

EL IMPACTO DE LAS CARTAS DE SERVICIOS EN LA MEJORA DE LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE TORRENT

THE IMPACT OF CITIZEN'S CHARTS IN IMPROVEMENT OF THE PUBLIC SECTOR QUALITY MANAGEMENT: THE CASE OF THE CITY HALL OF TORRENT

Gonzalo Pardo Beneyto
Universidad de Alicante. España/Spain
gonparbe@gmail.com

Recibido/Received: 30/06/2016
Modificado/Modified: 29/07/2016
Aceptado/Accepted: 20/09/2016

RESUMEN

Las Administraciones Públicas han sufrido una serie de cambios fruto de su adaptación a un contexto cambiante y lleno de incertidumbre. Teniendo en cuenta estos aspectos, el Ayuntamiento de Torrent ha desarrollado la estrategia Torrent INNOVA englobada dentro de un sistema de gestión de calidad que sigue el modelo EVAM. Dentro de este, las cartas de servicio son un instrumento importante para contestar al entorno y aplicar las nuevas innovaciones administrativas.

PALABRAS CLAVE

Gestión de calidad, EVAM, modernización, administración local, contexto.

SUMARIO

1. Planteamiento de la investigación. 2. Marco teórico. 3. Los factores contextuales que afectan a las Organizaciones Públicas. 4. El Ayuntamiento de Torrent y los retos del entorno. 5. La calidad y el modelo EVAM: Torrent INNOVA. 6. Las cartas de servicio en el contexto de la planificación y el compromiso con la ciudadanía: el caso de Torrent. 7. Principales Conclusiones. Bibliografía.

ABSTRACT

Public Administrations have suffered a sort of changes based in changing context and uncertainty. So, traditional Weberian bureaucracy has been adapting itself, embracing new values and tools. In this way, the City Hall of Torrent has developed the strategy called Torrent INNOVA. It was framed inside a quality management system named EVAM framework. Thereby, citizen's charts are an important instrument in order to manage local context and apply new public administrative innovations.

KEYWORDS

Quality Management, EVAM, modernization, local administration, environment.

CONTENTS

1. Research Design. 2. Theoretical Framework. 3. Contextual factors which affect to Public Organizations. 4. The City Hall of Torrent and its contingent challenges. 5. Quality Management and EVAM Framework: Torrent INNOVA. 6. Citizen's charts inside a context of planning and commitment with citizenship: the case of Torrent. 7. Main findings. References.

1. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

El entorno en el que están inmersas las Administraciones Públicas ha producido una serie de distorsiones que las aboca a la incertidumbre; lo que ha provocado cambios forzosos en su funcionamiento (Canales, 2002, 2014; Hodge, Anthony y Gates, 2003). Estos han comportado una serie de variaciones en la forma de entender lo público que nos obliga a formularnos una serie de preguntas: ¿es el contexto uno de los elementos primordiales para que la Administración promueva cambios en sus organizaciones? ¿Pueden ser las cartas de servicio instrumentos que relacionen la eficiencia y la legitimidad de la Administración con el contexto actual?

Teniendo en cuenta las cuestiones planteadas, se hace necesario definir una serie de hipótesis con el objetivo de confirmarlas o refutarlas. Estas deben aportar teóricamente a la Ciencia Política y la Gestión Pública y, al mismo tiempo, tener un interés práctico en la sociedad donde se circunscribe esta investigación (King, Keohane y Verba, 2000):

Hipótesis 1: Así, en primer lugar, encontramos una serie de variables del entorno que determinan los ámbitos que componen las instituciones públicas y que producen cambios en su organización.

Hipótesis 2: En segundo lugar, se parte de la idea de que la gestión de la calidad es un instrumento útil para acometer estas reformas.

Hipótesis 3: Por último y dentro de un sistema de gestión de calidad, pensamos que las cartas de servicio buscan mejorar la eficiencia de los servicios y la colaboración ciudadana.

Para la comprobación de estas hipótesis, se va a utilizar el método comparado y, en concreto, el estudio de caso como herramienta que permite estudiar una serie de elementos concretos en un momento determinado. Por lo que ayuda al investigador a la comprensión y permite realizar una investigación aplicada de forma óptima. No obstante, el estudio de caso, aunque es una herramienta fundamental para la realización de investigaciones exploratorias, solo genera conclusiones parciales difíciles de generalizar. No obstante, la capacidad de control de la hipótesis, así como su bajo coste en comparación a investigaciones hace que sea un método recomendable para la realización de este estudio (Landman, 2008; Levy, 2008; Lodola, 2009; Sartori, 1994).

Asimismo, el análisis de dicho caso se va a realizar en base al análisis de datos y documentos disponibles en la página web del Ayuntamiento de Torrent, descartándose otro tipo de técnicas de recogida de información por el carácter exploratorio de este estudio.

De esta forma, se analizará el caso del Ayuntamiento de Torrent durante el periodo 2009-2013. Esta institución está, desde 2009, implementando un sistema de gestión de calidad basado en el Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM), a través del Plan Torrent INNOVA. Dentro de sus objetivos se encuentra el uso de cartas de servicio como elemento de eficiencia y transparencia de los servicios que las utilizan. La elección de este caso se justifica por la falta de estudios empíricos que analicen la aplicación de las cartas de servicio por lo que ayuda a definir e identificar la puesta en marcha de estos instrumentos.

Este artículo se estructura de la siguiente forma: primeramente, se va a plantear los aspectos básicos de la investigación y el marco teórico. Posteriormente, se analizarán los retos del entorno de las administraciones públicas y del caso particular de Torrent para continuar con el análisis del Plan Torrent INNOVA dentro del modelo EVAM. Seguidamente, se analizarán las cartas de servicio del Ayuntamiento valenciano para concluir con una serie de consideraciones finales.

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

El neo-institucionalismo sociológico es un enfoque de Ciencia Política que se centra en las instituciones teniendo en cuenta los valores compartidos, el contexto, la organización y la cultura (Peters, 2005). Este constructo teórico parte de la base de que el entorno es importante a la hora de que una organización realice cambios en su estructura, así como en sus metas y objetivos. Así, distintos factores como: a) el sistema económico; b) el sector en el que se desarrolla la actividad; c) la cultura; d) la legalidad y la política; e) la tecnología; f) los recursos humanos; g) los recursos físicos y; h) los usuarios condicionan la organización; la obliga a modernizarse para darles contestación. El fundamento de dichos cambios es la asunción de nuevos mecanismos, técnicas e ideas que confieran a la administración una nueva legitimación (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977).

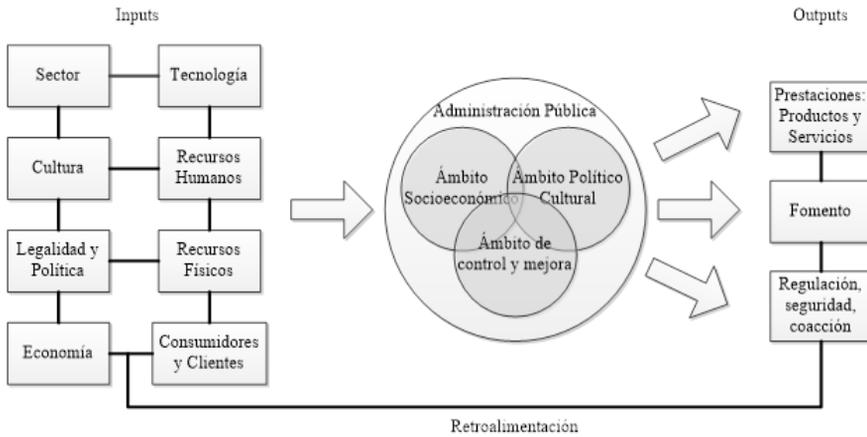
En este entorno se encuentran las organizaciones que, según Ramió (1999), están compuestas por tres ámbitos diferenciados como son: a) el sociotécnico, b) el político-cultural y, c) el de control y mejora. El ámbito sociotécnico engloba los siguientes elementos: los objetivos, las estructuras, los recursos, los procesos administrativos y el entorno. Como se puede comprobar en este trabajo, se considera que este último va más allá de lo dicho, ya que los elementos que forman el contexto, también afectan de forma directa a los otros dos ámbitos de la organización. El ámbito político cultural es aquel que se refiere a las relaciones humanas entre los diversos actores ya sea para competir como para colaborar y hace referencia a la cultura común (o diferenciada) de cada actor. Por último, el ámbito de control y mejora está formado por aquellos procedimientos que se encargan de la medición del desempeño de la organización y en el caso que sea necesario hacer modificaciones en su estructura.

Como Administración Pública, la organización en su conjunto es la encargada de prestar productos y servicios, poner en marcha actividades de fomento y encargarse de mantener la seguridad mediante la regulación la seguridad y la coacción (Martín Mateo, 2003).

La relación entre el contexto, la Administración y los outputs producidos viene determinada por vínculos similares a los que se dan por el análisis sistémico de Easton, donde los elementos del entorno son inputs que se procesan por la organización para ser convertidos en servicios (Ramió, 1999).

Como se puede ver en el Diagrama 1 los inputs tendrían una relación entre sí, ya que todo entorno es dinámico, complejo e interrelacionado. Este último tiene interconexiones directas con la Administración en cada uno de los ámbitos determinándolos y modificándolos en función de los cambios acaecidos. Al mismo tiempo, los outputs producidos por la Administración determinan cada uno de los puntos de vista que componen el contexto a modo de retroalimentación (Canales, 2002, 2014; Ramió, 1999, Easton, 2012).

Diagrama 1: Teoría contingente aplicada a la Administración Pública.



Fuente: elaboración propia a partir de Easton (2012), Hodge, Anthony y Gates (2003) y Ramió (1999)

3. LOS FACTORES CONTEXTUALES QUE AFECTAN A LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Después de tener en cuenta las relaciones que se dan entre input, organización y output, se hace necesario definir cada uno de los aspectos contextuales que afectan a la organización:

3.1. El sistema económico y el sector

Las Administraciones Públicas están inmersas en un sistema capitalista donde las instituciones públicas tienen un papel en el que aminoran los fallos que se producen en la economía (Stiglitz, 2000). Todas las organizaciones, ya sean públicas o privadas, dependen del contexto económico con el que interactúan. En el caso de la Administración Pública, a nivel macroeconómico define grandes cifras y a nivel micro interactúa con el mercado tanto como proveedor como cliente.

En concreto, las Administraciones Locales deben proveer de los servicios que se producen por estas funciones esenciales, pero además se incardinan en una situación diferente a las de otras instituciones, ya que son subsidiarias tanto en recursos, como desde un punto de vista legal y de autonomía de la Administración regional y estatal. Además, gestionan un entorno local formado por redes de distintos actores dentro de un contexto de gobernanza (Iglesias Alonso, 2006).

3.2. La cultura

Hodge, Anthony y Gates (2003) definen la cultura como aquellos factores como los valores, normas y tradiciones que mantienen cohesionada una sociedad. El individuo percibe a la Administración Pública con una visión ecléctica en la que, por un lado, se critica al sector público y su cultura; pero, por el otro, se defienden los valores y servicios públicos (Pollit, Homburg y van Thiel, 2007; Villoria, 1996).

En lo que se refiere al interior de la Administración Pública este ámbito hace referencia a la cultura administrativa imperante y a su acervo histórico. En las Administraciones Públicas, en general, y en la local en particular, encontramos que la cultura pervive y es poco flexible en el tiempo. La falta de cambios en las estructuras organizativas o de adaptación al contexto puede llevar a que la organización desarrolle una estructura informal basada en las relaciones personales de sus miembros (Calderó, 2010; Ramió, 1999, Mintzberg, 2012).

Por último, debemos destacar el interés suscitado en los últimos tiempos por la mejora de la ética y la transparencia como respuesta a la crisis económica y financiera de nuestra sociedad actual; situación que, sin duda, está calando en la cultura organizativa de las Administraciones Públicas. Se trata de un tipo de medidas internas encaminadas a la adquisición de valores como a) el desinterés, b) la integridad, c) la objetividad, d) la responsabilidad, e) la transparencia, f) la honestidad y g) el liderazgo (Aldeguer Cerdá, 2013; 2013a; Merma y Romero, 2014; Nolan, 1995).

3.3. La legalidad y la política

Evidentemente, las leyes y la política afectan a la Administración Local y a los Ayuntamientos. Hay que tener en cuenta que son la Unión Europea, el Estado y las Autonomías las que determinan el marco legal en el que pueden actuar las entidades locales y ejercer sus potestades. No obstante, su carácter político se ha incrementado en los últimos años. A grandes rasgos, la legislación de la Administración Local se caracteriza por distintos factores como: a) el municipio se extiende por todo el territorio; b) el régimen municipal es bastante similar entre municipios; c) la provincia es la Administración Local supramunicipal por excelencia y d) los ayuntamientos han tenido un papel administrativo subsidiario de otras administraciones (Canales y Pérez, 2002; Iglesias Alonso, 2006).

3.4. La tecnología

Hodge, Anthony y Gates (2003: 110) definen la tecnología como “las competencias específicas, el conocimiento, las herramientas y las habilidades necesarias para completar un trabajo”. Además de las técnicas de simplificación administrativa y de automatización introducidas por la adopción de nuevas tecnologías y nuevas técnicas de gestión; se puede hacer referencia a de la web 2.0 que ha cambiado la forma de trabajar de las Administraciones Públicas. De hecho, autores como Castells (2006) afirman que en la actualidad la sociedad se está reorganizando en conexiones y nodos, formando una red que sustituye a la sociedad jerárquica industrial. Esto ha propiciado que la relación entre la sociedad y las Instituciones se esté fomentando a través de políticas de Open Government que engloban aspectos como a) la transparencia, b) la participación y c) la colaboración (Criado, 2013).

3.5. Los recursos humanos

La parte más importante de las organizaciones se corresponde con el factor humano que es el que las compone y desempeña los cometidos asignados. Desde un punto de vista público, la Administración está formada por empleados públicos que pueden ser funcionarios de carrera (que tienen un estatuto propio) y personal laboral. Su estatus dependerá del puesto específico que ocupen; no obstante, aquellos que desempeñen atribuciones públicas deberán ser obligatoriamente funcionarios. Al mismo tiempo, se debe hacer una mención al proceso de selección de personal en la Administración Pública; el cual todavía tiene un enfoque legalista que está fuera de las tendencias actuales de la mejora de la eficiencia y la

gobernanza. Esta situación marcará los conocimientos técnicos, así como la cultura propia de la institución.

3.6. Los recursos físicos

El término recursos físicos hace referencia a una serie de bienes materiales que necesita la organización para su funcionamiento, así como el medio físico en el que se incardina (Hodge, Anthony y Gates, 2003). Tal como afirma Canales (2014), uno de los factores que está cambiando nuestro sistema político es la actual crisis económica y la sostenibilidad del sector público. Desde el último tercio del siglo XX, se encuentra el uso de técnicas encaminadas a la mejora de la eficiencia en la gestión. Estas forman un cuerpo heterogéneo que tiene como principal objetivo discutir el ideal burocrático tradicional que se han denominado como Nueva Gestión Pública y que trataron de: a) revertir o frenar el crecimiento del sector público de la época anterior; b) privatizar en su totalidad o en parte ámbitos propios de la Administración; c) incrementar los procesos automatizados con la asunción de nuevas tecnologías; d) el desarrollo de una agenda internacional para todos los países, e) el tratamiento del ciudadano como cliente y f) la gestión profesional y con criterios económicos de los recursos públicos (Aguilar Villanueva, 2008, 2014; Canales, 2002; Hood, 1991; Olías de Lima, 2002)..

3.7. Los consumidores y los clientes: la ciudadanía

Desde el siglo XVIII, el concepto de ciudadanía ha cambiado, pasando de la idea de súbdito a la de ciudadano con derechos y libertades. Con el paso del tiempo estos bienes jurídicos se han ido incrementando con la extensión del derecho de sufragio y la actividad de fomento y de prestación de servicios del Estado. A finales del siglo XX, esta concepción cambiará al entender que el término ciudadanía se corresponde al de cliente, por lo que los servicios ofertados por las Administraciones deben estar enfocados hacia sus demandas y expectativas con la máxima eficiencia posible. En la actualidad, han proliferado los enfoques teóricos y las políticas prácticas que perciben a la ciudadanía como el grupo de personas que se involucra en la comunidad o la nación con el único objetivo de trabajar en pro de los derechos, intereses y posesiones de la comunidad política (Canales, 2002; Denhardt y Denhardt, 2007; Held, 1996; Pardo y Abellán, 2015; Peña, 2003).

4. EL AYUNTAMIENTO DE TORRENT Y LOS RETOS DEL ENTORNO

Torrent es una ciudad situada en la comarca de L'Horta Oest y que pertenece al área metropolitana de Valencia. El municipio ha sufrido un crecimiento poblacional importante a principios de este siglo y el anterior. Esto se debe a la industrialización que se dio en los años 60 del siglo XX. Asimismo, se debe sumar la inmigración procedente de la ciudad de Valencia que es fruto de la construcción de segunda residencia (Hernández Ajá, 2012). En el año 1900 vivían 8.561 personas en el municipio, cifra que contrasta con los 79.843 habitantes que lo componen en la actualidad (González Ramírez, 2014).

Este crecimiento, ha provocado que Torrent alcance el régimen de grandes ciudades incluido en el Título X de la Ley Reguladora de Bases de Régimen local, que cambia la organización política administrativa si lo comparamos con un Ayuntamiento de Régimen Común.

Al mismo tiempo, en las elecciones de 2.007 se produce un cambio de gobierno. El nuevo ejecutivo torrentino buscó impulsar una serie de planes de mejora que cuentan con los

empleados públicos de la institución. Así se ponen en marcha un Marco Estratégico para un proyecto de mejora de calidad y modernización; además de constituir un Comité de Calidad y Modernización con personal directivo y político y un grupo de trabajo de la misma índole.

En cuanto a recursos dinerarios del Ayuntamiento de Torrent, el presupuesto de gastos ha ido descendiendo en estos años fruto de los recortes a causa de la crisis. Por lo que se ha pasado de unos gastos de aproximadamente 79.215.878,35 € en 2.008 a 52.148.944,54 € en 2.014. Esta reducción supone un 34,17% en el periodo estudiado. De forma contraria, su deuda viva ha ido incrementándose, pasando de 33.863.000 € en 2.008 a 51.187.000 en 2014. El punto álgido de este concepto se encuentra en el año 2.012 con 59.906.378. Por lo que, en total, supone un incremento total del 51,16%.

Asimismo, el municipio torrentino cuenta con una sociedad civil fuerte si se atiende a la variedad y cantidad de asociaciones; en concreto, son 336 entidades las que operan en el término municipal. Además, el ciudadano puede expresar su opinión sobre los servicios mediante una serie de encuestas de satisfacción y puede participar en los asuntos públicos en base a un Reglamento de Participación Ciudadana mediante iniciativas ciudadanas.

Teniendo en cuenta estos retos del entorno, se va a pasar a analizar Torrent INNOVA y sus instrumentos.

5. LA CALIDAD Y EL MODELO EVAM: TORRENT INNOVA

Definir el término calidad es algo difícil por su variedad de significados (Villoria, 1996); no obstante, Juran (1999) atribuye dos acepciones básicas a este término tan controvertido. Primeramente, afirma que se puede entender como las características de los productos o servicios demandadas por el usuario. Asimismo, hace referencia a la producción y prestación de servicios y productos sin defectos. La gestión de la calidad, actualmente, se ha convertido en una técnica de management que tiene las siguientes características básicas: a) el enfoque al cliente, donde todo criterio de un producto o servicio depende de su receptor; b) la mejora continua; c) la implicación de la alta dirección; d) la participación de todos los miembros de la organización; e) el sistema de comunicación fluido; f) las redes que van más allá de la propia organización; g) la sensibilidad por su entorno; h) la planificación; i) la búsqueda de mejores prácticas y; j) la educación en la calidad (Deming, 1994; EFQM, 2013; Ishikawa, 1997; Juran, 1999; Tarí, 2000).

En estas características encaja el Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM), estándar de gestión que se basa en el ciclo PDCA y que tiene un sistema de puntuación basado en la autoevaluación. Para esta función se utiliza la herramienta EVAMED que tiene en cuenta 16 aspectos que engloban 5 ejes más la comunicación como eje transversal. Sus aspectos más importantes vienen recogidos en el Capítulo V del Real Decreto 951/2005 y se define como un modelo que trata de acumular la experiencia de otros que han sido aplicados en la Administración.

El Ayuntamiento de Torrent inició en 2009 un proceso de modernización basado en la calidad cuya materialización de sus principios y acciones fue el Plan Torrent INNOVA (Torrent, 2015). Este documento desarrolla la misión y la visión de la organización. A partir de los ejes del modelo EVAM se planifica la puesta en marcha de proyectos que tengan como objetivo alcanzar la calidad total.

Cada uno de los ejes y sus objetivos son los siguientes:

5. 1. Eje 1: la política, la planificación y la estrategia a través del liderazgo

Los líderes son los encargados de velar e impulsar que la organización cumple con sus metas y objetivos. De esta forma, el liderazgo es un punto importante en esta metodología que se puede definir como un proceso en el que la influencia en o hacia una organización es fundamental para la obtención de unos objetivos concretos que tienen que ver con proveer de servicios de calidad a la ciudadanía. Al mismo tiempo, el líder será el encargado de afrontar los retos del contexto mediante mejoras de la eficiencia y la eficacia y la mejora de las relaciones inter y extra administrativas (Northouse, 2001; citado en Delgado Fernández, 2004; Espinal, 1993; Ramió, 2010). Por lo que tanto la planificación como la gestión por objetivos se convierten en elementos clave para que toda la organización sepa que se realiza a nivel individual, cuáles son los objetivos a nivel colectivo y se tengan en cuenta las necesidades y expectativas de la ciudadanía (Berruezo, 1995; Carrasco Belinchón, 1966).

En este eje, el Ayuntamiento de Torrent planteó la realización de una serie de planes que tenían en cuenta la dimensión interna como la externa. Así, se apostó por el diseño de planes de mejora organizativa y desarrollo de recursos humanos en los que se abordaba cambios en la jerarquía, la elaboración de un mapa de procesos y la adopción de los cambios del régimen de gran ciudad. A esto se sumaba, la creación de un plan de simplificación y reducción de cargas administrativas en el que se pretendía transponer la directiva de servicios al ámbito local; revisando y mejorando: las ordenanzas, los trámites, la documentación, los tiempos de respuesta, los modelos estandarizados, las aplicaciones informáticas y el trabajo en red. También, se incluyó la planificación de la comunicación para dar a conocer los avances de Torrent INNOVA. Por último, instó a la elaboración de un Plan de Actuación Municipal y un Plan Estratégico. El primero tiene como objetivo definir las políticas públicas del equipo de gobierno y el segundo trata de implicar a la ciudadanía y al resto de Administraciones Públicas para su elaboración y puesta en funcionamiento.

5. 2. Eje 2: los procesos

En esta sección, se busca que las actividades de la organización se ordenen en procesos. Se entiende como tales “[al] conjunto de actividades enlazadas entre sí que, partiendo de una o más entradas (inputs) las transforma con unos recursos, generando un resultado (output) con un valor añadido. Son horizontales y pueden atravesar diferentes áreas funcionales” (Álvarez et al., 2009: 47).

La Administración debe definir e identificar sus procesos e interrelacionarlos a través de un mapa y decidir cuáles son clave de la organización. Su definición debe tener en cuenta las necesidades y expectativas del cliente y se deben contemplar mecanismos de medición para conseguirlo como corresponde a un sistema de gestión por procesos.

Este Eje 2 se diseñó por la institución torrentina con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre los servicios prestados y dar la posibilidad de que expresen sus opiniones y percepciones. Así, los objetivos de esta parte de Torrent INNOVA fueron los siguientes: a) promulgar un catálogo de servicios; b) implantar un sistema de gestión por procesos; c) establecer un proceso de sugerencias y reclamaciones, preceptivo en un sistema de gestión de calidad y en un ayuntamiento de gran ciudad y; d) implementar cartas de servicio que establezcan unos estándares mínimos de servicio a la ciudadanía.

5.3. Eje 3: las personas

En la sección personas, se tiene en cuenta la necesidad de los recursos humanos de mejorar continuamente y la obligación que tiene la organización de proveer de los instrumentos necesarios para conseguirlo a través de políticas planificadas. La organización

debe desarrollar una política de recursos humanos que debe tener en cuenta un tipo de organización y funcionamiento de cara a los próximos años estableciendo objetivos (Ramíó, 1999).

Un punto importante de este eje son las competencias, al igual que ocurre en todas las organizaciones, ya que estas son necesarias para el desempeño de la organización. El empleado público no solo debe saber el qué, el porqué, el cómo o quién, sino que debe tener claro para qué realiza sus funciones y que todo aquello que realiza lo hace por la ciudadanía (EFQM, 2013; Ishikawa, 1997; Juran, 1999; Tarí, 2000; Villoria y del Pino, 2009).

El objetivo principal de este grupo de proyectos en el Ayuntamiento de Torrent es el de desarrollar acciones para tener un personal que esté altamente capacitado, comprometido y motivado con los objetivos marcados; además de responder a aquello que espera la sociedad de ellos. En línea con el eje 1, se propuso un cambio de la Relación de Puestos de Trabajo para que sea un elemento de gestión de recursos humanos efectivo, junto a la instrucción de un plan de formación y un plan de comunicación interna. A esto se suma la creación de protocolos de selección; bienvenida, acogida y tutorización; desarrollo profesional; evaluación de personal; gestión de los reconocimientos; retribuciones y premios por objetivos; promoción interna y salud laboral. Igualmente, se apostó por hacer que el Portal del empleado se convirtiese en la plataforma donde el trabajador pueda informarse de aquello que ocurre en la organización, así como de los trámites que la componen. También, se habilitó en el plan un buzón de quejas y sugerencias interno que permitiese a los miembros de la organización poder informar sobre sus percepciones.

5.4. Eje 4: las alianzas y los recursos

En el eje 4 de alianzas y recursos, se hace una mención directa a la relación entre Administración, proveedores y agentes externos, ya sean agentes privados o de otra índole. De esta manera, se conecta la gobernanza y el proceso de empoderamiento ciudadano al modelo de gestión de calidad. De igual forma, se hace referencia a la relación directa entre medio ambiente y a su preservación mediante la gestión de los equipamientos públicos. Es uno de los ejes junto al de resultados que tiene un enfoque externo y que necesita del propio entorno para poder materializarse.

Así, los recursos públicos tanto presupuestarios como materiales se imbrican directamente con el entorno y, al mismo tiempo, se tiene en cuenta la necesidad de las Administraciones Públicas de buscar socios para la puesta en marcha de sus objetivos. Por lo que la sociedad civil, las empresas, los técnicos, los burócratas y los políticos articulan conexiones para llevar a cabo los cometidos de la organización. En estas, participan otras Administraciones Públicas formando una red de gobernanza multinivel, donde la coproducción de lo público es un elemento clave de las políticas públicas, así como los agentes privados y del tercer sector (Morata, 2002; Vallés, 2000 y Zurbriggen, 2011). Por lo que se pretende minimizar las tensiones entre aquello que necesita el gobierno y sus capacidades y estrategias para poder definir soluciones (Kooiman, 1993; Canales, 2009).

En este eje del plan, el Ayuntamiento de Torrent quiere integrar como aliados naturales a la ciudadanía y al mismo tiempo asegurarse que todas las actividades de la organización cuentan con los inputs necesarios para conseguir sus objetivos. Torrent INNOVA planificó una serie de objetivos: a) Identificar y promover las alianzas internas y externas que permitan al Ayuntamiento realizar convenios con entidades públicas y privadas; b) incrementar la participación mediante el fomento de la carta de participación ciudadana del municipio; c) elaborar distintos planes de gestión como el de gestión de edificios e instalaciones, de modernización tecnológica y de mejora de la comunicación intradepartamental e

interdepartamental y; d) mejorar la planificación, gestión y control de los recursos económicos, vinculando el presupuesto a objetivos concretos.

5.5. Eje 5: los resultados

Las organizaciones tienen como deber principal medir que los outputs producidos se ajustan a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, de su personal y los objetivos marcados por la dirección con eficacia y eficiencia. El modelo divide este eje en tres subapartados: a) resultados en clientes/ciudadanos/usuarios de los servicios en los que se recoge y se mide la percepción de la ciudadanía; b) resultados en las personas en los que se debe controlar que aquello que se ha puesto en marcha en el eje 2 funciona y; c) resultados clave que hace referencia al cumplimiento de los objetivos fijados en los procesos clave.

Los resultados de una organización con el modelo EVAM dependen del resto de ejes y, para su medida, la organización debe recoger y medir la percepción de la ciudadanía, pero, al mismo tiempo, las actividades de la organización deben ser eficientes y eficaces.

Para cumplir con este eje, la organización ha planificado los siguientes proyectos: a) implantar un sistema de cuadro de dirección integral que permita medir el nivel de cumplimiento de los objetivos a través de la medición del rendimiento de los procesos (Torrent, 2010); b) medir mediante encuestas los problemas y la valoración de la ciudadanía y; c) programar autoevaluaciones periódicas y auditorías externas para medir el sistema de gestión.

5.6. Eje transversal: comunicación

Por último, la comunicación es un eje transversal al resto de ejes del modelo, donde un elemento importante es la comunicación interna. Se define como el acto de poner en conocimiento de la organización ideas, información y aspectos culturales intraorganizacionales con el objetivo de que se puedan cumplir sus metas. Esta puede ser vertical (desde la cúspide de la organización a la base o viceversa) o horizontal (en la que no existe ninguna diferenciación jerárquica (Villoria, 2009)). No tener este sistema puede dar lugar a la creación de canales informales de flujo de comunicación que den lugar a información no verificada o a la creación de vacíos comunicativos que permitan conductas personales que pueden ir en contra de los objetivos de la organización (Oliveres, 2001).

6. LAS CARTAS DE SERVICIO EN EL CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN Y EL COMPROMISO CON LA CIUDADANÍA: EL CASO DE TORRENT

Olías de Lima (2003) define las cartas de servicio como un compromiso de los servicios públicos en los que se exige una definición clara de la misión de la organización, sus objetivos y tener un sistema para su medición, algo que como se puede comprobar está dentro de la gestión por objetivos y procesos que se prescribe en el modelo EVAM. Por otro lado, son un instrumento de información sobre que se espera del servicio, las formas en las que se puede reclamar y en el caso que se habiliten, los compromisos de compensación ante una mala práctica. De alguna manera, son documentos que buscan la eficiencia y la participación de la ciudadanía en la mejora de los servicios públicos; pero que dan lugar a una traslación de los elementos democráticos primarios al estatus económico-racional de cliente (Canales, 2002; Iglesias Alonso y Barbeito, 2014; Pollitt et al, 2007).

Aunque su origen es anglosajón, las cartas de servicio en España se formalizan y extienden con el Real Decreto 1254/1999 (que las regula para la Administración General del

Estado) y una Guía del Ministerio de Administraciones Públicas. En nuestro país contienen una serie de preceptos que tienen en cuenta los derechos de la ciudadanía y la transparencia, siguiendo la tradición europea. No obstante, son y han sido instrumentos que se han usado como una política de comunicación que no altera comportamientos indeseables en la Administración (Barzelay, 2001; Merino, 2002; Olías de Lima, 2003; Pollit et al., 2007).

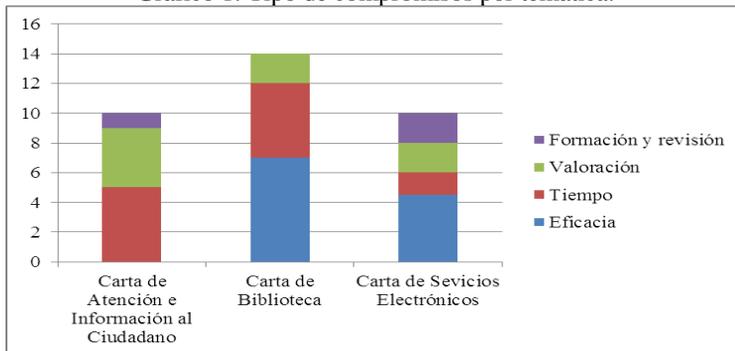
En cuanto al Plan Torrent INNOVA proyecta la implementación de 4 cartas de servicio en los siguientes departamentos: Bienestar Social, Atención Ciudadana, Promoción Económica y Bibliotecas que se pondrían en marcha entre el tercer y el cuarto trimestre de 2.010.

En concreto, se varió este plan inicial habiéndose aprobado la carta de atención al ciudadano, la de bibliotecas (segundo semestre de 2011) y una tercera, fuera de lo que se planificó en un principio: la carta de servicios electrónicos (tercer trimestre de 2013). Esta se realiza en base a lo establecido en el Plan de Implantación de la Administración Electrónica aprobado por la Junta de Gobierno Local el 7 de mayo de 2012 y que se alinea con los objetivos y proyectos del Eje 4: gestionar las alianzas y los recursos desde la estrategia (Torrent, 2011; 2011a; 2012; 2013).

Todas las cartas de servicio promulgadas hasta el momento tienen una estructura muy similar; esto se debe al uso del formato habilitado para los departamentos con este instrumento. Todas las cartas estudiadas coinciden, en esta primera parte, en definir tanto los objetivos que intentan cumplir como el alcance de su contenido. Hay que tener en cuenta que se circunscriben al ámbito del departamento al que dan nombre y sus objetivos destacan su función informativa y de gestión; así como su relación con los planes de modernización del Ayuntamiento. Además, el documento expone información básica de servicio público que sirve para identificar al departamento en cuestión (quiénes somos, misión, visión, situación, idioma de atención y la información de contacto).

Después, se definen los servicios prestados, los compromisos de calidad y los indicadores. Estos últimos se componen de una unidad de medida y un estándar que sería un valor numérico asignado que sirve para comprobar que se están cumpliendo los objetivos y compromisos adquiridos. En concreto, estos tienen que ver con: a) la eficacia, en tanto en cuanto el servicio se compromete a que su departamento funcione bien o a realizar actividades concretas dentro de su catálogo de servicios; b) la eficiencia, en tanto en cuanto se especifican compromisos temporales de atención, c) la valoración positiva del usuario del servicio y, d) la formación y la revisión que son compromisos que incluyen la mejora de los recursos humanos y la revisión de su funcionamiento.

Gráfico 1: Tipo de compromisos por temática:



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Torrent (2012a)

La carta del Servicio de Atención tiene 10 compromisos de los cuales 5 determinan plazos temporales en los que debe realizar un servicio concreto, 4 que están relacionados con una valoración positiva de la ciudadanía (7 sobre 10) sobre el trato o las instalaciones y 1 que tiene que ver con la formación anual de los trabajadores. En cuanto a la carta de biblioteca encontramos que son 7 los compromisos que se relacionan con la puesta de un servicio o que este funcione correctamente en la mayoría de los casos. A estos se unen 5 compromisos que hacen referencia a plazos temporales de atención a la ciudadanía y 2 que se fundamentan en la valoración de la ciudadanía. Por último, la carta de servicios electrónicos dedica 4,5 compromisos a la mejora de la eficacia de sus servicios; además de 1,5 que se fundamentan en la mejora de los plazos de respuesta. En cuanto a la valoración, encontramos 2 compromisos y 2 son también los que se dedican a mejorar la formación y a revisar los procedimientos y manuales del departamento. Muchos de estos se dividen en distintos indicadores para su control y medición. La carta del servicio de atención incluye 16 indicadores, la de biblioteca engloba 17 y la de servicios electrónicos 14. El cumplimiento de estos por parte de las unidades es bastante irregular e incluso hay información que no se cuantifica o se le proporciona al público.

7. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar en este trabajo, hay una serie de elementos que han cambiado en los últimos tiempos en el contexto en el que se encuentran las administraciones. El Ayuntamiento de Torrent está dentro de esta dinámica y es que, en poco tiempo, ha debido hacer frente a una serie de elementos del entorno como son: a) el incremento de población; b) el cambio a régimen de gran ciudad; c) la bajada de ingresos y el incremento del endeudamientos; d) la penetración de nuevas corrientes culturales administrativas; e) la aparición de nuevas herramientas de la información y la comunicación y; f) las demandas de integración de la sociedad civil y la ciudadanía en pro de la transparencia, colaboración y participación pública. Por lo que se confirma la primera hipótesis planteada.

Respecto a la segunda hipótesis, esta administración municipal ha diseñado un Plan llamado Torrent INNOVA con el objetivo de implantar una serie de mecanismos de modernización enmarcados en la dinámica del modelo EVAM. El objetivo principal del plan es conseguir que la administración tenga un enfoque al cliente, a su personal y a la mejora de la eficiencia en sus resultados. Por lo que, en base al análisis de este documento, se producen cambios en el ámbito sociotécnico, el ámbito político-cultural y se insta un marco estable de medición y control que sirve como instrumento de modernización.

En cuanto a la última hipótesis, las cartas de servicio implementadas hasta este momento tratan de aunar una búsqueda de la eficiencia con un elemento de legitimidad que mejore los propios servicios municipales. Estos documentos han supuesto en Torrent un elemento de transparencia que cumple con las necesidades de información de servicio público de la organización municipal. No obstante, los elementos que componen estos instrumentos no han podido introducir una participación efectiva de una ciudadanía empoderada que dote de la legitimidad necesaria para conseguirlo más allá de los instrumentos de la calidad (Abellán y Pardo, 2015). Por lo que, en base a nuestro análisis, nuestra tercera hipótesis no ha podido ser validada.

Por último, se debe recordar que no es posible generalizar los resultados de este estudio. No obstante, los resultados obtenidos pueden abrir nuevos horizontes para el estudio de la modernización de las Administraciones Públicas locales en base al entorno en el que se

insertan. Asimismo, este marco de estudio puede utilizarse para la comparación entre distintas administraciones con características similares. De la misma forma, se puede utilizar para el análisis de las modas administrativas y la comparación entre los nuevos elementos de gestión que se están adoptando en distintos ámbitos institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, M. A. y PARDO, G. (2015). “#OntinyentParticipa: una aproximación desde la gobernanza y la implicación ciudadana”. *XII Congreso AECPA. ¿Dónde está hoy el poder?* San Sebastián: AECPA. doi: 10.13140/RG.2.1.3437.0721.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- ALDEGUER CERDÁ, B. (2013). “La transparencia como principio e indicador para la mejora de la calidad democrática”. En R. Bañón y R. Tamboleo (Coords.). *Gestión de la Escasez: Participación, Territorios y Estado del Bienestar. Experiencias de Democracia y Participación*. Madrid: UCM, pp. 342-345.
- (2013a). “Ética pública y gobierno local en un contexto de crisis”. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 15: 15-37. doi: <http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i15.1>.
- ÁLVAREZ, V.; HIDALGO, C.; MURILLO, B.; PAJA, M.; PINTA, P. y RUÍZ, J. (2009). *Guía de evaluación Modelo EVAM. Modelo de evaluación, aprendizaje y mejora*. Madrid: AEVAL.
- BARZELAY, M. (2001). *The New Public Management*. Oxford: SAGE.
- BERRUEZO, J. (1995). “La dirección por objetivos experiencias de aplicación en las administraciones públicas”. *Actas del III Encuentro de Gestión de las Administraciones Públicas en Aragón. Hacia una nueva gestión pública*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- CALDERÓ, A. (2010). “Crisis, planes de austeridad y aplicación del RDL 8/2010 de medidas para la reducción del déficit público”. *Actas del VI Congreso Internacional sobre Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Vitoria: Ayuntamiento de Vitoria.
- CANALES, J. M. (2002). *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. Alicante: Universidad de Alicante.
- (2009). *Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Pública en Iberoamérica*. Alicante: ECU.
- (2014). “La Gobernanza y la Administración Pública”. En J.M. Canales y J.J. Sanmartín (Eds.) *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitat, pp. 157-164.
- CANALES, J.M. y PÉREZ, P. L. (2002). *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante: Club Universitario.
- CARRASCO BELINCHÓN, J. (1966). *Manual de organización y métodos I*. Madrid: IEAL.
- CASTELLS, M. (2006). “Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica”. En M. Castells (Comp.) *La Sociedad Red: Una Visión Global*. Madrid: Alianza, pp. 27-75.
- CRIADO, I. (2013). “Open government, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales”. En R. Cotarelo (Ed.) *Ciberpolítica: las nuevas formas de acción y movilización política*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 57-78.
- DELGADO, S. (2004). “Sobre el concepto y el estudio del liderazgo político. Una propuesta de síntesis”. *Psicología Política*, 29: 7-29.
- DEMING, W. E. (1994). *The new economics for industry, government, education*. Cambridge (Massachusetts): The MIT Press.
- DENHARDT, J. V. y DENHARDT, R. B. (2007). *The new public service. Serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- DIMAGGIO, P. J. y POWELL, W. W. (1983). “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160. doi: 10.2307/2095101.
- EASTON, D. (2012). “Categorías para el análisis sistémico de la política”. En L. Nieto y I. Sotillos (Comp.) *Doce lecturas fundamentales de Ciencia Política*. Madrid: UNED, pp. 25-38.

- EFQM (2013). *An overview of the EFQM Excellence Model*. Bruselas: EFQM, en: <http://goo.gl/ZHE9HJ> (Consulta: 21/09/2015).
- ESPINAL, J. (1993). “La función política como servicio a la comunidad”. *Revista Universidad EAFIT*, 90 (29): 7-12.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, P. (2014). “Torrent”. País Valencià, poble a poble, comarca a comarca, en: <http://goo.gl/5KIF0Y> (Consulta: 21/09/2015).
- HELD, D. (1996). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza.
- HERNÁNDEZ AJÁ, A. (2012). *Análisis de las políticas estatales y europeas en materia de regeneración urbana y rehabilitación de barrios*. Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM. UPM, en: <http://goo.gl/wbWcgb> (Consulta: 21/09/2015).
- HODGE, B. J., GALES, L. M., ANTHONY, P. A. (2003). *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*. Madrid: Pearson-Prentice Hall.
- HOOD, C. (1991). “A public management for all seasons?” *Public Administration*, 69: 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- IGLESIAS ALONSO, A. (2006). *Gobernanza e innovación en la gestión pública: Alcobendas 1979-2003*. Madrid: INAP.
- IGLESIAS ALONSO, A. y BARBEITO, R. (2014). “¿Es posible más y mejor democracia? Democracia como empoderamiento político del ciudadano”. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 18: 215-242. doi: <http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i18.53>.
- ISHIKAWA, K. (1997). *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*. Bogotá: Norma Editorial.
- JURAN, J. M. (1999). “How to think about quality”. En J.M. Juran y A.B. Godfrey (Eds.) *Juran's Quality Handbook*. Nueva York: McGraw-Hill, pp. 2.1-2.18.
- KING, G., KEOHANE, R. Y VERBA S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- KOOIMAN, J. (1993). “Social-political Governance: an introduction”. En J. Kooiman (Ed.) *Modern Governance, new government-society interactions*. Londres: SAGE, pp. 1-9.
- LANDMAN, T. (2008). *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. Londres: Routledge.
- LEVY, J.S. (2008). “Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference”. *Conflict Management and Peace Science*, 25 (1): 1-18. doi: 10.1080/07388940701860318.
- LODOLA, G. (2009). “Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada”. *Boletín de Política Comparada*, 1: 6-25.
- MARTÍN MATEO, R. (2003). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Trivium.
- MERINO, V. (2002). “Las cartas de servicios en la Administración Local”. *REAL*, 290: 161-173.
- MERMA, G. y ROMERO, A. (2014). “La educación ciudadana y la ética pública”. En J.M. Canales y J.J. Sanmartín (Eds.) *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: Universitas, pp. 361-374.
- MEYER, J. W. y ROWAN, B. (1977). “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363. doi: 10.1086/226550.
- MINTZBERG, H. (2012). *La Estructuración de las Organizaciones*. Madrid: Alianza.
- MORATA, F. (2002). “Gobernanza multinivel en la Unión Europea”. *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD. La Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa: CLAD.
- NOLAN, M. (1995). *Normas de conducta para la vida pública*. Madrid: INAP.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2002). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- (2003). “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 25: 1-17.
- OLIVERES, J. (2001). *Planificación y coordinación de la estadística catalana: soluciones del equipo directivo del Instituto de Estadística de Cataluña para la implantación de nuevos métodos de gestión pública en la consolidación y coordinación del Sistema Estadístico de Cataluña*. Barcelona: IDESCAT.
- PARDO, G. y ABELLÁN, M. A. (2015). “#OntinyentParticipa: una experiencia de participación local”. *Actas del Congreso de la Red Española de Política Social (REPS). Desigualdad y Democracia: políticas públicas e innovación social*. Barcelona: REPS. doi: 10.13140/RG.2.1.3346.9606.

- PEÑA, J. (2003). “La ciudadanía”. En A. Arteta, E. García y R. Máiz (Eds.) *Teoría política: poder moral, democracia*. Madrid: Alianza, pp. 215-245.
- PETERS, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The ‘New’ Institutionalism*. London: Pinter.
- POLLITT, C., VAN THIEL, S. y HOMBURG, V. (2007). *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*. London: Macmillan Palgrave. doi: 10.1057/9780230625365.
- RAMÍO, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos.
- (2010). “La gestión pública en tiempos de crisis”. *Revista Venezolana de Gestión Pública*, 1(1): 17-34.
- SARTORI, G. (1994). “Comparación y método comparado”. En G. Sartori y L. Morlino (Comps.) *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza, pp. 29-50.
- STIGLITZ, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch editor.
- TARÍ, J. J. (2000). *Calidad Total: fuente de ventaja competitiva*. Alicante: Publicaciones Universidad de Alicante.
- TORRENT, A. (2010). *Torrent INNOVA 2013: pla de qualitat i modernització*. Torrent: Ayuntamiento de Torrent, en: <http://goo.gl/OOTcs0> (Consulta: 21/09/2015).
- (2011). *Carta de serveis atenció i informació al ciutadà*. Torrent: Ayuntamiento de Torrent, en: <http://goo.gl/b8NiNX> (Consulta: 21/09/2015).
- (2011a). *Carta de serveis biblioteques*. Torrent: Ayuntamiento de Torrent, en: <http://goo.gl/Wg8x4S> (Consulta: 21/09/2015).
- (2012). *Pla d'implantació d'Administració Electrònica*. Torrent: Ayuntamiento de Torrent, en: <http://goo.gl/h6jCEk> (Consulta: 21/09/2015).
- (2012a). *Portal de transparencia del Ayuntamiento de Torrent*. Ayuntamiento de Torrent, en: <http://goo.gl/un2is2> (Consulta: 21/09/2015).
- (2013). *Carta de serveis: Serveis Electrònics*. Torrent: Ayuntamiento de Torrent, en: <http://goo.gl/FfTQap> (Consulta: 21/09/2015).
- (2015). *Sello AEVAL +300 para el Ayuntamiento de Torrent: buscando la excelencia en la organización*. Torrent: Ayuntamiento de Torrent, en: <http://goo.gl/usWYT7> (Consulta: 21/09/2015).
- VALLÉS, J. M. (2000). *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- VILLORIA, M. (1996). *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: INAP.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (2009). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos*, 66: 181-209.

Breve currículum:

Gonzalo Pardo Beneyto

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat Miguel Hernández de Elche, Máster en Internacionalización Económica por la Universidad de Valencia y Máster en Liderazgo Político y Dirección de Instituciones Político-Administrativas por la Universidad de Alicante. Formación complementaria: la Calidad, la Responsabilidad Social Corporativa y la Cooperación Internacional, entre otros. En la actualidad: Consultor Institucional en la empresa Estrategia Local y facilitador de Idesuku, e investigador realizando el Programa de Doctorado en Derecho, línea de investigación de Modernización y fortalecimiento del Estado, las Administraciones Públicas y la gestión pública de la Universidad de Alicante.