA	http://merida.es/
MIJAS	http://www.mijas.es

MÓSTOLES	https://www.mostoles.es/
MURCIA	http://www.murcia.es/
ORIHUELA	http://www.oriuela.es
OURENSE	http://www.ourense.es/
OVIEDO	http://www.oviedo.es/
PALENCIA	http://www.aytopalencia.es/
PALMA DE MALLORCA	http://www.palmademallorca.es
PAMPLONA	http://www.pamplona.es/
PARLA	http://www.ayuntamientoparla.es/
PONTEVEDRA	http://www.pontevedra.gal/
POZUELO DE ALARCÓN	http://www.pozuelodealarcon.org/
REUS	http://www.reus.cat/
RIVAS VACIA MADRID	http://www.rivasciudad.es/
ROQUETAS DE MAR	http://www.aytoroquetas.org/
SABADELL	http://www.sabadell.cat/es/
SALAMANCA	http://www.aytosalamanca.es/
SAN BOI DE LLOBREGAT	http://www.santboi.cat
SAN CRISTOBA DE LA LAGUNA	http://www.aytolalaguna.com/
SAN CUGAT DEL VALLÉS	http://www.santcugat.cat/
SAN FERNANDO	http://www.sanfernando.es
SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	http://www.ssreyes.org/
SANTA COLOMA DE GRAMENET	http://www.gramenet.cat/
SANTA CRUZ DE TENERIFE	http://www.santacruzdetenerife.es/inicio/?L=0
SANTANDER	http://www.ayto-santander.es/
SANTIAGO DE COMPOSTELA	http://www.santiagodecompostela.org/
SEGOVIA	http://www.segovia.es/
SEVILLA	http://www.sevilla.org/
SORIA	http://www.soria.es
TALAVERA DE LA REINA	http://www.talavera.org/ayuntamiento

TARRAGONA	https://www.tarragona.cat/
TELDE	http://www.telde.es/
TERRASA	http://www.terrassa.cat/es
TERUEL	http://www.teruel.es
TOLEDO	http://www.ayto-toledo.org/
TORREJÓN DE ARDOZ	http://www.ayto-torrejon.es/
TORRENT	http://www.torrent.es/
TORREVIEJA	http://www.torrevieja.es/
VALENCIA	https://www.valencia.es/
VALLADOLID	https://www.valladolid.es/
VÉLEZ MALAGA	www.velezmalaga.es/
VIGO	http://hoxe.vigo.org/
VITORIA GASTEIZ	http://www.vitoria-gasteiz.org/
ZAMORA	http://www.zamora.es/
ZARAGOZA	http://www.zaragoza.es/

OTRAS PÁGINAS WEB CONSULTADAS

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/resultados_del_programa.htm

<https://www.gov.uk/>

<http://www.customerserviceexcellence.uk.com/>

<http://www.modernisation.gouv.fr/la-qualite-des-services-publics-sameliore/en-fixant-des-referentiels/le-referentiel-marianne-socle-dengagement-interministeriel-en-matiere-de-qualite-daccueil>

www.cartaservizi.com

<http://www.hko.gov.hk/abouthko/pledge.htm>

<https://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Servicedeclarations.pdf>

http://www.forskingsradet.no/en/Article/Service_declaration_and_environmental_policy/1226993838191

http://www.police.gov.hk/info/doc/about_us/e_traffic.pdf

<http://www.hkfsd.gov.hk/eng/performance.html>

<http://www.immi.gov.au/about/charters/client-services-charter/client-service-charter1.pdf>

<http://www.dti.gov.ph/dti/index.php/about/citizen-s-charter>

<http://www.nla.gov.au/service-charter>

<http://www.dol.gov/open/customer-service-plan.htm>

<https://www.sba.gov/sites/default/files/aboutsbaarticle/SBA%20Customer%20Service%20Plan.pdf>

<http://energy.gov/downloads/department-energy-customer-service-plan>

https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

<https://www.whitehouse.gov/>

<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/performance/Zients-Opening-Statement-to-Senate-Committee-05102011.pdf>

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/27/executive-order-13571-streamlining-service-delivery-and-improving-custom>

<http://www.performance.gov/>

<http://www.prefecturabihor.ro/>

<http://www.gov.za/governance-and-administration-cluster-media-briefing>

<http://www.modernisation.gouv.fr/la-qualite-des-services-publics-sameliore/en-fixant-des-referentiels/le-referentiel-marianne-socle-dengagement-interministeriel-en-matiere-de-qualite-daccueil>

http://www.dssl.limpopo.gov.za/docs/bathopele/Principles_of_Batho_Pele.pdf

<http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/planes-anteriores/Paginas/plan-avanza.aspx>

ANEXOS

Anexo 1. Cartas consultadas. Distribución por municipios.

ALBACETE
Centro de autoempleo y nuevas empresas
ALCOBENDAS
Policía local
Patronato municipal de deportes
Atención ciudadana
Parques y jardines
Archivo municipal
Compromiso mayores
Escuelas infantiles
ALCORCÓN
Instituto municipal para el empleo y la promoción económica de Alcorcón (IMEPE)
ALICANTE
Acción social
Asesoría jurídica
Alcaldía
Comercio
Contratación y patrimonio
Coordinación de proyectos
Cultura
Educación
Escuelas infantiles
Estadística
Fiestas
Hacienda
Informática
Intervención
Juventud
Medio ambiente
Mercados
Oficina técnica de informes valoraciones y proyectos

Anexo 1. Continuación

Participación ciudadana
Recursos humanos
Registro general e información
Sanidad y consumo
Secretaria general del pleno
Seguridad- Asesoría Jurídica y de Asistencia Letrada
Seguridad-Económico-Jurídico
Policía local
Seguridad- tráfico y planificación viaria
Seguridad-transportes y comunicaciones
Seguridad-unidad de sanciones y subastas
Seguridad-servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento
Seguridad-protección civil
Servicio de prevención de riesgos y medicina laboral
Servicios y mantenimiento
Tesorería
Turismo y playas
Urbanismo
Vicesecretaria
Patronato municipal de la vivienda
ALMERÍA
Playa de Almería
AVILÉS
Servicios sociales
BARAKALDO
Recaudación municipal
BARCELONA
Instituto municipal de hacienda
Servicios de atención ciudadana
BILBAO
Bilbobus
Servicio de ayuda a domicilio-SAD
Violencia de genero

Anexo 1. Continuación

Gabinete de prensa
Área de euskera
Oficina municipal de información al consumidor (OMIC)
Bibliotecas municipales
Emergencia municipales
Aparcamientos municipales para residentes
BURGOS
Acción social -CEAS
Archivo
Centros cívicos
Policía local
Atención ciudadana 010
CÁCERES
Concejalía de cultura
Instituto municipal de deportes
Instituto municipal asuntos sociales
Instituto municipal de la juventud
Universidad popular
Centro de información europea
Policía local
Sistema de información geográfica
CÁDIZ
Playa Victoria
Playa La Caleta
Turismo
CARTAGENA
Servicios administrativos
Comunicación y protocolo
Educación
Atención social
Deportes
Policía local
Archivos y bibliotecas

Anexo 1. Continuación

Agencia de desarrollo local y empleo
Juventud
Atención al ciudadano
Cultura y festejos
CEUTA
Mujer
CHICLANA DE LA FRONTERA
Plan local de acción en materia educativa
Playa de la Barrosa
Playa Sancti Petri
Delegación de la mujer
CORNELLA DE LLOBREGAT
Sindic de Greuges
COSLADA
Formación empleo-promoción económica-turismo-innovación
CUENCA
Área de intervención social
DONOSTIA SAN SEBASTIAN
Dbus
Guardia municipal
EJIDO
Gestión de población
LEÓN
Sugerencias y reclamaciones
FUENLABRADA
Servicios telemáticos
Concejalía de seguridad ciudadana, tráfico y policía local
GANDÍA
Servicio de atención ciudadana y registro
Policía
Políticas de igualdad y participación ciudadana
Urbanismo
Servicios básicos

Anexo 1. Continuación

Servicios sociales
Economía y hacienda
GETAFE
Asuntos sociales
Consumo
Cooperación
Cultura
Deportes
Educación
Juventud
Mujer
Participación ciudadana
Sanidad
Atención al vecino
Comercio e industria
Empleo
Hacienda
Movilidad y transportes
Nuevas tecnologías
Limpieza y mantenimiento
Medio ambiente
Urbanismo y obras públicas
Vivienda
GETXO
Archivo municipal
Tesorería municipal
GIJÓN
EMULSA
EMULSA puntos limpios
Playa del Arabeyal
Playa de San Lorenzo
Playa de Poniente
Archivo Municipal

Anexo 1. Continuación

Patronato Deportivo Municipal
Carta del Agua
GRANADA
EMASAGRA
IMFE- servicios de atención e información a la ciudadanía
IMFE-Área de desarrollo empresarial
IMFE-Servicio de formación
GUADALAJARA
Policía local
HOSPITALET DE LLOBREGAT
OMIC. Oficina municipal de información al consumidor
Carta de servicios de la junta arbitral de consumo
Protección de animales
Salud ambiental
Servicios de vigilancia y control sanitario de jardines de infancia
Vigilancia y control sanitario de piercings y tatuajes
Servicios de vigilancia y control de comedores colectivos sociales
Vigilancia y control sanitario de mercados municipales
Centro de salud para jóvenes
Laboratorio de salud pública
Programa de alimentación saludable
Programa de reducción de daños
Servicios de podología para personas mayores
Insalubridad en viviendas y lugares no habitados
Vigilancia y lucha integrada contra plagas urbanas
JEREZ DE LA FRONTERA
Carta servicios emprendedor
LAS PALMAS DE GRAN CANARIAS
Playas
LEGANÉS
Carta de servicios de ayuda a domicilio
Actividades deportivas
Servicio de bibliotecas

Anexo 1. Continuación

Servicio de centros cívicos
Control de plagas y animales
Desarrollo local y empleo
Escuelas infantiles
Grandes parques y jardines
Servicios de infancia
Instalaciones deportivas
Servicios de juventud
Escuela de música
Servicios de información al consumidor
Unidad de datos
Policía local
Sugerencias y reclamaciones
Archivo municipal
Centro de atención al usuario
Centro municipal de atención y prevención a las drogodependencias
Laboratorio municipal de salud pública
Recogida de residuos domiciliarios
LEÓN
Instituto leonés de renovación urbana y vivienda
LLEIDA
Aigues de Lleida
LOGROÑO
Archivo municipal
Dirección general de contratación y servicios comunitarios
Servicios Resolución averías 72h
LORCA
Oficina de participación ciudadana
LUGO
Unidad de aguas
Biblioteca municipal
Casa de la mujer
Oficina del cementerio

Anexo 1. Continuación

Oficina de contratación
Escuelas infantiles municipales
Oficina de estadística
Hacienda local
Servicio de medio ambiente
Protección civil
Negociado de registro general
Sanidad y consumo
Tesorería municipal
Tráfico y transportes
Turismo
Juventud
Educación
Deportes
MÁLAGA
Archivo administrativo intermedio
Centro municipal de formación
Empresa malagueña de transportes (EMT)
Escuela de seguridad pública (ESPAM)
Instituto para formación y empleo (IMFE)
Playas
Turismo
Juventud
Parque cementerio (PARCEMASA)
Parque oeste (LIMPOSAN)
Gestión tributaria (GESTRISAM)
LIMASA
Movilidad/trafico
OMAC
Sanidad
Policía local
Palacio de ferias

Anexo 1. Continuación

MADRID
Actividades de competición deportiva
Actividades de educación y sensibilización ambiental
Actividades sanitarias para la prevención y protección de salud en el trabajo
Habitabilidad y salubridad de la vivienda
Servicios de ayuda a domicilio
Centros de día del ayuntamiento de Madrid
Servicios de teleasistencia domiciliaria
Centros de servicios sociales-atención primaria
Oficina municipal de información al consumidor
Red de bibliotecas públicas
Red municipal de información juvenil
Clases y escuelas deportivas
Fomento del asociacionismo
Servicios deportivos
Agencia para el empleo de Madrid
Atención a la ciudadanía de la policía municipal de Madrid
Recogida y tratamiento de residuos
Medicina deportiva
Atención al menor de la policía municipal de Madrid
Bomberos
Samur-protección civil
Atención integral al contribuyente de la agencia tributaria Madrid
Servicio de registro
Calidad del aire
Agentes de movilidad
Secretaría general técnica de seguridad y emergencias
Atención al turista extranjero
Arbolado urbano
Actividades socioculturales de los distritos
Oficinas de atención al ciudadano Línea Madrid
Padrón de habitantes de la ciudad de Madrid
Portal web municipal Línea Madrid

Anexo 1. Continuación

Atención e información turística
Educación social
Teléfono 010 Línea Madrid
Salud pública en materia de protección animal
Instituto de adicciones de Madrid Salud
Brotes y alertas alimentarias en salud pública
Información estadística de la ciudad de Madrid
Programa de visitas guiadas "Descubre Madrid"
Agencia de gestión de licencias de actividades
Samur social
Sugerencias y reclamaciones
Servicios de gestión de agua
Prevención y control de plagas en la ciudad de Madrid
Parques y jardines
Centros municipales de mayores
Centro de apoyo a las familias
Centros de atención a la infancia
Cita previa
MATARÓ
Licencias
Servicio de atención ciudadana
Policía local
Salud pública, consumo y servicios sociales, sanidad y servicios sociales
Patronato municipal de deportes
MELILLA
Acceso al empleo público
Formación de empleados públicos
Red de oficinas de información y atención al ciudadano
Centro de atención y servicios administrativos domiciliarios(CASAD)
Libro de quejas y sugerencias
Registro general de la ciudad autónoma de Melilla
Tablón de edictos

Anexo 1. Continuación

Teléfono 010 de atención e información al ciudadano y asistencia telemática a los ciudadanos
Centro de servicios sociales
Granja escuela Gloria Fuertes
De mercados
Centro de día San Francisco-comedor social
Programa de ludoteca de la Ciudad Autónoma de Melilla
Servicio de atención domiciliaria
Servicio de teleasistencia domiciliaria
Aula para mayores
Feria de la ciudad de Melilla
Biblioteca pública
Museo Peñuelas
Teatro Kursaal
Oficina de información turística
Agencia de empleo y desarrollo local
Escuelas infantiles
Escuela de enseñanzas artísticas
Área del mayor
Centro de la mujer
Escuela de música y danza
Actividades náuticas y deportivas
Oficina de información juvenil
Pabellón de Deportes de Melilla "Javier Imbroda"
Parque de ocio de deporte "el Fuerte de Rostrogordo"
Gestión de aguas
Gestión de playas
Incidencias vía pública
Parques y jardines
Becas universitarias
Actos del Ramadán
Parejas de hecho
Servicio de publicación del boletín oficial de Melilla

Anexo 1. Continuación

Policía local
Atención telefónica y coordinación de emergencias
Control de tráfico y comunicaciones 092
MÉRIDA
Promoción industrial y comercio
MURCIA
Servicio de información ciudadana
Programas educativos
Servicio municipal de escuelas infantiles
MÓSTOLES
Área de consumo
ORIHUELA
Playa de Punta Prima
Cala Mosca
Cala Estaca
Cala Cerrada
Cala Bosque
Cala Capitán
La Caleta
Playa Aguamarina
Playa la Glea
Playa Barranco Rubio
Playa Mil Palmeras
OVIEDO
AQUA (servicio de aguas)
PALENCIA
Oficina de información al consumidor (OMIC)
PALMA DE MALLORCA
Servicios municipales contra violencia doméstica y de género
Sistema de gestión de demandas municipales (quejas y sugerencias)
Palma activa-agencia de desarrollo local
Oficina municipal de información al consumidor(OMIC)
Servicio de información turística de la Fundación Turisme Palma

Anexo 1. Continuación

Atención a la ciudadanía
Servei de gestió integral de platges
Policía de barrio
PAMPLONA
Archivo municipal
Casa de la juventud
Cementerio municipal
Centro de asociaciones
Centro de atención de animales
Escuela de música J. Maya
Formación para el empleo
Obras
Sede electrónica
Servicio de promoción empresarial
Seguridad ciudadana y policía municipal
Polideportivos
Civivox
Servicio de atención ciudadana
Oficina de atención al contribuyente
Centro de interpretación de las murallas
Disciplina urbanística
Oficina de rehabilitación urbana
Entidades sin ánimo de lucro
Servicio de higiene y desinfección
POZUELO DE ALARCÓN
Policía
Quejas sugerencia e información
Atención al ciudadano
ROQUETAS DE MAR
Oficina municipal de la Gloria
Oficina municipal de las Marinas
Oficina municipal del Parador
Oficina municipal de Aguadulce

Anexo 1. Continuación

Recursos humanos
SABADELL
Atención ciudadana
Sindic municipal de Greuges
SALAMANCA
Defensora del contribuyente
Administración tributaria electrónica municipal
Bibliotecas municipales
Escuelas infantiles municipales
Escuela municipal de música y danza
Salud pública. Control de plagas
Servicio de policía. Actividades clasificadas
Oficina municipal de información al consumidor (OMIC)
Centro de información y asesoramiento a la mujer (CIAM)
Servicio de atención al ciudadano
Centro de formación y orientación laboral
Puntos limpios
Centros municipales integrados
SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA
Urbanismo
SAN CUGAT DEL VALLÉS
Servicios de la oficina local de vivienda
Servicio de información estadística
Sistema de información geográfica
Oficina municipal de escolarización
Servicios sociales
Servicio de atención a la mujer
Asesoría en temas de extranjería
Oficina de turismo
Museos de San Cugat
Policía local de San Cugat
Servicio de deportes
Oficina del voluntariado

Anexo 1. Continuación

Serveis infonet
Servicio de intervención a la edificación
Oficina de atención ciudadana
Oficina de atención a la empresa
Oficina municipal de información al consumidor
Archivo municipal
Servicio de ocupación municipal
SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES
Carta de servicios de formación
Carta de servicios de atención ciudadana
SANTA COLOMA DE GRAMENET
Oficina de información y atención al ciudadano(OIAC)
Atención a la dependencia y gente grande
Oficina municipal de escolarización
Atención a las familias
Medio ambiente
Policía local
Proyectos sectoriales
SANTA CRUZ DE TENERIFE
Policía local. Subunidad de guías caninos (UNIPOL)
Policía local. Subunidad de intervención (UNIPOL)
SANTANDER
Transportes urbanos (TUS)
Aqualia
Carta de servicios Ayuntamiento de Santander
SEGOVIA
Instituto municipal de deportes
SEVILLA
Aguas de Sevilla (EMASESA)
EMVISESA (vivienda)
TUSSAM (autobuses)
LIPASAM (limpieza)
Agencia tributaria de Sevilla

Anexo 1. Continuación

Servicio de estadística
TERRASA
Carta de servicios del parque Valparaíso y del Nord
TOLEDO
Transparencia Toledo
TORREJÓN DE ARDOZ
Deportes
Concejalía de bienestar
Servicio de atención integral al ciudadano
TORRENT
Atención e información al ciudadano
Bibliotecas
Servicios electrónicos
TORREVIEJA
Playa cabo Cervera
Playa de los Náufragos
Playa Cala Piteras
Playa del Cura
VALENCIA
EMT
Centros municipales de servicios sociales
Infovivienda solidaria
Centro de atención a persona sin techo
Punto de encuentro familiar
Servicio especializado de atención a familia e infancia
Centro de día para jóvenes Malvarrosa
Programa de medidas judiciales
Centro municipal de la mujer (CMIO)
Centro de apoyo a la inmigración-agencia de mediación para la integración y convivencia social
Servicio de primera acogida a inmigrantes
Oficina municipal de atención a las personas con discapacidad
Centros ocupacionales municipales

Anexo 1. Continuación

Centros de día Fuente San Luis
La nostra casa Vall de Ballestera
Oficina municipal de atención a las personas mayores
Centros municipales de actividades de personas mayores
Programa marco de animación sociocultural para mayores
Centro de día para personas mayores
Programa viure y conviure
Playas
Bibliotecas
VALLADOLID
Acción social-CEAS
Archivo municipal
Atención al contribuyente
AUVASA (autobuses)
División de control de la legalidad vial
Espacio joven
Información y registro
Licencias urbanísticas
Servicio de limpieza
Oficina municipal de información al consumidor (OMIC)
Participación ciudadana. Centros cívicos
Policía municipal
Bibliotecas municipales
Formación de personal
Servicio de medioambiente
Piscinas climatizadas
Viva. Sociedad municipal del suelo y vivienda de Valladolid
Parques y jardines
VÉLEZ MÁLAGA
Oficina de atención al ciudadano
Archivo municipal de Vélez Málaga

Anexo 1. Continuación

VIGO
Servicio de atención ciudadana
Información juvenil
Ludotecas
Sala de exposiciones
Sala de revelado en blanco y negro
Locales de ensayos musicales
Espacio juvenil do castro
Sala de reuniones
VITORIA GASTEIZ
Servicio de gestión tributaria
Servicio de recaudación
Cocina central del centro integral de atención a mayores CIAM San Prudencio
Administración de servicios de información y atención al contribuyente (ASIAC)
ZAMORA
Servicio de aguas (Aquona)
ZARAGOZA
Banco actividades para jóvenes
Plan joven de Zaragoza
Proyecto de integración de espacios escolares
Casas de juventud
Programa de deporte y ocio nocturno
Asociacionismo juvenil
Centro de información juvenil (CIPAJ)
Programa de voluntariado
Vivienda joven
Casas de la mujer
Centros municipales de convivencia para personas mayores
Centros municipales de servicios sociales
Centro municipal de atención y prevención de las adicciones
Escuela de jardinería
Albergue municipal
Centro municipal de promoción de la salud

Anexo 1. Continuación

Agenda 21
Centros deportivos rurales
Piscinas cubiertas municipales
Unidad de información y atención al ciudadano de la sociedad municipal de rehabilitación urbana de Zaragoza
Unidad de sistemas de información de la ciudad (bibliotecas. archivo, hemeroteca)
Oficina de relaciones con los ciudadanos
Información al contribuyente
Centro de formación y desarrollo
Universidad popular
Bibliotecas municipales
Movilidad urbana
Escuela de bomberos y protección civil
Servicio jurídico de servicios públicos
Web municipal
Centros cívicos
Urbanismo (oficina de información y atención ciudadana de la gerencia de urbanismo)
Museos municipales
Estadística municipal y gestión padronal
Unidad central de tesorería
Gestión tributaria
Registro de acreditaciones documentales de contratistas

Anexo 2. Valor de los Índices por servicios

SERVICIOS	IIG				IICC				IA				ITCDS			
	Media	Máx	Mín	D. estándar	Media	Máx	Mín	D. estándar	Media	Máx	Mín	D.estándar	Media	Máx	Mín	D. estándar
SEGURIDAD PROTECCION CIVIL Y BOMBEROS	6,5	10,0	0,0	2,6	5,4	13,5	0,0	3,0	6,2	10,0	2,5	1,7	5,864	11,250	1,500	2,072
TRAFICO Y TRANSPORTES	6,5	10,0	3,0	1,9	6,4	13,5	3,0	3,3	5,4	8,0	3,5	1,4	6,192	11,000	3,750	2,280
VIVIENDA Y URBANISMO	6,6	10,0	0,0	2,4	5,3	10,0	1,0	2,8	5,2	7,0	3,5	1,1	5,576	8,750	2,875	1,964
AGUAS	4,4	9,0	0,0	2,7	5,3	9,0	2,0	1,9	5,1	8,0	3,0	1,5	5,013	8,250	2,750	1,645
RESIDUOS+LIMPIEZA	5,4	9,0	0,0	2,8	4,9	9,0	1,0	2,6	6,1	8,0	4,5	1,1	5,288	8,500	2,625	2,059
CEMENTERIOS	7,0	9,0	6,0	1,7	7,5	10,0	5,0	2,5	4,8	6,0	4,0	1,0	6,708	8,750	5,125	1,855
OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS	5,5	6,0	5,0	,7	5,3	6,5	4,0	1,8	4,0	4,0	4,0	0,0	5,000	5,750	4,250	1,061
MEDIO AMBIENTEY PARQUES Y JARDINES	7,0	10,0	2,0	2,1	5,7	11,0	1,0	2,9	5,9	9,0	4,5	1,2	6,069	9,750	2,625	1,957
PLAYAS	4,7	9,0	3,0	1,5	5,6	12,5	1,0	1,9	5,4	10,0	2,0	1,4	5,310	11,000	3,125	1,300
SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCION SOCIAL	6,7	10,0	0,0	2,0	4,7	13,5	0,0	3,2	5,7	10,0	2,0	1,4	5,471	11,750	1,875	2,147
FOMENTO EMPLEO Y PRESTACIONES EMPLEADOS	7,3	10,0	4,0	1,5	5,6	9,0	1,0	1,9	5,6	7,0	4,0	,9	6,042	8,750	2,625	1,342
ACTUACIONES PUBLICAS RELATIVAS A LA SALUD	7,3	10,0	5,0	1,7	6,8	11,0	1,0	2,3	5,5	8,0	4,0	1,1	6,589	9,750	3,125	1,622
EDUCACION	6,6	10,0	5,0	1,2	4,7	12,5	1,0	2,4	5,9	10,0	3,5	1,5	5,435	10,500	3,125	1,540

Anexo2. Continuación

SERVICIOS	IIG				IICC				IA				ITCDS			
	Media	Máx	Mín	D. estándar	Media	Máx	Mín	D. Estánd	Media	Máx	Mín	D. estándar	Media	Máx	Mín	D. estándar
BIBLIOTECAS Y ARCHIVOS	7,3	9,0	5,0	1,4	5,5	12,5	0,0	3,0	6,4	10,0	4,0	1,7	6,156	9,750	2,500	1,832
OTROS SERVICIOS CULTURALES Y DE OCIO	7,3	9,0	5,0	1,3	5,8	10,0	1,0	2,2	5,9	9,5	3,5	1,3	6,163	8,750	2,875	1,545
JUVENTUD	6,6	10,0	2,0	1,6	3,5	9,0	1,0	2,1	6,1	10,0	4,0	1,5	4,938	8,500	2,125	1,412
DEPORTES	7,1	10,0	1,0	2,2	5,2	9,0	1,0	2,6	6,2	10,0	2,5	1,5	5,920	8,750	2,875	1,891
COMERCIO E INDUSTRIA	5,9	9,0	2,0	2,4	4,2	9,0	0,0	2,9	5,4	8,0	2,5	1,9	4,903	8,250	2,375	1,945
TURISMO	7,9	10,0	5,0	1,8	7,3	11,5	3,0	2,8	6,1	10,0	3,5	1,8	7,170	10,500	4,125	2,107
SOC.INFORMACION+PAG WEB	7,3	10,0	5,0	2,1	5,8	9,0	1,0	2,8	5,6	9,0	3,5	1,7	6,153	9,000	2,875	2,209
OFICINAS DE DEFENSA CONSUMIDOR	7,3	10,0	3,0	2,4	6,5	13,5	1,0	3,9	6,2	10,0	4,5	1,5	6,604	11,750	3,125	2,741
ADMON GENERAL + INFORMACION BASICA Y ESTADISTICA	6,4	10,0	2,0	2,2	4,6	9,0	1,0	2,2	5,7	9,0	3,5	1,7	5,309	8,750	3,750	1,533
PARTICIPACION Y ATENCION CIUDADANA	6,7	10,0	0,0	2,6	5,3	13,5	0,0	3,3	5,6	10,0	2,0	1,7	5,732	11,750	1,880	2,286
ADMINISTRACION FINANCIERA Y TRIBUTARIA	6,9	10,0	0,0	2,2	4,9	10,0	1,0	2,8	5,7	8,0	3,5	1,4	5,589	8,750	2,875	1,917
TRANSFERENCIA A OTRAS ADMINISTRACIONES	9,0	9,0	9,0		10,0	10,0	10,0		6,0	6,0	6,0		8,750	8,750	8,750	
VARIOS SERVICIOS	7,0	8,0	6,0	1,4	3,5	4,0	3,0	,7	3,3	4,5	2,0	1,8	4,313	4,625	4,000	,442

Anexo 3. Pruebas Post-hoc-Games-Howell para el IIG

Variable dependiente			Diferencia de medias (I-J)	Error estándar	Sig.	95% de intervalo de confianza	
						Límite inferior	Límite superior
IIG	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	PROTECCIÓN Y PROMOCION SOCIAL	-,8626*	,2863	,024	-1,650	-,075
		BIENES DE CARACTER PREFERENTE	-1,0518*	,2492	,000	-1,737	-,366
		ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO	-,9910	,3781	,075	-2,042	,060
		ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	-,7328	,3092	,127	-1,583	,117
	PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	,8626*	,2863	,024	,075	1,650
		BIENES DE CARACTER PREFERENTE	-,1893	,2360	,930	-,840	,461
		ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO	-,1284	,3695	,997	-1,158	,901
		ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	,1298	,2986	,993	-,692	,952
	BIENES DE CARACTER PREFERENTE	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	1,0518*	,2492	,000	,366	1,737
		PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	,1893	,2360	,930	-,461	,840
		ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO	,0608	,3416	1,000	-,896	1,018
		ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	,3191	,2632	,744	-,406	1,044
	ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	,9910	,3781	,075	-,060	2,042
		PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	,1284	,3695	,997	-,901	1,158
		BIENES DE CARACTER PREFERENTE	-,0608	,3416	1,000	-1,018	,896
		ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	,2582	,3875	,963	-,818	1,334
	ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	,7328	,3092	,127	-,117	1,583
		PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	-,1298	,2986	,993	-,952	,692
		BIENES DE CARACTER PREFERENTE	-,3191	,2632	,744	-1,044	,406
		ACTUACIONES DE CARACTER ECONÓMICO	-,2582	,3875	,963	-1,334	,818

Anexo 4. Conglomerados de pertenencia

GRUPO 1	ALCORCÓN ALMERÍA AVILÉS BARAKALDO BARCELONA BURGOS CÁCERES CÁDIZ CEUTA CHICLANA DE LA FRONTERA CORNELLA DE LLOBREGAT COSLADA CUENCA EJIDO	FUENLABRADA GANDÍA GETAFE GIJÓN GRANADA JEREZ DE LA FRONTERA LAS PALMAS DE GC LLEIDA LORCA MATARÓ MÉRIDA MÓSTOLES ORIHUELA OVIEDO ROQUETAS DE MAR	SAN CRISTOBAL DE LA LAGUNA SANTA COLOMA DE GRAMENET SANTA CRUZ DE TENERIFE SANTANDER SEGOVIA TERRASA TOLEDO TORREVIEJA TORREJÓN DE ARDOZ VÉLEZ- MÁLAGA VIGO ZAMORA
GRUPO 2	MADRID PALMA DE MALLORCA BILBAO MELILLA PAMPLONA		
GRUPO 3	ALBACETE ALCOBENDAS ALICANTE CARTAGENA ELCHE GETXO GUADALAJARA HOSPITALET DE LLOBREGAT LEGANÉS	LEÓN LOGROÑO LUGO MÁLAGA MURCIA PALENCIA SABADELL SALAMANCA	SEVILLA SAN CUGAT DEL VALLÉS SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES TORRENTE VICTORIA-GASTEIZ VALENCIA VALLADOLID ZARAGOZA

Anexo 5. Distribución de cartas de servicios por servicios y CC.AA.

	AREA DE GASTO						Total
	SERVICIOS PUBLICOS BÁSICOS	PROTECCION Y PROMOCION SOCIAL	BIENES DE CARACTER PREFERENTE	ACTUACIONES DE CARACTER ECONOMICO	VARIOS SERVICIOS	ACTUACIONES DE CARACTER GENERAL	
ANDALUCÍA	16	5	6	6	0	11	44
ARAGÓN	6	9	14	1	0	7	37
ASTURIAS	7	1	2	0	0	0	10
BALEARES	2	2	0	2	0	2	8
CANARIAS	4	0	0	0	0	0	4
CANTABRIA	1	0	0	1	1	0	3
CASTILLA-LEÓN	1	1	0	0	0	1	3
CASTILLA LA MANCHA	11	9	10	4	0	7	41
CATALUÑA	9	8	19	4	0	13	53
C.VALENCIANA	28	21	9	7	0	21	86
EXTREMADURA	1	1	4	1	0	2	9
GALICIA	5	1	12	1	1	6	26
C.MADRID	21	24	31	15	0	20	111
MURCIA	1	2	7	0	0	5	15
NAVARRA	5	1	7	3	0	4	20
PAIS VASCO	3	3	3	3	0	6	18
RIOJA	1	0	1	0	0	1	3
CEUTA	0	1	0	0	0	0	1
MELILLA	7	9	16	2	0	8	42
Total	129	98	141	50	2	114	534