

Determinantes de la satisfacción de los ciudadanos en las Administraciones Públicas locales

Autores: Pablo Gutiérrez Rodríguez

Universidad de León

Departamento de Dirección y Economía de la Empresa

Pedro Cuesta Valiño

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Marketing

José Luis Vázquez Burguete

Universidad de León

Departamento de Dirección y Economía de la Empresa

Resumen

Uno de los objetivos de primer orden, en todas las Administraciones Públicas, es la medida de la satisfacción. En primer lugar, porque permite escuchar directamente a los ciudadanos sobre lo que opinan de los servicios que reciben y, en segundo lugar, porque la satisfacción es una medida del resultado de la prestación de dichos servi-

cios. En este sentido, la calidad percibida se incorpora como una línea de gestión y evaluación de los entes locales y como una poderosa herramienta para profundizar en el conocimiento de la demanda y los resultados, así como para la puesta en marcha de las políticas más adecuadas. De este modo, reconociendo los determinantes de la calidad percibida del servicio público local, se concretan las acciones a llevar a cabo para la mejora de la satisfacción, debido a la fuerte relación entre estas dos variables.

Palabras clave: Satisfacción, ciudadanos, Calidad, políticas públicas.

Abstract

The main aim, in all Public Administrations, is the Satisfaction Measure. First, because it allows to listen directly to the citizens on what they think about services that receive and, secondly, because the satisfaction is a result measure of service delivery. About this, the perceived quality joins as a management line and evaluation for local entities and as a powerful tool to penetrate into the knowledge of the demand and the results, as well as for putting in functioning the most suitable policies. Thus, recognizing the determinants of quality perceived in local public service, the actions concentrate to carrying out for improving satisfaction, due to the strong relation between these two variables.

Key words: Satisfaction, citizens, quality, public policies.

Recibido: 08.02.2008

Aceptado: 22.03.2008

I. Introducción

Las Administraciones Públicas han sido acusadas de destinar escasos recursos para el desarrollo de políticas públicas que benefician aspectos sociales y económicos de nuestra vida. Esta percepción no es totalmente cierta (Cardona, 1994) y, sobre todo en los últimos treinta años, se enfrenta a las reformas del sector público, convertidas en fundamentales dentro de la línea de actuación de las agendas de todos los gobiernos de los países desarrollados. En este sentido, el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión que permitan una mejora técnica, económica y social ha desembocado en la orientación al mercado y, en lo que así se ha denominado, la Nueva Gestión Pública y, más concretamente, el movimiento de la Reinención del Gobierno y la Post-burocracia (Cambra y Cambra, 2006). Este actual planteamiento provoca un alejamiento del modelo tradicional de administración pública, lo que

supone centrarse en la mejora de los resultados y la reducción de los costes del sector público. Las reformas iniciadas bajo este enfoque vienen actuando en una misma dirección, que no es otra que la introducción de modelos o técnicas de la gestión pública que se basan en las ideas de la gestión de negocios, el control y la evaluación del rendimiento, una gran orientación al cliente a través de los mecanismos de la calidad y la introducción de mecanismos de mercado y de la competencia en el sector público.

Todo ello, lleva a los gobiernos a comenzar a trabajar en la gestión de la calidad y, más específicamente, en la utilización de calidad percibida como instrumento de medida sobre la forma de actuar de las organizaciones, para obtener, posteriormente y gracias a la relación existente entre ambos conceptos, el grado de satisfacción del cliente externo. Entonces, puede decirse que, a través de una administración abierta y orientada a la eficacia externa, la filosofía basada en la calidad coloca al ciudadano en el lugar central del debate. Así, por ejemplo, todos los programas de modernización de los países desarrollados hacen mención a la necesidad de escuchar la voz del ciudadano, con los objetivos principales de conseguir una administración más participativa, más ágil y eficaz, más transparente y próxima, centrada en la ciudadanía.

Pero no se deben dejar a un lado los posibles problemas que aparecen por la utilización de este nuevo enfoque. Entre otros, y como más importantes, se señalan la excesiva preocupación por la productividad y la eficacia, que trae como consecuencia que el papel del ciudadano se reduzca al de usuario de los servicios, tal y como lo es en su relación con las empresas del sector privado, es decir, con una capacidad de intervención real en las decisiones de la administración y en sus políticas muy limitada; o que el intento de satisfacer los deseos individuales vulnere el interés general. La reflexión, tanto sobre la razón de ser de las organizaciones públicas -el servicio al interés general- como de las especificidades de las mismas, puede contribuir a solucionar estos problemas conceptuales.

En esta línea, tratamos de mostrar en este trabajo cómo se pueden utilizar los instrumentos actuales para desarrollar la necesidad existente de utilizar un nuevo concepto de "calidad de servicio" en el sector público, para la búsqueda de una mejora de la satisfacción. Esto es, la calidad es el mecanismo más adecuado para contribuir a la mejora de la satisfacción de los ciudadanos por medio de su influencia en los recursos humanos, la productividad y la adaptación de las necesidades sociales, en la época de modernización y orientación al ciudadano en que viven los entes públicos.

II. La satisfacción y su relación con la calidad percibida

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

Si se analiza su etimología, la palabra satisfacción proviene del latín “satis” (suficiente) y “facere” (hacer o producir). No obstante, si lo que se lleva a cabo es una revisión de la literatura (Yi, 1990), buscando un acuerdo general para una definición de la satisfacción del consumidor, no es tan fácil, como pudiera parecer, encontrar un consenso. A continuación, en la Tabla 1, se enuncian algunas de las principales definiciones que se pueden encontrar.

La relación entre calidad percibida y satisfacción se ha estudiado en numerosos trabajos y, a pesar de existir una aparente confusión, se puede esclarecer claramente la diferencia entre los dos conceptos. Mientras que la calidad percibida, en una transacción particular con un servicio, se refiere al proceso cognitivo en el que los individuos evalúan dicho servicio a través de ciertos atributos (Parasuraman et al., 1985), la satisfacción generalmente se entiende como el estado psicológico resultante de un proceso cognitivo-afectivo, es decir, sería el resultado de unir a la percepción del grado de cumplimiento del estándar/es, la emoción derivada de este hecho (Oliver, 1981).

Tabla 1. Principales definiciones de la satisfacción

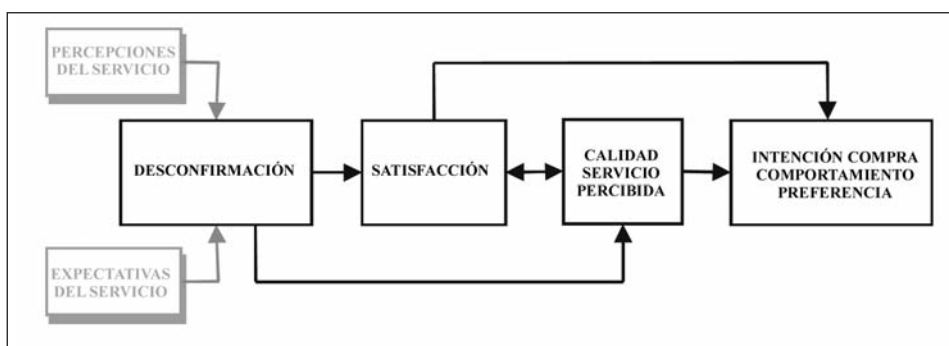
HUNT (1977: 459)	<i>“La evaluación realizada que de la experiencia [en el consumo] se obtiene al valorarlo como tan bueno como se suponía”.</i>
OLIVER (1981:27)	<i>“Es la suma del estado psicológico resultante de las expectativas disconformes por las emociones sufridas, comparadas con los sentimientos previos del consumidor sobre las experiencias de consumo”.</i>
TSE y WILTON (1988:204)	<i>“Es la respuesta del consumidor a la evaluación de la discrepancia percibida entre las experiencias previas y la actual interpretación del producto como una percepción posterior a su consumo”.</i>
OLIVER (1997:13)	<i>“Satisfacción es la reacción lograda del consumidor. Es un juicio de la característica de un producto [bien] o servicio, o el producto [bien] o servicio por sí mismo, suministra un nivel de placer logrado con el consumo relacionado, incluyendo niveles de sobre o subrealización”.</i>

Fuente: Elaboración propia

Ambas variables pueden estudiarse asociadas tanto a una transacción particular como a la acumulación de transacciones. La calidad percibida en una transacción particular contribuye a la satisfacción del cliente con dicho encuentro, derivando en la formación de juicios acumulados de carácter más estable -calidad percibida-satisfacción- que, a su vez, incidirán en las percepciones asociadas a una nueva transacción (Woodside et al., 1989; Bitner, 1990; Teas, 1993; Parasuraman et al., 1994). Woodside et al. (1989), Cronin et al. (2000), Dabholkar et al. (2000), y Del Río et al. (2001), entre otros, muestran que la calidad percibida precede a la satisfacción cuando el nivel de análisis es el mismo.

En este mismo sentido, se plantea en este trabajo la relación entre estos dos constructos, basado en la discrepancia entre las expectativas y las percepciones, que da lugar a la satisfacción (Vázquez et al., 1996) -Gráfico 1- o a la insatisfacción, tal y como se conoce del paradigma disconfirmatorio, de la misma manera que se calcula la calidad de servicio (Gil, 1995:42). Dicho de otro modo, la satisfacción se obtiene cuando el consumidor compara las percepciones con las expectativas; si el resultado que se obtiene de esta comparación supera las expectativas del consumidor (disconformación positiva), se obtiene como resultado un consumidor satisfecho; en caso contrario, donde el resultado percibido es menor que las expectativas (disconformación negativa), se tiene que el consumidor estará insatisfecho (Oliver, 1980).

Gráfico 1. Relación entre satisfacción y calidad de servicio percibida



Fuente: Vázquez et al. (1996)

III. La medida de la calidad percibida en la administración pública

III.1. Medida de la calidad percibida

Analizando la definición de calidad del servicio, existen dos aportaciones importantes que se centran en la percepción que el cliente tiene de la calidad recibida por parte de la empresa: el “modelo de la imagen” de Grönroos (1990:41) y el “modelo de los gaps” de Parasuraman, et al. (1985). Ambos modelos suponen que la calidad percibida es el resultado de la comparación que el cliente hace entre el servicio esperado y el servicio recibido. En principio, cuanto más altas sean las expectativas, siendo el servicio recibido el mismo, menor será la calidad percibida.

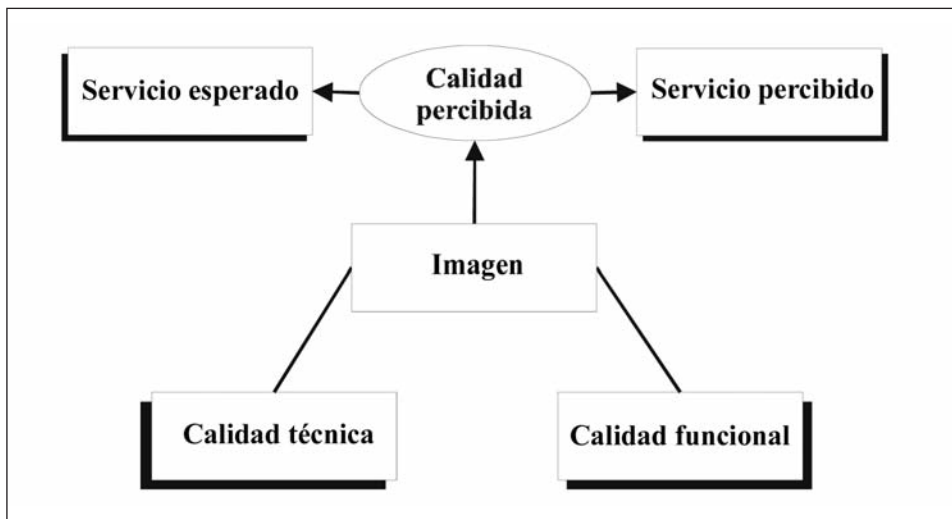
De entre todos los modelos de medición de la calidad de servicio desarrollados por los investigadores, el trabajo pionero de Parasuraman, Zeithaml y Berry (1985, 1988) puede considerarse como el que mayor repercusión ha tenido. A partir de la definición de calidad del servicio como “visión global del cliente sobre la excelencia del servicio” desarrollan un instrumento de medida, la denominada escala SERV-

QUAL, basada en la comparación de las expectativas previas de los usuarios del servicio y las percepciones de éstos en relación al servicio recibido. Para reducir o eliminar dicha diferencia, denominada GAP 5, depende a su vez de la gestión eficiente por parte de la empresa de servicios de otras cuatro deficiencias o discrepancias:

- GAP 1: es la diferencia existente entre las creencias o percepciones de la organización sobre lo que espera el cliente y lo que realmente éste espera.
- GAP 2: es la variación entre las percepciones de la organización acerca de las expectativas de los clientes y las especificaciones o normas de calidad.
- GAP 3: es la discrepancia entre las especificaciones de la calidad del servicio previsto y el realizado.
- GAP 4: es la diferencia entre la comunicación externa a los clientes acerca de la prestación y la prestación real del servicio.

El modelo SERVQUAL no ha estado exento de críticas, siendo una de las principales la referente al papel de las expectativas y su inclusión en el instrumento de medición porque se considera que no es válida, ya que el modelo que lo sustenta se basa en un sistema de divergencias (expectativas-percepciones) y no de actitudes (Cronin y Taylor, 1992). Por ello, Cronin y Taylor (1992; 1994) proponen un modelo alternativo llamado SERVPERF que se compone de los 22 ítems de la escala SERVQUAL pero utilizados exclusivamente para medir las percepciones del servicio.

Gráfico 2. Modelo de calidad percibida de servicio



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

Por otra parte, el trabajo de Grönroos (1994), se basa también en el postulado de las expectativas y percepciones. Este modelo, junto con las aportaciones hechas por el SERVQUAL y SERVPERF, nos ayudará a crear una escala de medida para esta variable de estudio. Es posible distinguir entre calidad “técnica”, que tiene que ver con el diseño del servicio -lo que el cliente recibe-, y calidad “funcional” -la forma en que el cliente lo recibe-. Ambos componentes de la calidad están mediatizados por la imagen de la organización. El sistema funciona de manera que, por ejemplo, si el proveedor de los servicios es bueno, se le perdonan sus fallos, pero si los errores son graves, esto repercute en la imagen, de modo que, a peor imagen, el efecto de cualquier error es mayor. Este enfoque de división de la calidad, a partir de las percepciones de los ciudadanos o usuarios de los servicios públicos, es el fundamento de nuestro trabajo. Una descripción del proceso se muestra en el Gráfico 2.

En resumen, nuestro objetivo prioritario es la valoración de los factores determinantes de la calidad del servicio público local percibido por los ciudadanos y sus repercusiones sobre su satisfacción. Los beneficios de conseguir tal objetivo son comprobar la adecuación de la oferta del servicio a la demanda, detectar aquellos aspectos concretos donde la organización presenta tanto fortalezas como debilidades y facilitar la realización de estudios sobre la evolución tanto de las expectativas de los clientes como de sus percepciones (Fernández, 2000:66). A tal efecto, es preciso delimitar un marco espacial objeto de estudio, que está formado por los pequeños municipios de Castilla y León.

III.2. La calidad del servicio público

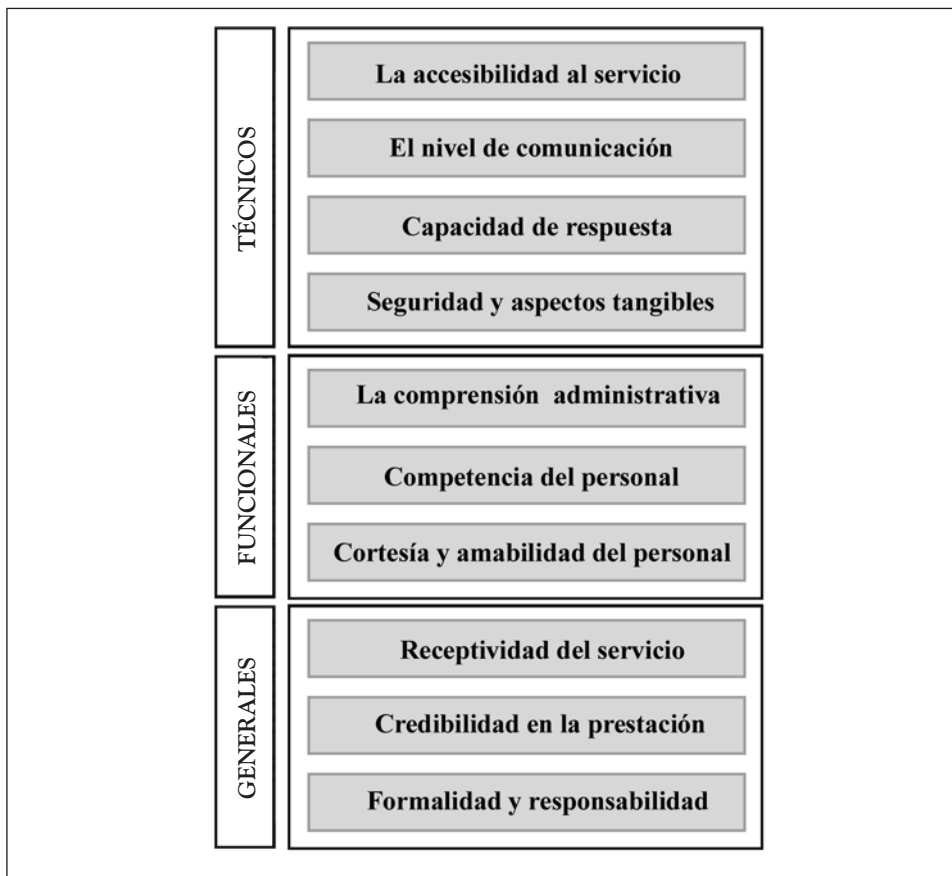
A partir de las aportaciones de la literatura, se puede plantear cuáles son los factores más importantes que influyen sobre la calidad de la prestación en los servicios públicos. De esta manera, y de acuerdo con los planteamientos de Sancho (1999), se puede definir un decálogo de factores en lo que a calidad del servicio público se refiere. Este decálogo se agrupa en los aspectos técnicos, funcionales y genéricos o de la imagen (Gráfico 3).

La accesibilidad al servicio: los lugares, los horarios, los tiempos de espera o el hecho de ser accesible a través de los sistemas de comunicación (modernos o clásicos) componen este factor (López y Gadea, 1995). Así, se deben tener en cuenta el acceso físico (situación de las oficinas), el material (instalaciones para los minusválidos u oficinas de atención al público que permitan un fácil diálogo), el temporal (horas de apertura adaptadas a los horarios laborales de la población), el cognoscitivo (instrucciones, formularios o comunicaciones fácilmente comprensibles) y el acceso con un mínimo coste económico.

El nivel de comunicación: la Administración debe utilizar un lenguaje adaptado a las necesidades de su cliente en la prestación de los servicios públicos: el ciudadano. Por lo tanto, es adecuada la simplificación en la comunicación con los ciudadanos,

tanto en lo referente al lenguaje (en cuanto que código con el que se produce la comunicación) como de los procedimientos aplicables a cada caso (Chias, 1995). Ahora bien, dado que el lenguaje interno de la Administración está sujeto a ciertos requisitos jurídicos, su simplificación no puede ser total. De este modo, la comunicación debe ajustarse a las necesidades de los ciudadanos, así como al contexto de las políticas que pretenden aplicarse.

Gráfico 3. Modelo de evaluación de la calidad de los servicios públicos



Fuente: Elaboración propia.

La comprensión del sistema administrativo: la complejidad y variedad de las tareas administrativas hacen que, en muchas ocasiones, sea difícil para el usuario comprender el funcionamiento de la Administración. Para solucionar este aspecto y sobre todo para poder llevar a la práctica las estrategias que permitan una mayor

satisfacción del ciudadano, se plantea la actuación sobre los procedimientos (haciéndolos más sencillos), sobre la información (mejorando la calidad y la cantidad si es necesario) o reorganizando los procesos. Es importante que el ciudadano sepa quién está encargado de sus problemas, esto es, que conozca al responsable de su expediente, a la persona a la que ha de dirigirse para obtener una prestación o para quejarse (López y Gadea, 1995). La capacidad relativa de los ciudadanos para asimilar la información administrativa tiene una gran influencia sobre la equidad y la igualdad de trato (Epstein, 1991).

Capacidad de respuesta flexible y rápida: los ciudadanos piden a la Administración que satisfaga sus necesidades reales, concretas y particulares. Con todo, la concepción de los servicios como resultado de la negociación con los grupos de interés o basándose en las necesidades de los responsables políticos impide, en muchos casos, el conocimiento directo de las necesidades del ciudadano. De este modo, hay que evitar olvidar la voz del ciudadano en el momento en que se adoptan las decisiones que le afectan. Los procesos administrativos deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptar su contenido a las variaciones entre las demandas particulares de los ciudadanos (Zeitham, 1992) y, a su vez, rápidos y con el mínimo coste.

Receptividad del servicio: la sensación de receptividad de la prestación aumenta para el ciudadano si éste puede participar activamente en los procesos de definición del servicio (Epstein, 1991). Esta relación directa que parece existir entre los deseos del ciudadano y los resultados de aquellos sobre la definición del servicio, desde el punto de vista del ciudadano, le produce una sensación de responsabilidad en las gestiones y le permite velar porque la Administración satisfaga sus demandas.

Competencia del personal que presta el servicio: la capacitación técnica de los recursos humanos al servicio de la Administración es un factor fundamental para transmitir al ciudadano una prestación de calidad (Villoria, 1996).

Cortesía y amabilidad del personal: la labor del personal de contacto con el ciudadano es fundamental, pues es el que ofrece de forma directa la prestación (Eigler y Langeard, 1987). La importancia se multiplica cuando se habla de servicios o Administraciones Públicas en donde, por su tamaño o desempeño, aquéllos se basan en el contacto directo entre el personal y el ciudadano. El trato humano con el usuario del servicio es un factor clave en la estrategia de calidad.

Credibilidad en la prestación del servicio: la credibilidad en el ámbito de la actuación pública se consigue a través del respeto a una serie de principios, el trato igualitario, o la equidad o profesionalidad en la gestión de los asuntos públicos. El indicador válido para evaluar este factor es el grado de confianza que inspiran, por un lado, los empleados de contacto y, por otro, la imagen de la organización administrativa (Meunier, 1993). La imagen sirve como filtro para establecer las diferencias entre las expectativas y las percepciones haciendo -si, por ejemplo, se tiene una buena imagen- que los errores influyan en menor medida sobre las percepciones.

Formalidad y responsabilidad del servicio: no tratar de traicionar las promesas o esperanzas de los ciudadanos ayuda a la generación de una percepción más favorable de la calidad del servicio y, sobre todo, en el caso de los servicios públicos. El servicio debe prestarse con consistencia y precisión, evitando arbitrariedades y responsabilizando al personal de objetivos concretos de actuación. El concepto de responsabilidad es muy valorado por el ciudadano, acostumbrado en muchas ocasiones a no identificar a la persona encargada de la tramitación del expediente que le concierne (Pérez Iñigo y Moro, 1992).

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

Los factores descritos constituyen la piedra angular para la evaluación de la satisfacción del usuario del servicio. A partir de ellos, y de su análisis estadístico, se construirá la escala de medición de la calidad para los pequeños gobiernos locales.

III.3. La calidad en el ámbito de los gobiernos locales: otros estudios realizados

La utilización de la escala SERVQUAL –la más utilizada- ha sido muy variada, empleándose en una amplia diversidad de contextos, ámbitos y situaciones, desde sectores de actividad industrial hasta en servicios prestados por entidades de carácter no lucrativo.

No obstante, con relación a la aplicación de esta metodología en el campo del servicio en los gobiernos locales, el número de antecedentes es muy limitado: Scott y Shieff, (1993); Dalrymple *et al.* (1995); Donnelly *et al.* (1995); Wisniewski y Donnelly, (1996); Gaster, (1996); Donnelly y Shiu, (1999); Wisniewski, (2001) y Gutiérrez y Jorge (2008)¹.

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

¹ Proyecto Financiado por la Fundación Alternativas

IV. Metodología y datos

El modelo se ha estimado empleando como fuente las encuestas realizadas a los residentes, mayores de 16 años, de los municipios de Castilla y León con un tamaño no superior a cinco mil habitantes. La unidad de análisis requiere que el encuestado haya recibido o participado en la prestación de algún servicio de su ayuntamiento en los últimos tres meses, siendo la fecha de realización de la encuesta en Febrero y Marzo del año 2005. Se realizaron un total de 400 encuestas validas, lo que supone un error muestral $\pm 5,00$ (con un intervalo de confianza del 95,5%).

Tabla 2. Ficha Técnica

Ámbito geográfico	Regional (Castilla y León)
Objeto evaluado	Evaluación del servicio que prestan las entidades locales de menos de 5.000 habitantes.
Población	Ciudadanos residentes en dichos municipios mayores de 16 años.
Tamaño de la población	856.684 habitantes mayores de 16 años
Método de obtención de la información	Entrevistas piloto, cuestionarios y Anuarios de la Junta de Castilla y León
Número de cuestionarios válidos	400
Intervalo de confianza	95,5 %
Error muestral	$\pm 5,00$ %
Trabajo de campo	Desde el 12 de febrero hasta el 10 de marzo
Tratamiento de la información	Programa para modelización de ecuaciones estructurales (PLS): PLS-VB

Fuente: Elaboración propia

Los indicadores empleados para determinar la calidad se clasifican en tres grupos, dependiendo de las variables latentes con la que se relacionen, la descripción de las variables manifiestas u observables se ha incluido en la Tabla 3.

Tabla 3. Variables observables y latentes determinantes de la calidad percibida

AT ₁	La disposición de las oficinas del ayuntamiento permite hablar con el personal del ayuntamiento fácilmente (comodidad).
AT ₂	Los formularios, papeleo o comunicados del ayuntamiento son fáciles de entender (el contenido).
AT ₃	El teléfono (fax, internet) es una buena comunicación con el ayuntamiento (otras vías de comunicar).
AT ₄	Cuando se comunica algo, este comunicado hace referencia a aspectos de interés para el ciudadano.
AT ₅	Las comunicaciones (o comunicados) utilizan un lenguaje sencillo con el ciudadano.
AT ₆	En el ayuntamiento, los empleados siempre están dispuestos a ayudar a los ciudadanos, comprometidos.
AT ₇	La zona de atención del público del ayuntamiento está en buenas condiciones.
AF ₁	Cuando prometen hacer algo lo cumplen en el plazo solicitado.
AF ₂	Es comprensible el funcionamiento (quién es quién y cómo funciona) del ayuntamiento
AF ₃	Sabe a quién dirigirse para solucionar sus problemas.
AF ₄	El personal posee las habilidades y conocimientos para desempeñar el puesto de trabajo asignado.
AF ₅	Los empleados informan de los pasos a seguir para solicitar cualquier servicio (o queja).
AF ₆	Los empleados del ayuntamiento son amables y respetuosos.
AF ₇	Los empleados tienen en cuenta la situación personal (no ofrecen a todos lo mismo, hay circunstancias)
AG ₁	Las acciones o servicios (o nuevos servicios) de su ayuntamiento han cambiado por las ideas de los ciudadanos
AG ₂	Las quejas son tenidas en cuenta.
AG ₃	Los empleados le inspiran confianza.
AG ₄	Los empleados tienen los recursos necesarios para desarrollar los servicios.

Fuente: Elaboración propia.

Del amplio conjunto de indicadores relacionados con las variables latentes, se han introducido en el modelo los que figuran en dicha tabla. Para su selección se han tenido en cuenta los criterios que dicta la teoría económica teniendo en cuenta los límites que incorpora el encontrarnos en una administración pública. Las variables latentes, que formarán la variable “calidad percibida” son la “calidad funcional” o los “aspectos funcionales” (AF), la “calidad técnica” o “aspectos técnicos” (AT) y los “aspectos generales” (AG) o relativos a la imagen, experiencia y creencias existentes.

El procedimiento de estimación empleado es el de los Mínimos Cuadrados Parciales (PLS) introducido por Wold (1982). Este método iterativo permite la estima-

ción de los parámetros de un modelo multiecuacional como el presentado, donde se pueden encontrar una serie de variables no observables o latentes que son estimadas como combinación lineal de una serie de indicadores o variables manifiestas. El empleo de mínimos cuadrados parciales (PLS) frente a otro método de máximo verosimilitud para la estimación de las relaciones estructurales, queda justificado por las propiedades de este método expuestas por Chin (1997). El uso del método PLS se basa en las mínimas exigencias respecto a las escalas de medida, tamaño muestral y establecimiento de hipótesis de distribución de las perturbaciones aleatorias. La principal distinción entre PLS y otros enfoques de estimación basados en la covarianza, como LISREL, es debida a la finalidad del modelo de ecuaciones estructurales. El primero de los enfoques es más adecuado para la estimación de modelos susceptibles de aplicación y predicción, además evita los problemas de indeterminación y soluciones no admisibles. Mientras que, el segundo, es más apropiado cuando se cuenta con una base teórica consistente y se quiere verificar una teoría, pero hay una pérdida de precisión debido a problemas de indeterminación, es el apropiado para los modelos donde la principal preocupación es la estimación de las relaciones estructurales. Mientras, el PLS estima las variables latentes como combinación de los indicadores, evitando la posible indeterminación y obteniendo un valor concreto para los resultados finales. También, debido al empleo de un algoritmo iterativo consistente en estimaciones mínimo cuadráticas, la identificación no es un obstáculo para los modelos recursivos ni se exige hipótesis sobre la función de distribución de las variables.

Además, el tamaño de la muestra puede ser pequeño, dándose como regla genérica que el tamaño puede ser igual a diez veces el número de indicadores formativos o a diez veces el mayor número de coeficientes estructurales dirigidos a una construcción particular en la relación estructural. En este estudio se cumple esta regla sobradamente. Además PLS, según Wold (1985), no tiene competidor para muestras grandes y modelos complejos de variables latentes, donde la atención pasa de variables e indicadores individuales a un conjunto de ellos. Sin embargo, este método de estimación presenta algún inconveniente, el primero es que los estimadores no son óptimos, respecto a la consistencia y posibilidad de ser insesgados, debido a que es un método de información limitada, (no se supone normalidad). Pero asintóticamente los estimadores son correctos cuando trabajamos con muestras grandes y cuando el número de indicadores por variable latente es elevado. Otro inconveniente es que los errores estándar han de ser estimados por remuestreo, mediante *Bootstrapping* o *Jackknifing*².

² El *jackknife* consiste en, dada una población de valores obtenidas de los datos observados, se muestrea aleatoriamente de dicha población, sin reasignar, hasta llenar los diferentes grupos con un número menor de valores que el grupo original. El *bootstrap*, una vez considerado el grupo original como una población de valores se re-muestrea reasignando (lo que equivale a realizar muestras sobre una población de infinito tamaño) para crear muestras del mismo tamaño que el grupo original

Tabla 4. Matriz de Componentes

	ÍTEM	COMPONENTES		
		1	2	3
1	<i>Aspecto Técnico 1</i>	0,765	-0,119	-0,031
2	<i>Aspecto Técnico 2</i>	0,613	-0,082	0,290
3	<i>Aspecto Técnico 3</i>	0,420	0,296	0,400
4	<i>Aspecto Técnico 4</i>	0,455	0,361	0,376
5	<i>Aspecto Técnico 5</i>	0,559	-0,304	0,324
6	<i>Aspecto Técnico 6</i>	0,411	-0,373	-0,019
7	<i>Aspecto Técnico 7</i>	0,506	-0,463	0,364
8	<i>Aspecto Funcional 1</i>	0,619	0,280	0,061
9	<i>Aspecto Funcional 2</i>	0,620	0,140	0,223
10	<i>Aspecto Funcional 3</i>	0,552	0,174	0,328
11	<i>Aspecto Funcional 4</i>	0,788	-0,133	-0,132
12	<i>Aspecto Funcional 5</i>	0,759	-0,057	-0,198
13	<i>Aspecto Funcional 6</i>	0,721	-0,136	-0,345
14	<i>Aspecto Funcional 7</i>	0,486	-0,034	-0,430
15	<i>Aspecto General 1</i>	0,416	0,370	-0,157
16	<i>Aspecto General 2</i>	0,588	0,275	-0,246
17	<i>Aspecto General 3</i>	0,775	0,000	-0,330
18	<i>Aspecto General 4</i>	0,428	0,262	0,026
19	<i>Calidad Global 1</i>	0,764	-0,118	-0,030
20	<i>Calidad Global 2</i>	0,613	-0,081	0,290
21	<i>Satisfacción 1</i>	0,420	0,295	0,399

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que hemos seleccionado los ítems que conforman la encuesta, es interesante establecer la validez de constructo. Para ello estaría el análisis de la validez factorial, el cual, se considera por algunos autores como una herramienta muy útil (García, Gil y Rodríguez, 2000:17), al afirmar que “*el análisis factorial se nos revela también como una herramienta que puede utilizarse para la validación de la escala*”.

La Tabla 4 muestra la matriz de componentes obtenida mediante el método de Componentes Principales, que permite extraer los factores que más varianza explican, es decir, que acumulan más información de un conjunto grande de variables. De ahí que el factor que mejor explique una dimensión analizada (el que represente mayor variabilidad) se convierta en el primer componente principal, el que mejor explique la segunda dimensión, será el segundo componente, y así sucesivamente.

Los valores que aparecen en el interior de la tabla pueden interpretarse como índices de correlación entre cada factor y cada variable (llamados pesos o cargas). Se

observa que la mayoría de los ítems tienen pesos iguales o por encima de 0,5 mientras que el resto de los factores son superiores a 0,4.

De la interpretación de esta matriz, hay que decir que esta escala es básicamente unidimensional, ya que, como se ha comentado, todos los ítems tienen saturaciones bastante elevadas en el primer factor. La unidimensionalidad, supuesto subyacente y requisito esencial para construir una escala aditiva (Hair et al. 1999: 105), implica que los distintos ítems de la escala se relacionan unos con otros representando un único concepto.

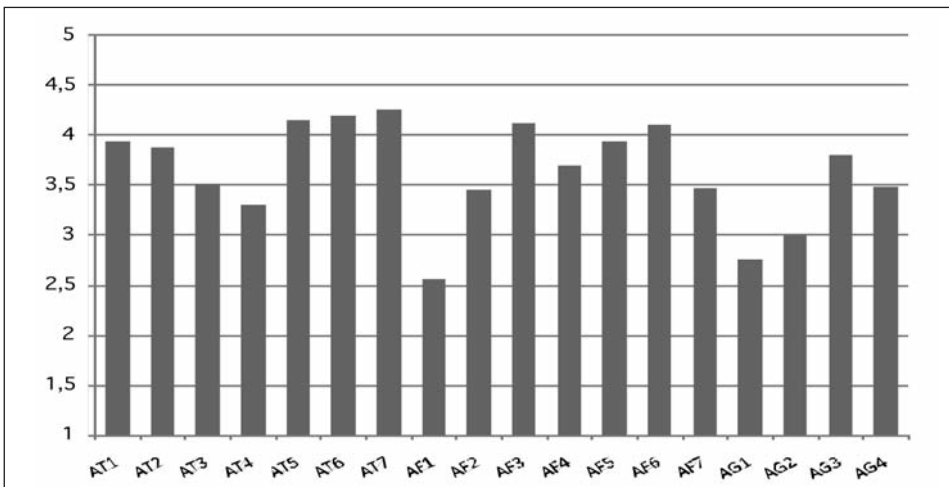
En resumen, los resultados obtenidos tras aplicar los diversos test a los que se ha sometido el instrumento de medida confirman la existencia de validez de constructo.

V. Resultados del modelo y sus relaciones

El primero de los resultados, digno de análisis, son los valores medios obtenidos por las variables observadas que configuran la escala de medida de la calidad percibida –Gráfico 4–.

A través de este análisis, y del posterior de los valores latentes, se puede uno hacer una idea de la situación actual de nuestra administración y la posible evolución, consecuencia de la puesta en funcionamiento de acciones para la mejora de la satisfacción. Los valores que mayor puntuación han obtenido son las variables AT₅, AT₆ y AT₇. Estas hacen referencia al lenguaje utilizado, la disponibilidad de los empleados y las condiciones de atención al público. También destacan, por su valor superior a “de acuerdo” o “bien”, las variables AF₃ y AF₆. Estas variables indagan sobre si conoce a quién dirigir sus problemas y si los empleados son amables.

Gráfico 4. Valores medios de las variables observables



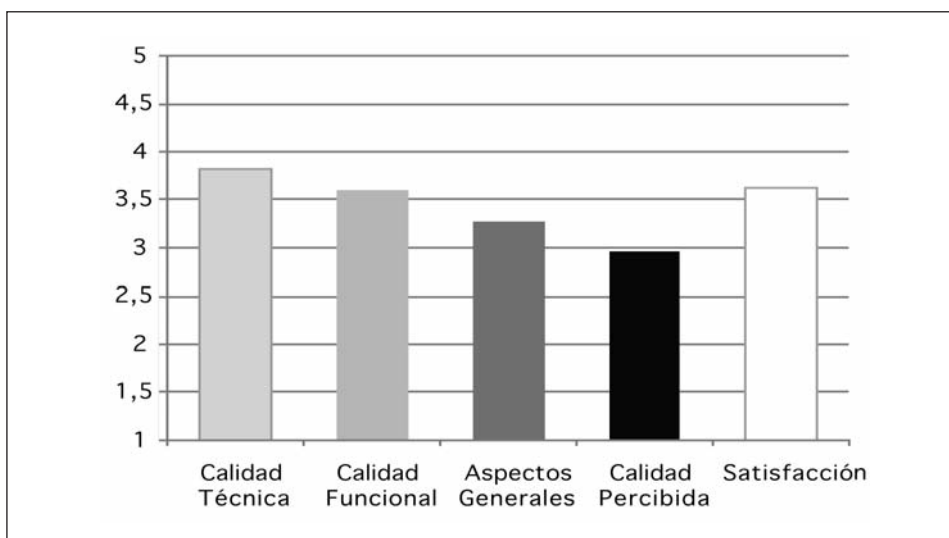
Fuente: Elaboración propia.

En el otro lado, con valores por debajo de “indiferente”, se encuentran AF_1 y AG_1 ; las cuales están referidas, respectivamente, al cumplimiento de las promesas y la consideración de las ideas de los ciudadanos.

Una de las características de la utilización del método PLS es, como ya se ha comentado anteriormente, la obtención de los valores para las variables latentes que intentamos explicar –Gráfico 5–.

De estos datos, se deduce el menor valor de los aspectos generales, bastante influyentes sobre la calidad percibida, y el relativamente negativo valor de la calidad percibida, muy cercano al valor tres que se identifica con “indiferente”. En cambio, el grado de satisfacción, sobre la prestación de los servicios del ayuntamiento, es bastante elevado. Esto no es menoscabo para la posibilidad de mejora de la calidad percibida y, por tanto, de la satisfacción dado el alto grado de relación entre ambas, tal y como se demostrará posteriormente.

Gráfico 5. Valores medios de las variables latentes



Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis de la importancia de las relaciones entre las diferentes variables del modelo son importantes no sólo las relaciones directas sino también los efectos indirectos sobre las variables y determinar, de este modo, los efectos globales. El resumen de todos estos efectos se puede resumir en la Tabla 5.

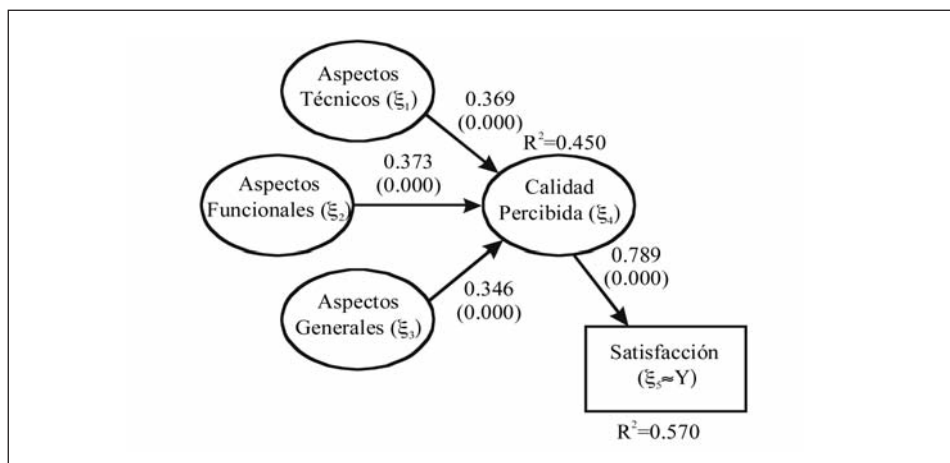
Tabla 5. Efectos directos e indirectos entre las variables latentes del modelo

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

Fuente: Elaboración propia.

Como anteriormente hemos explicado, los aspectos funcionales, técnicos y generales son variables latentes constituidas por un conjunto de cuestiones que se ven reflejadas –no formadas– en dichas variable. Su relación con la variable calidad es bastante importante, alrededor de valores de 0,35, dado que los tres aspectos forman el constructo de calidad haciendo de éste una consecuencia de las anteriores variables latentes –Gráfico 6–. Uno de los elementos de análisis fundamental es la relación entre la calidad y la satisfacción. Además de existir una alta significación, podemos decir que existe una alta relación. El efecto directo entre estas variables es de 0,789, o lo que es lo mismo, si conseguimos elevar la percepción de la calidad en una unidad, el aumento de la satisfacción del ciudadano será de 0,789 unidades (en una escala Likert entre 1 y 5).

Gráfico 6. Salida del modelo planteado



Fuente: Elaboración propia

V.1. Ajuste global del modelo

WOLD (1982) propone el uso de un método para medir la relevancia predictiva: el test de Stone-Geisser (Stone, 1974; Geisser, 1974). Este test, básicamente, realiza una estimación *jackknife* (eliminación de manera constante de una variable) de las varianzas residuales, mientras que los *jackknife* de los errores estándar de los puntos estimados pueden ser obtenidos por elementos. La idea general es omitir un caso cada período para luego reestimar los parámetros del modelo sobre los casos restantes y, entonces, reconstruir o predecir los valores omitidos usando los parámetros reestimados. Este ejercicio puede ser realizado a través del estadístico Q^2 propuesto por Ball, aplicado para $i= 1,2, \dots, n$ casos y una regresión múltiple con k regresiones, Q^2 se plantea como:

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

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

En este caso, y para las variables dependientes, los valores son positivos e incluso superan los valores de 0,45. Normalmente se recomienda que sean positivos y mayores a 0,2 (Tabla 6).

Tabla 6. Valores de R^2 y Q^2 y G_j para el Modelo

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

Fuente: Elaboración propia.

El programa estadístico utilizado (PLS-VB) tiene la particularidad de establecer una herramienta para la elección del modelo más adecuado. Se elegirá el modelo que mejor describa las relaciones entre las variables exógenas y endógenas. Para la

identificación del modelo más estable, se necesita especificar primero las “r” variables objetivo, las cuales asumidas, entre las (p-q) endógenas, van a ser de primordial interés en relación al problema que se plantea.

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

VI. Conclusiones

La relación directa y notoria entre la calidad percibida y la satisfacción es un hecho tanto en el sector privado como en el público. La posibilidad de utilizar escalas y técnicas de medición de la calidad en las administraciones públicas abre la posibilidad al desarrollo de políticas públicas más precisas en la búsqueda de la satisfacción del cliente local, el ciudadano. La participación ciudadana se convierte en la manera de conseguir una modernización de los servicios públicos, ya que aporta una reflexión fundamentada en el sólido análisis teórico y analítico acerca de la relación entre la Administración y el ciudadano en el contexto de la prestación de servicios públicos municipales.

De esta manera, este estudio nos permite, con cierto grado de representatividad y significación, determinar los factores que influyen en la calidad y, por razón de las fuertes relaciones existentes, en la satisfacción de los ciudadanos. Cabe destacar que los efectos descritos son consecuencia de las percepciones de los ciudadanos de los entes encuestados. Asimismo, los elementos que determinan esta percepción, tal y como aparece en el modelo planteado, son los aspectos técnicos, los aspectos funcionales y los aspectos genéricos de los gobiernos locales. En resumen podemos concluir que:

- 1.- Se observa la menor puntuación que los aspectos generales obtienen en comparación con los otros dos componentes de la calidad. Ello nos hace reflexionar sobre la posibilidad de tratar de desarrollar políticas para la mejora de estas variables, debido al mayor margen existente de mejora. Entre ellas, se destaca, la posibilidad de participar en las decisiones del ayuntamiento o que sus opiniones se vean reflejadas en la actuación de la institución. Esto contribuye positivamente a la satisfacción del usuario del servicio, los ciudadanos otorgan gran relevancia a la recepción y atención de las quejas que presentan. Por otra parte, y también como aspecto general de la calidad, los resultados de la encuesta reflejan que los ciudadanos consideran relevante la generación de un mayor ambiente de confianza ya que el nivel alcanzado influye en la satisfacción del ciudadano.

- 2.- En relación a los aspectos técnicos, para conseguir una mejora en la satisfacción del ciudadano de los entes locales, los ayuntamientos deben asegurarse de que sus puntos de atención al ciudadano estén actualizados y representen una imagen que atraiga a sus mercados objetivos (Baker et al., 2002). Así, no puede olvidarse que la implantación de las nuevas tecnologías en la actualidad es un servicio básico para cualquier ciudadano, independientemente del tamaño del municipio en que resida.
- 3.- El tercer grupo de elementos que se han descubierto como determinantes de la calidad percibida, y por lo tanto de la satisfacción, son los aspectos funcionales. Este factor se basa en los recursos humanos de los entes locales. Los trabajadores, por medio de sus conocimientos sobre los procedimientos, su amabilidad y el análisis de la situación personal de la persona que tienen delante, pueden hacer variar de forma muy significativa la satisfacción del “cliente” público. Por otro lado, es fundamental que las entidades locales transmitan una imagen de eficacia en tanto que contribuye a la prestación de un servicio público de calidad. Esta eficacia está asociada en gran medida al cumplimiento de plazos que todo procedimiento burocrático lleva aparejado.
- 4.- Finalmente, realizar una llamada de atención acerca de la importancia -y al mismo tiempo escasez- del desarrollo de estudios sobre la actuación de los ayuntamientos en la provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Su relevancia responde, en primer lugar, a los intensos cambios que está sufriendo la sociedad española actual y, en segundo lugar, al intenso grado de descentralización del que ha sido objeto el sector público español, que no se ha reflejado en el incremento de las competencias de gasto e ingreso en las corporaciones locales. Cuanta mayor sea la calidad del servicio público percibida por el ciudadano, menor será su oposición a su financiación e, incluso, esto redundará en una mayor cooperación entre la Administración y la ciudadanía para lograr la adecuación entre la expectativa del ciudadano y el servicio prestado por el sector público. Si a esto sumamos la fuerte repercusión sobre la satisfacción, tanto los ciudadanos como los políticos se encuentran con una herramienta que puede serles útil a ambos.
- 5.- Es necesario recalcar, entre las limitaciones existentes, que los resultados obtenidos se derivan del análisis de la satisfacción de los ciudadanos con la Administración Local en un determinado marco espacial formado por los municipios de Castilla y León con una población inferior a cinco mil habitantes. Esta situación viene a poner de relieve cómo estos resultados no son extrapolables, si bien en algunos términos pueden ser aplicados a otros ayuntamientos, en toda su extensión. Lógicamente, las corporaciones locales de esta u otra comunidad autónoma con mayor número de habitantes se enfrentan básicamente al mismo reto: la satisfacción del ciudadano, aunque con otras casuísticas (transporte público, servicio de aguas, recogida de basura,...).

Bibliografía

- Baker, J.A. y Lamb, C.W. Jr (1993), Managing Architectural Design Service Quality. *Journal of Professional Services Marketing*, vol. 10, nº 1, 89-106.
- Bitner, M.J. (1990), "Evaluating Service Encounters: The Effects of Physical Surroundings and and Employee Responses". *Journal of Marketing*, vol. 54, nº 2, 69-83.
- Chías, J. (1995), Marketing Público. Aravaca, McGraw-Hill.
- Chin, W. W. (1998), The Partial Least Squares Approach For Structural Equation Modeling. En *Modern Methods for Business Research*, G. A. Marcoulides (ed.), Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 295-336.
- Cronin, J.J. Jr, Brady, M.K. y Hult, G.T.M. (2000), "Assessing the Effects of Quality, Value, and Customer Satisfaction on Consumer Behavioral Intentions in Service Environments". *Journal of Retailing*, vol. 76, nº 2, 193-218.
- Cronin, J.J. Jr y Taylor, S.A. (1992), Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension. *Journal of Marketing*, vol. 56, nº 3, 55-68.
- _____, "SERVPERF versus SERVQUAL: Reconciling performance-based and Perceptions-Minus-Expectations Measurement of Service Quality". *Journal of Marketing*, vol.58, nº1, 125-146.
- Dabholkar, P.A.; Shepherd, C.D. y Thorpe, D.I. (2000), "A Comprehensive Framework for Service Quality: An Investigation of Critical Conceptual and Measurement Issues Through a Longitudinal Study". *Journal of Retailing*, vol. 76, nº2, 139-173.
- Dalrymple, J.F, Donnelly, M., Wisniewski, M. y Currie, A.C. (1995), Measuring Service Quality in Local Government. En Kanji G.K. (Ed.), *Proceedings of the First World Congress on TQM*. Chapman and Hall, Londres, 263-6.
- Del Río Lanza, A.B.; Sanzo Pérez, M.J.; Iglesias Argüelles, V. y Vázquez Casielles, R. (2001), "La Influencia de la Actitud sobre la Satisfacción: Una Aplicación en un Producto de Alimentación Tradicional". XIII Encuentro de Profesores Universitarios de Marketing, Málaga, 26-28 de septiembre, 129-144.
- DeSarbo, W.S., Huff, L., Rolandelli, M. M. y Choi, J. (1994), On the Measurement of Perceived Service Quality. A Conjoint Analysis Approach. En Rust, R.T y Oliver, R.L. (eds.): *Service Quality. New Directions in Theory and Practice*, SAGE Publications Inc. Thousand Oaks. California, 201-22.
- Donnelly, M. y Shiu, E. (1999), Assessing Service Quality and its Link with Vaule for Money in a UK Local Authority's Housing Repairs Service Using the SERVQUAL Approach. *Total Quality Management*, vol. 10, nº 4/5, 498-506.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J.F y Curry, A.C. (1995), Measuring Service Quality in Local Government: the SERVQUAL Approach. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, nº 7, 15-20.
- Eiglier P y Langeard, E. (1987), *Servuction*. París, McGraw-Hill.

- Epstein, J. (1991), *Servicios Públicos: Trabajar para el Consumidor*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Dublín.
- Fernández Barcala, M. (2000), Validación de SERVQUAL como Instrumento de Medida de la Calidad de Servicio Bancario. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa.* , vol. 9, nº 1, 57-70.
- García, Gil y Rodríguez (2000), *Análisis Factorial*. Madrid, La Muralla.
- Gaster, L. (1996), Quality Services in Local Government: a Bottom-Up Approach. *Journal of Management Development*, vol. 15 nº 2, 80-96.
- Geisser, S. (1974), A Predictive Approach to the Random Effects Model. *Biometrika*, nº 61, pp. 101-7.
- Gil, I. (1996), La Evaluación de la Calidad de Servicio Percibida y las Limitaciones de la Herramienta Servqual. *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 5, nº 2, pp. 19-32.
- Grönroos, C. (1990), *Service Management and Marketing: Managing the Moments of Truth in Service Competition*. Lexington, MA, Lexington Books.
- _____ (1994), *Marketing y Gestión de Servicios. La Gestión de los Momentos de la Verdad y la Competencia en los Servicios*. [Edición original de 1990: *Service Management and Marketing*], Madrid, Díaz de Santos.
- Gutiérrez, P. y Jorge, M. (2008), *El Desarrollo de Políticas Públicas Locales como Garantes de la Satisfacción de los Ciudadanos*. Madrid, Fundación Alternativas.
- Hair et al. (1999), *Análisis Multivariante*. Madrid, Prentice Hall.
- López, J. y Gadea, A. (1995), *Servir al Ciudadano. Gestión de la calidad en las Administración pública*. Barcelona. Eds. Gestión 2000.
- Meunier, B. (1993), *La Gerencia de las Organizaciones no Comerciales*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Oliver, R.L. (1980), A Cognitive Model of the Antecedents and Consequences of Satisfaction decisions. *Journal of Marketing Research*, vol. 17, nº4, 460-69.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. y Berry, L.L. (1985), A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, vol. 49, nº 4, 41-50.
- _____ (1988), SERVQUAL: A Multiple-item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, vol. 64, nº 1, spring, 12-40.
- _____ (1994), "Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Further Research". *Journal of Marketing*, vol. 58, 111-124.
- Pérez Íñigo, C. y Moro, I. (1992), *Calidad Total en los Servicios Públicos y en la Empresa*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Sancho Royo, D. (1999), *Gestión de Servicios Públicos: Estrategias de Marketing y Calidad*. Madrid, Ed. Tecnos.

- Scott, D. y Shieff, D. (1993), Service Quality Components and Group Criteria in Local Government, *International Journal of Service Industry Management*, vol. 4, nº 4, 42-53.
- Stone, M. (1974), Cross validatory choice and assessment of statistical predictions. *Journal of the Royal Statistical Society, Series B* 36, pp.111-33.
- Teas, R. K. (1993), "Expectations, Performance Evaluation, and Customers` Perceptions of Quality". *Journal of Marketing*, vol. 57, 18-34.
- Vazquez Casielles, R.; Rodríguez del Bosque, I., y Díaz Martín, A.M. (1996), Estructura Multidimensional de la Calidad de Servicio en Cadenas de Supermercados: Desarrollo y Validación de la Escala CALSUPER. Documento de trabajo 119/96. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Oviedo.
- Wisniewski, M. y Donnelly, M. (1996), Measuring service Quality in the Public Sector: the Potential for SERVQUAL. *Total Quality Management*, Aug, vol. 7, nº 4, 357-66.
- Wisniewski, M. (2001), Using SERVQUAL to Assess Customer Satisfaction with Public Sector Services. *Managing Service Quality*, vol. 11, nº 6, 995-1001.
- Wold, H. (1982), Soft Modeling. The Basic Design and Some Extensions, en Jöreskog, K.G. y Wold, H. (1982); *Systems Under Indirect Observation*. Amsterdam, North Holland.
- Woodside, A.G.; Frey, L.L. y Daly, R.T. (1989), "Linking Service Quality, Customer Satisfaction, and Behavioral Intention". *Journal of Health Care Marketing*, vol.9, nº4, 5-17.
- Zeithaml, V.A. (1992). *Calidad total en la Gestión de Servicios*. Madrid, Díaz de Santos.

