

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

M^a Reyes González Ramírez

Profesora Titular de Organización de Empresas
Directora Grupo SIRHO

José Luis Gascó Gascó

Catedrático de Organización de Empresas

Juan Llopis Taverner

Catedrático de Organización de Empresas
Grupo SIRHO

Universidad de Alicante

Participación y satisfacción del ciudadano en la Gestión Pública: un estudio en el ámbito de la administración local¹

RESUMEN/ABSTRACT:

En el presente trabajo se analizan las relaciones entre participación y satisfacción de los ciudadanos en el ámbito de las administraciones locales españolas, también estudiaremos la relación entre el tamaño organizacional y los niveles de participación y satisfacción. Para ello analizaremos los resultados de una encuesta a la que respondieron 388 responsables de Recursos Humanos de los mayores ayuntamientos españoles.

La fundamentación de este trabajo parte del cambio de paradigma que se ha dado en los últimos años en el ámbito de la gestión pública hacia el *New Public Management* o Nueva Gestión Pública. Este paradigma supone, entre otras cosas, una nueva forma de relación de las administraciones públicas con los ciudadanos, en la cuál el papel pasivo del mismo, como receptor de servicios en una situación de subordinación, pase a un papel más activo, en una situación de mayor igualdad. En este sentido se reclama una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y que se presten unos servicios públicos que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

This paper analyse the relationships between participation and the citizens' satisfaction in the environment of the Spanish local administrations, we will also study the relationship between the organizational size and the participation and satisfaction levels. In order to accomplish these targets we will analyze the results of a survey in which we have interviewed to 388 Human Resources Managers of the largest Spanish town halls.

This work is founded on the paradigm of New Public Management. New Public Management entails, among other things, a new form of relationship between the government and the citizens, in the which the passive paper of the second one, as a receiver of services in a subordination situation, has passed to a more active paper, in a situation of more equality. In this sense a bigger participation of the citizens is claimed in the public decisions and public services should cover and satisfy citizens needs.

GESTIÓN PÚBLICA, PARTICIPACIÓN, SATISFACCIÓN, ENCUESTA
PUBLIC ADMINISTRATION, PARTICIPATION, SATISFACTION, INTERVIEWS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

¹Este artículo se ha realizado gracias a la financiación del Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Universidad de Alicante (GRE-09-08) y de la Consellería de Educación de la GV (GV72011/029).

1. INTRODUCCIÓN

La gestión del Sector Público ha pasado en los últimos años a estar encuadrada dentro de una forma de gobierno que se ha venido a llamar *New Public Management* (NPM) ó Nueva Gestión Pública. Aunque NPM cultiva valores y objetivos de tipo económico, es todavía un concepto con múltiples facetas, que contiene diferentes elementos. El principal componente es la búsqueda de una forma de dirección profesional que permita un control activo, visible, discrecional de las organizaciones públicas por personas que son libres de dirigir las. También supone el establecimiento de estándares de resultados explícitos, más énfasis en el control de resultados, aumento de la competitividad, desagregación de unidades, desregulación, orientación hacia el servicio al cliente y utilización de técnicas de dirección del sector privado (Christensen y Laegreid, 2002).

La colaboración entre el gobierno y las administraciones públicas de un lado y los ciudadanos de otro, es otra de las reclamaciones del NPM. La colaboración significa *participación*, negociación, cooperación, libertad y un flujo ilimitado de información, innovación, acuerdos basados en compromisos y comprensión mutua; en definitiva, significa una distribución y redistribución más equitativa del poder y los recursos. Muchos de estos valores están totalmente opuestos a la jerarquía, la especialización y la impersonalidad que se le adscribe a las modernas burocracias (Vigoda, 2002). La Europa continental tiene un estilo de administración en la gestión pública basado en la ley administrativa. Estos países, entre los que se encuentra España, tratan de encajar las reformas de la administración pública y del NPM en sus modelos burocráticos para mejorar la participación de los ciudadanos y empleados y para mejorar la calidad de los servicios, moviéndose hacia una mayor orientación al ciudadano, pero solapándola con sus tradicionales sistemas de administración (Torres, Pina y Acerete, 2005).

La orientación hacia el ciudadano como “cliente” es otro de los aspectos propuestos por el NPM. Esta orientación requiere, a las administraciones públicas, adoptar algunas posiciones específicas; por una parte los

servicios públicos deben ser prestados para *satisfacer* las necesidades de los clientes más que en función de la predisposición de las organizaciones, por otro lado las autoridades públicas deben buscar la máxima involucración de la gente a la hora de modelar las elecciones que están disponibles para ellos (Ra y Joo, 2005).

En el presente estudio pretendemos analizar las relaciones de la administración con los ciudadanos, estudiando las interacciones entre participación y satisfacción de los ciudadanos, concretamente en el ámbito de las administraciones locales. Partimos de la hipótesis de que una mayor participación de los ciudadanos conseguirá mejores servicios y por tanto mayor satisfacción de los mismos. Puesto que la participación de los ciudadanos requiere medios de comunicación con las administraciones públicas estudiaremos qué medios son los más habituales. Por otra parte, entre los condicionantes de ambas variables, satisfacción y participación, se encuentran algunos de tipo individual, asociados a los propios ciudadanos, pero otros de tipo organizativo, relacionados con las administraciones locales. En nuestro caso nos centraremos en analizar la relación entre tamaño organizativo y la satisfacción y participación ciudadana. Todo este estudio se va a ilustrar con los resultados de una encuesta que se ha realizado en el ámbito de los mayores ayuntamientos españoles. El resto del trabajo queda organizado como sigue: después de una revisión de la literatura sobre el tema de la participación y la satisfacción de los ciudadanos en la gestión pública, presentaremos la metodología de nuestro estudio de campo y los principales resultados y conclusiones.

2. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

2.1. Participación

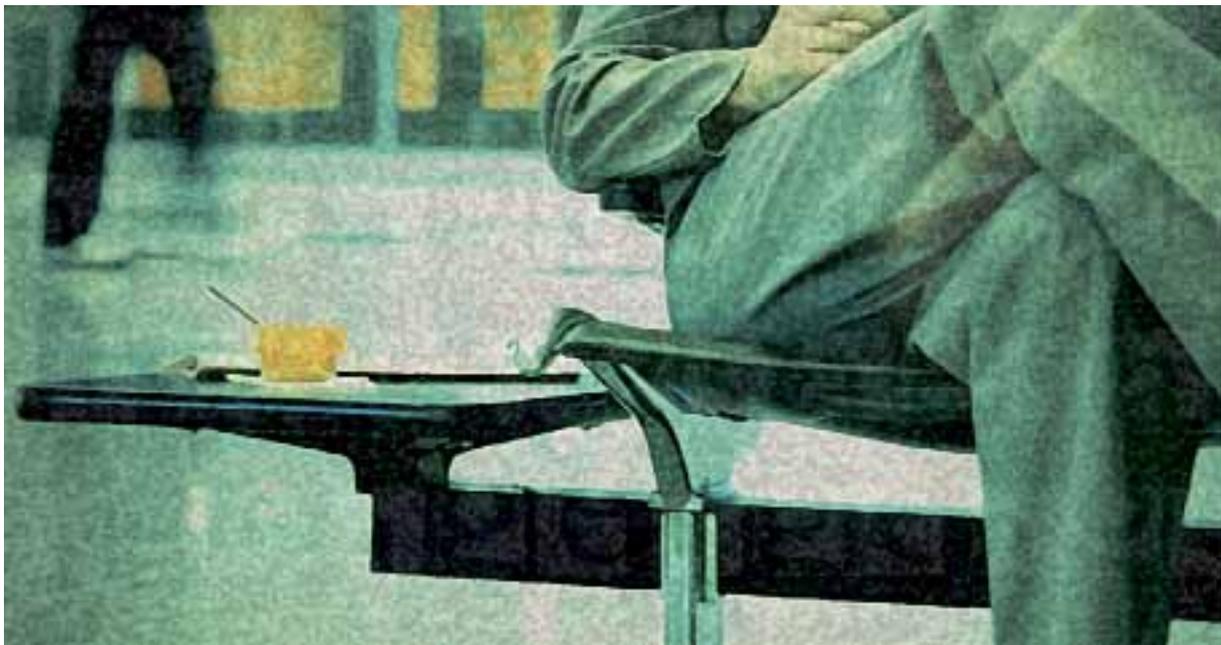
En la “vieja administración pública” uno de los principales objetivos era preservar y proteger los derechos de los individuos, por eso el estado debía ser un proveedor eficiente y efectivo de bienes y servicios e información en una relación regulada por el estado. Se trata de una relación unidireccional: de la administración hacia los ciudadanos. Sin embargo, el NPM comienza con la asunción de motivaciones democráticas para participar

en la esfera pública. Esta estructura concibe el interés público como resultado de un diálogo, ve a la gente como ciudadanos, más que como clientes o consumidores, y el primer rol de la administración pública es servir, facilitar la participación y colaborar con los ciudadanos más que meramente implementar programas preconcebidos para los clientes (Brainard y McNutt, 2010). Se da paso, por tanto, a una relación bidireccional entre la administración pública y los ciudadanos.

El rol de “clientes” o “consumidores” para los ciudadanos denota una orientación pasiva de los mismos respecto de la administración, que es la parte activa al tratar de satisfacer las necesidades de dichos “clientes” (Aberbach y Christensen, 2005). Este patrón de dependencia puede generar serios obstáculos en las reformas de los organismos públicos e interrumpir el surgimiento de mejores servicios. La paradoja entre servir a los clientes o colaborar con las necesidades de los ciudadanos necesita resolverse de modo que se creen un tipo de organizaciones públicas con mejores resultados (Vigoda, 2002). Por ello las administraciones públicas han cambiado mucho en los últimos años sus formas de trabajo y sus relaciones con los ciudadanos, que antes se podían definir de formales y autoritarias (Brainard y

McNutt, 2010), tratando de colaborar con los mismos y con otras agencias y de que los ciudadanos se involucren en la determinación de los servicios públicos que desean recibir (Newman, Barnes, Sullivan y Knops, 2004). Sin embargo estamos asistiendo por una parte a un fomento de la participación con estrategias como el e.government (Cotteril y King, 2007), que suponen una mayor conexión entre ciudadanos y administración, al tiempo que a un desencanto por parte de muchos ciudadanos que ha llevado a un menor deseo de participación en la vida pública, que se manifiesta, por ejemplo, en una bajo índice de votación en procesos electorales o de afiliación a partidos políticos (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006).

Pero ¿qué entendemos por participación?, se trata éste de un concepto impreciso ya que es necesario definir qué comunidad exactamente va a participar, además habría de identificarse en qué consiste la actividad en la que se participa. ¿Significa la participación la provisión de información al ciudadano, la consulta o una asociación entre la comunidad y un organismo del gobierno, o significa el control por parte de la comunidad de las decisiones que normalmente toma la institución representativa? (Kluvers y Pillay, 2009). La participación puede



ser definida como tomar parte de un proceso de formulación, desarrollo e implementación de políticas públicas. Tal definición incluye no sólo votar, sino también contactar con funcionarios o políticos, asistir a protestas y estar involucrado formal o informalmente en los problemas locales (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006). Participación para algunos es el mero intercambio de información, ascendente o descendente, o cualquier consulta de los ciudadanos; para otros no se puede hablar de tal sin la concertación y diálogo, o la co-gestión o coproducción de los servicios; para otros, por último, las iniciativas de participación son simple política de imagen y legitimación de la acción política, y no será auténtica participación nada más que cuando los ciudadanos compartan un poder delegado para adoptar las decisiones colectivas que les afectan (Colino y Del Pino, 2003). Las características de la participación incluyen: una medida de la involucración de los ciudadanos en decisiones que podrían ser de otra forma una prerrogativa sólo del gobierno; un compromiso con buscar los puntos de vista y perspectivas de aquéllos afectados por la decisión; alguna transferencia de autoridad del gobierno a los ciudadanos; un proceso transparente que asegura que los ciudadanos están informados de los procesos políticos (Kluvers y Pillay, 2009). A partir de estas definiciones en nuestro estudio planteamos la participación ciudadana a través de dos vertientes: la participación de los ciudadanos a través de comités mixtos formados por ayuntamientos y asociaciones de vecinos, y la comunicación de las políticas públicas buscando la participación ciudadana.

La participación es importante porque mejora las decisiones de las administraciones locales ya que éstas tendrían la información del punto de vista de los ciudadanos; por tanto la participación puede ayudar a mejorar los servicios prestados (Lowndes, Pratchett and Stoker, 2001a). Para conseguir dicha participación es necesario que los representantes electos y los directivos del sector público la deseen, la permitan y la fomenten; la participación no ocurrirá si los directivos de los servicios públicos no consideran la participación deseable y están preparados para fomentarla (Kluvers y Pillay,

2009), generando un contexto dentro del cual se vea que la participación es un comportamiento positivo por parte de los ciudadanos. Además, las autoridades públicas deben dar a la gente incentivos para la movilización o la participación. Es decir, no sólo debe existir un sentimiento por parte de la gente de que pueden hacer algo por mejorar la política, sino que además se les hace caso, es decir, que hay una respuesta por parte de las administraciones. (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006).

Sin embargo hay que tener en cuenta que más participación no quiere decir lo mismo que más democracia, ya que las iniciativas de participación pueden reforzar los patrones existentes de exclusión y desventaja social imperantes. (Brainard y McNutt, 2010). Además pueden darse todo un conjunto de barreras e inconvenientes a la participación, por ejemplo, muchos ciudadanos no participan simplemente por desconocimiento, no existe la suficiente difusión por parte de las administraciones de las formas en que los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones públicas. Puede despertar expectativas en el ciudadano que son irreales o no se pueden satisfacer, o que los intereses del ciudadano estén en conflicto con las políticas generales. Otro problema asociado es la lentitud, es decir, la consulta o la participación del ciudadano puede hacer más lento el proceso de toma de decisiones, que ya de por sí es lento en los sistemas públicos muy burocratizados. Otros problemas consisten en el aumento del coste en el proceso de toma de decisiones, ya que el proceso de participación o consulta tiene un precio de ser implementado, además puede ser una carga adicional para aquéllos miembros de las corporaciones que ya de por sí no sean muy proclives a la participación. También ha de considerarse el hecho de que se busque la participación de grupos particulares que no sean representativos de la inmensa mayoría. Muchos ciudadanos piensan que “la participación no es para mí”, mostrando problemas de exclusión social; son ciudadanos que se autoexcluyen de la participación ciudadana, mostrando sus propios perjuicios sobre su falta de formación y el poco interés que pueden tener sus opiniones. También debe tenerse en cuenta que la participación puede minar la autoridad y legitimidad

de los políticos elegidos democráticamente (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001a y 2001b, Colino y Del Pino, 2003, King y Cotterill, 2007).

Las explicaciones o razones que llevan a la mayor participación dependen de factores individuales y contextuales (Höppner, Frick y Buchecker, 2008). Entre los individuales contaríamos las características sociales, demográficas y económicas de los individuos llamados a participar, como su edad, género, nivel de ingresos, estatus económico, social y nivel educativo (Agarwal y Gupta, 2005). Pero también características de las propias administraciones afectadas pueden influir en el grado de participación, por ejemplo las administraciones locales con más población se espera que estén a la vanguardia de la participación (Christensen y Laegreid, 2002), ello nos induce a pensar que el tamaño de las organizaciones puede ser un condicionante del nivel de participación ciudadana.

2.2. Satisfacción e imagen

En el pasado muchas organizaciones públicas prestaban poca atención a la calidad del servicio o carecían de sensibilidad hacia los clientes, en este caso los ciudadanos, pero esto está cambiando con el movimiento denominado NPM (Saxena, 2005). El NPM supone que el sector público debe ser más eficiente, buscando resultados positivos en su gestión. Hasta recientemente, la administración pública sólo usaba indicadores “hard” (como recursos o *outputs*) para controlar dichos resultados. Sin embargo la dificultad en contabilizarlos ha estimulado el uso de indicadores “soft” como el grado de satisfacción. (Bouckaert y Van de Walle, 2003).

La atención prestada a los indicadores de satisfacción, y en general a los indicadores subjetivos, no es nueva. Al final de los 70 y el principio de los 80 hubo un incremento en las encuestas de tipo social, en general, y en las encuestas sobre el grado de satisfacción más específicamente, especialmente en relación con los servicios locales. Desde principios de los 90 ha aumentado el interés por usar medidas de tipo social debido a los niveles de investigación desde las facultades de económicas y al creciente interés por el en-

foque en el cliente en el sector público, por lo que se estimuló el estudio de las encuestas de satisfacción (Bouckaert y Van de Walle, 2003, Morgeson y Petrescu, 2011).

Algunos estudios para determinar el nivel de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos se basan en variables demográficas, como la raza de los ciudadanos, la edad, el sexo, o el nivel de ingresos y la propiedad de vivienda (DeHoog, Lowery y Lyons, 1990), sin embargo otra forma de medir este nivel de satisfacción es según la eficacia política. También el sentimiento de integración en la comunidad puede afectar las evaluaciones del nivel de los servicios locales (DeHoog, Lowery y Lyons, 1990).

Por otra parte se presupone una relación causal directa entre la calidad de un cierto servicio y la satisfacción del usuario, es decir, si aumenta la calidad se asume que aumenta también la satisfacción (Bouckaert y Van de Walle, 2003); las ciudades con más servicios y con servicios de más calidad serán percibidas más favorablemente por sus ciudadanos que aquellas con menos servicios y de peor calidad (DeHoog, Lowery y Lyons, 1990). Pero sin embargo esta relación entre calidad y satisfacción no siempre es directa, debido no sólo a las diferencias entre el productor y el consumidor en su visión de la calidad y a los cambios en las expectativas acerca de los servicios, sino también a diferentes características de los mismos (Bouckaert y Van de Walle, 2003).

Ante la dificultad de medir la satisfacción directamente trataremos de determinarla a través de la imagen o percepción que los ciudadanos tienen del sector público, como se ha hecho en otros estudios (Morgeson y Petrescu, 2011). Autores como Vigoda (2002) consideran que la opinión de los receptores de los servicios, los ciudadanos, es un buen indicador de los resultados de las políticas públicas. Para conocer dicha opinión utilizamos cuatro ítems: a) Atención al público comparada con otros ayuntamientos. b) Imagen en áreas concretas (como cultura, educación, deportes o servicios sociales), c) Imagen de compromiso y formación de los trabajadores, como opuesto a imagen de burócratas, d) Imagen de eficiencia e innovación.

- a) *Atención al público comparada con otros ayuntamientos.* El NPM pone un mayor énfasis en la soberanía del consumidor, llama a las organizaciones públicas a poner en primer lugar a los consumidores y a orientar los servicios hacia sus preferencias y demandas (Aberbach y Christensen, 2005). La atención de las necesidades de los ciudadanos es la principal razón de ser del sector público, ya que su existencia material o financiera depende de los ciudadanos como “pagadores de impuestos”, por lo que es una obligación cubrir sus necesidades y expectativas (Haque, 1999). En los últimos años la utilización de tecnologías como Internet ha permitido una atención más directa y rápida a los ciudadanos, con información más accesible y completa y mejores canales de comunicación, que pueden reducir el gap de comunicación e información entre los ciudadanos y el sector público (Welch, Hinnant y Moon, 2004). Además es importante la comparación que un organismo público puede recibir respecto de otros similares, ya que esta actuación de benchmarking puede orientar hacia políticas de mejores prácticas en la gestión pública (Morgeson y Petrescu, 2011)
- b) *Imagen en áreas concretas (como cultura, deportes o servicios sociales).* Es necesario concretar en determinadas áreas para poder decir qué imagen o percepción existe de las mismas; si tomamos los servicios públicos como algo agregado (y abstracto) se hace difícil hacer una valoración de los mismos por parte del público (Bouckaert y Van de Walle, 2003).
- c) *Imagen de compromiso y formación de los trabajadores, como opuesto a imagen de burócratas.* La imagen típica, y peyorativa, de una administración pública es aquella con una estructura organizativa compleja, muy formalizada y delimitada que sólo tiene formulados objetivos ambiguos (Christensen y Laegreid, 2002). De forma paralela, la imagen típica, y peyorativa,

del trabajador de un servicio público es un burócrata centrado en hacer su trabajo sin comprometerse por la mejora continua, la agilidad en la atención al público o reciclarse y mejorar su formación; pero todo esto está cambiando de forma rápida en los últimos años. A pesar de los salarios relativamente bajos del sector público hay muchos empleados públicos comprometidos con su trabajo, debido a incentivos no esencialmente monetarios (más comunes en la empresa privada) sino a otros más intrínsecos de su función como son el deseo de servir al interés público, el sentido de patriotismo, el sentido de participación en las principales políticas públicas y la necesidad de hacer algo bien por el público en general (Haque, 1999).

- d) *Imagen de eficiencia e innovación.* Eficiencia e innovación son dos de las claves del NPM. La administración pública ha de tener resultados positivos, no despilfarrar, ser eficiente. Los ciudadanos deberían estar más satisfechos con servicios públicos más eficientes (Welch, Hinnant, Moon, 2004). Sin embargo, de forma reiterada se busca la eficiencia con la comparación con el sector privado (Teicher, Hughes y Dow, 2002), y habría que advertir que la gestión pública no puede ser totalmente equiparable a la de la empresa privada. Del mismo modo un énfasis excesivo en la eficiencia puede comprometer cuestiones de tipo público como la igualdad, la representación, el interés público, la dignidad humana o la justicia (Haque, 2001).

Por otra parte la innovación se ha visto promovida como una herramienta de mejora de los servicios públicos por parte de los gobiernos de todo el mundo. Las presiones financieras y los controles burocráticos, junto a las demandas de mejores servicios, hacen difícil y por otra parte necesaria a la innovación, como la única vía útil de acercarse y dar respuesta a las peticiones de los ciudadanos (Robertson y Ball, 2002).

3. METODOLOGÍA Y RESULTADOS DEL ESTUDIO EMPÍRICO

Tabla 1: Medidas de las variables y Fiabilidad

Constructo	Fuente	Escala de Medida	Fiabilidad (de Cronbach)
Relación con ciudadanos: Participación	Lowndes, Pratchett y Stoker (2006) y elaboración propia	2 ítems, escala Likert de 1-7	0.767
Relaciones con ciudadanos: Imagen, satisfacción	Lowndes, Pratchett y Stoker (2001a) y elaboración propia	4 ítems, escala likert de 1-7	0.894
Relación Ciudadanos: Medios	Lowndes, Pratchett y Stoker (2001b) y elaboración propia	7 ítems, escala likert de 1-7	0.740

Puesto que en un artículo anterior publicado por esta revista (González, Gascó y Llopis, 2011) se expusieron otros resultados de la misma encuesta en la que se basa este trabajo, remitimos a la misma para conocer la metodología del estudio empírico, así como el perfil de los

ayuntamientos analizados y los encuestados. Mostramos en la tabla 1 las medidas de las variables más importantes utilizadas en el estudio y su nivel de fiabilidad y pasamos a analizar los resultados sobre participación y satisfacción.

3.1. Participación ciudadana

Tabla 2: Participación Ciudadana

	Media (Desviación Típica)
Participación con comités mixtos (Ayto/asociaciones)	3.4639 (2.10849)
Comunicación previa de políticas a los ciudadanos	3.4278 (1.94696)

La participación de los ciudadanos en el ayuntamiento (tabla 2) no es muy alta a juzgar por la comunicación previa a los ciudadanos de las políticas municipales que

se van a llevar a cabo y por la escasa participación ciudadana en comités mixtos (formados por ayuntamientos y asociaciones de vecinos).

Tabla 3: Test diferencia de Medias: Participación ciudadana según tamaño (habitantes, trabajadores, presupuesto)

Tamaño		Comités mixtos	F	Sign.	T (student) or U Mann-Whitney	Sign.
N. Habitantes	Encima Media	4.0309	3.375	0.067	12810	0.000
	Debajo Media	2.8969				
N. Trabajadores	Encima Media	3.9213	12.015	0.001	11238	0.000
	Debajo Media	3.1222				
Presupuesto	Encima Media	3.9375	5.960	0.016	1160	0.000
	Debajo Media	2.2500				
Comunicación Previa						
Presupuesto	Encima Media	3.6563	3.007	0.085	2.787	0.006
	Debajo Media	2.7500				

Los ayuntamientos mayores, con más habitantes, trabajadores y presupuesto, son los que dan más cabida a la participación ciudadana en las decisiones de los propios ayuntamientos, sobre todo a través de la elaboración de comités mixtos entre ayuntamientos y asociaciones de

vecinos (tabla 3). En el caso de los ayuntamientos de mayor presupuesto, además se observa que los ayuntamientos se preocupan más por la comunicación de las políticas que se van a desarrollar previamente para que los ciudadanos se pronuncien al respecto.

3.2. Medios de comunicación con ciudadanos

Tabla 4: Medios de Comunicación

	Media (Desviación Típica)
Entrevistas con políticos	4.7165 (1.92549)
Impresos en ventanilla	4.0258 (2.10435)
Correo electrónico	3.7577 (2.03536)
Paneles usuarios	2.4536 (2.09106)
Encuestas web	2.4124 (2.07484)
Encuesta telefónica	1.7216 (1.72378)
Encuesta postal	1.7113 (1.54491)

La forma en que los ayuntamientos conocen las inquietudes de sus ciudadanos (tabla 4) son prioritariamente la entrevista de dichos ciudadanos con los políticos, que es la forma más directa, y por tanto más usada, seguida por los impresos que los ciudadanos pueden rellenar en las ventanillas de los ayuntamientos y el correo electrónico. Entre los medios más escasamente usados estarían la encuesta (postal o telefónica), tampoco se

usan mucho las encuestas Web o los paneles de usuarios. A diferencia de otras cuestiones, con puntuaciones muy altas, se ve aquí que la comunicación de los ciudadanos con los ayuntamientos es un poco escasa, ya que las medias de los diferentes ítems, excepto los tres más valorados, son bastante bajas y por debajo de la media de la escala.

3.3. Satisfacción, imagen del ayuntamiento

Tabla 5: Satisfacción de los ciudadanos

	Media (Desviación Típica)
Atención al Público	5.0155 (1.51300)
Buena Imagen	4.6340 (1.65658)
Gente Comprometida	3.8454 (1.68496)
Eficaces e Innovadores	3.5825 (1.62535)

Respecto de la satisfacción que los ciudadanos tienen del ayuntamiento, que como dijimos se va a medir a través de su imagen (tabla 5), hemos de destacar que no es excesivamente positiva, pero tampoco totalmente negativa. Sobre todo destaca de forma favorable su atención

al público y su buena imagen en las áreas que ofertan, como cultura, educación, deportes o servicios sociales. No destacan especialmente por verse a los trabajadores de los ayuntamientos como gente comprometida y formada, ni, menos aún, por su eficiencia o innovación.

Tabla 6: Test diferencia de Medias: Satisfacción según tamaño (habitantes, trabajadores, presupuesto)

Tamaño		Atención Público	F	Sign.	T (student) or U Mann-Whitney	Sign.
N. Habitantes	Encima Media	4.8144	0.130	0.719	-2.637	0.009
	Debajo Media	5.2165				
N Trabajadores	Encima Media	4.8539	0.195	0.659	-1.999	0.046
	Debajo Media	5.1778				
Gente Comprometida						
N. Habitantes	Encima Media	3.5876	0.016	0.900	-3.045	0.002
	Debajo Media	4.1031				
N Trabajadores	Encima Media	3.5730	0.158	0.691	-2.695	0.007
	Debajo Media	4.0556				
Eficientes, Innovadores						
Presupuesto	Encima Media	4.1250	6.903	0.010	1398	0.002
	Debajo Media	3.1563				
Buena Imagen						
Presupuesto	Encima Media	5.0938	7.670	0.006	1.632	0.042
	Debajo Media	4.5000				

En un análisis de diferencia de medias (tabla 6), respecto del tamaño de los ayuntamientos (habitantes del municipio, número trabajadores del ayuntamiento y presupuesto del mismo), se detecta que los ayuntamientos más pequeños (con municipios de menos habitantes y con menos trabajadores en su plantilla), son mejor valorados en cuanto a la atención al público y en cuanto a que sus trabajadores son personas comprometidas y no simplemente burócratas. Puede que el tamaño pequeño mejore el acercamiento de los trabajadores municipales a sus clientes (sus conciudadanos). Sin embargo los ayuntamientos con más presupuesto son vistos como más innovadores y eficientes y en general su imagen está más valorada en los servicios que ofrecen (cultura, educación, etc.). Puede que precisamente su mayor presupuesto les ayude tanto a prestar mejores servicios como a ser más innovadores y eficientes.

3.4. Participación y nivel de satisfacción

A continuación se ha estudiado la relación entre el grado de participación de los ciudadanos en las decisio-

2

Grado satisfacción	No.	%
Por debajo de la media	188	48.5
Por encima de la media	200	51.5
Total	388	100.0

nes locales y su nivel de satisfacción general con dichas administraciones. Para ello, a partir de los cuatro ítems que la identifican, hemos elaborado una variable que midiera dicho grado de satisfacción. Dicha variable se denomina grado de satisfacción². Esta variable discrimina si los ciudadanos de un ayuntamiento están más o menos satisfechos que la media. Su cálculo resulta de sumar las puntuaciones (de 1 a 7) dadas a los ítems de la pregunta sobre la satisfacción con los ayuntamientos, de forma que se construye una variable llamada suma de satisfacción. Hemos calculado la media y mediana de dicha variable (17.077 y 18 respectivamente). Así la variable grado de satisfacción surge de dar valor 0 al ayuntamiento cuya suma de satisfacción sea menor que 18 y 1 en caso contrario. De esta forma se establece una medida central de corte bastante equilibrada (con 188 ayuntamientos con satisfacción por debajo de la media y 200 ayuntamientos con satisfacción por encima de la media).

Posteriormente se ha calculado la relación entre el grado de satisfacción y la participación ciudadana, a partir de la tabla 7 (test de correlaciones y de medias).

Se observa que los ayuntamientos cuyos ciudadanos están más satisfechos son los que dan cabida a un mayor nivel de participación ciudadana, tanto a través de la

comunicación previa de las políticas gubernamentales como de comités mixtos.

Tabla 7: Test de Correlaciones y diferencia de medias: (Participación, Nivel Satisfacción)

Participación	Pearson's R	Sign.	Nivel Satisfacción	Levene				
				Mean	F	Sign.	T (student)	Sign.
Comités Mixtos	0.238	0.000	Encima media	3.9500	0.578	0.448	-4.816	0.000
			Debajo media	2.9468				
Comunicación Previa	0.346	0.000	Encima media	4.0800	2.373	0.124	-7.244	0.000
			Debajo media	2.7340				

4. CONCLUSIONES

Nuestro estudio refleja la moderada o reducida participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, en el caso de los ayuntamientos españoles. No obstante entre estos ayuntamientos los de mayor tamaño dan más lugar a la participación que los de tamaño inferior, sobre todo a través de comités mixtos formados por ayuntamientos y asociaciones de vecinos. Además los ayuntamientos de mayor presupuesto se preocupan más por la comunicación previa a los ciudadanos de las políticas que se están desarrollando para que los ciudadanos puedan pronunciarse al respecto. Nuestras conclusiones no desdican resultados anteriores que aseguran que los ciudadanos activistas, profundamente implicados en la vida pública y con iniciativas ciudadanas para la comunidad, son pocos. Incluso los cálculos más optimistas apuntan que su proporción es menos del 10% de la población (Vigoda, 2002). Tal vez ello se deba a que la gente le gusta más la idea que la realidad de participar (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001b).

Los bajos niveles de participación pueden deberse a que la misma no es suficientemente promovida por las administraciones locales, en cuyo caso las administraciones públicas deberían trabajar para fomentar y apoyar los niveles de participación, ya que otra de las conclusiones de nuestro estudio es que hay una relación directa y positiva entre la participación y la buena imagen, o la satisfacción que el ciudadano tiene de sus administraciones locales, es decir si los ciudadanos par-

ticipan más están más satisfechos o mejora la imagen de la gestión pública.

Respecto de la satisfacción o de la imagen que los ciudadanos tienen de las administraciones locales españolas destaca de forma favorable su atención al público y su buena imagen en servicios concretos como cultura, educación, deportes o servicios sociales. No destacan especialmente por verse a los trabajadores de los ayuntamientos como gente comprometida y formada ni tampoco por su eficiencia o innovación. No obstante se encuentran diferencias significativas entre el tamaño de los ayuntamientos y la satisfacción de los ciudadanos con los mismos, es decir, los ayuntamientos con menos trabajadores y en ciudades de menor población destacan por su atención al público y porque sus trabajadores son personas comprometidas y no meramente burócratas. Esto puede significar que el menor tamaño facilita las relaciones y el acercamiento entre los trabajadores del ayuntamiento y sus clientes, que son sus conciudadanos. Sin embargo los ayuntamientos con más recursos económicos, con más presupuesto, se ven como aquellos más innovadores y eficientes y su imagen está más valorada en los servicios que ofrecen. Puede que sus mayores recursos les ayuden tanto a prestar mejores servicios como a ser más eficientes e innovadores.

En definitiva, en las relaciones con los ciudadanos, tanto en la vertiente de satisfacción o imagen como en la participación, las características organizativas, en este caso el tamaño del ayuntamiento, son influyentes y no

sólo las posibles características de los ciudadanos, que no han sido analizadas en este estudio.

Respecto de las limitaciones del trabajo se centran sobre todo en quién contesta la encuesta, ya que estamos obteniendo resultados a partir de las opiniones de los responsables de RRHH acerca del grado de participación de los ciudadanos en las administraciones locales y acerca de la imagen que éstos tienen de los ayuntamientos y por tanto de su nivel de satisfacción. La misma limitación ocurría en el estudio de Kluvers y Pillay (2009), por lo que al igual que ellos hemos de aclarar que el estudio no habla tanto de niveles de participación y satisfacción, como de la percepción de dichos niveles por parte de los encuestados.

Además si se cuestionan conceptos basados en la aptitud o en percepciones pueden haber límites a la interpretación, ya que se está contestando desde la perspectiva de una sola persona, no de toda la organización. Sin embargo si hay un alto índice de respuesta y si quienes responden son personal senior, como en nuestro caso, estos inconvenientes se pueden considerar compensados (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001a).

Por supuesto en este análisis sería muy interesante la perspectiva y opinión del propio ciudadano, limitación igualmente reconocida en otras investigaciones semejantes en el ámbito de la gestión pública (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2001b).

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. y Christensen, T.** (2005). *Citizens and Consumers. Public Management Review*. Vol. 7, N. 2, pp. 225-246.
- Agrawal, A. y Gupta, K.** (2005). *Decentralization and Participation: The Governance of Common Pool Resources in Nepal's Terai. World Development*, Vol. 33, N. 7, pp. 1101-1114.
- Bouckaert, G. y Van de Walle, S.** (2003). *Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators*. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 69, N. 3, pp. 329-343.
- Brainard, L.A. y McNutt, J.G.** (2010). *Virtual government-citizen relations: Informational, transactional or collaborative?*, *Administration & Society*. Vol. 42, N. 7, pp. 836-858.
- Christensen, T. y Lægreid, P.** (2002). *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. Journal of Political Philosophy*. Vol. 10, N. 3, pp. 267-295.
- Colino, C. y Del Pino, E.** (2003). *Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante iniciativas de Promoción Participativa en los Gobiernos Locales. Segundas Jornadas de Sociología Política. UNED*. Madrid 11-12 Dic.
- Cotterill, S. y King, S.** (2007). *Public Sector Partnerships to Deliver Local E-Government: a Social Network Study*. *Electronic Government*. Vol. 4656, pp. 240-251.
- DeHoog, R.H.; Lowery, D. y Lyons, W.E.** (1990). *Citizen Satisfaction with Local Governance: A Test of Individual, Jurisdictional, and City-Specific Explanations. The Journal of Politics*. Vol. 52, pp. 807-837.
- González, R.; Gascó, J. y Llopis, J.** (2011). "Relaciones entre Outsourcing y Estrategia en los Ayuntamientos Españoles". *Auditoría Pública*. N. 53, pp. 33-46.
- Haque, M.S.** (1999). *Relationship between citizenship and Public Administration: a reconfiguration*. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 65, N. 3, pp. 309-325.
- Haque, M.S.** (2001). *The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance*. *Public Administration Review*. Vol. 61, N. 1, pp. 65-82.
- Höppner, C.; Frick, J. y Buchecker, M.** (2008). *What Drives People's Willingness to Discuss Local Landscape Development?*. *Landscape Research*. Vol. 33, N. 5, pp. 605-622.

- King, S. y Cotterill, S.** (2007). *Transformational Government? The Role of Information Technology in Delivering Citizen-Centric Local Public Services*. *Local Government Studies*. Vol. 33, N. 3, pp. 333-354.
- Kluvers, R. y Pillay, S.** (2009). *Participation in the Budgetary Process in Local Government*. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 68, N. 2, pp. 220-230.
- Lowndes, V.; Pratchett, L. y Stoker, G.** (2001a). *Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives*. *Public Administration*. Vol. 79, N. 1, pp. 205-222.
- Lowndes, V.; Pratchett, L. y Stoker, G.** (2001b). *Trends in Public Participation: Part 2 – Citizens' Perspectives*. *Public Administration*. Vol. 79, N. 2, pp. 445-455.
- Lowndes, V.; Pratchett, L. y Stoker, G.** (2006). *Local Political Participation: the Impact of Rules-In-Use*. *Public Administration*. Vol. 84, N. 3, pp. 539-561.
- Morgeson, F. V. y Petrescu, C.** (2011). *Do They All Perform Alike? An Examination of Perceived Performance, Citizen Satisfaction and Trust with US Federal Agencies*. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 77, N. 3, pp. 451-479.
- Newman, J.; Barnes, M.; Sullivan, H. y Knops, A.** (2004). *Public Participation and Collaborative Governance*. *Journal of Social Policy*. Vol. 33, N. 2, pp. 203-223.
- Ra, H-M. y Joo, J.** (2005). *Evaluating customer-centred reforms in Korean local governments: possibilities and limitations of reform measures for civil application*. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 71 N. 3, pp. 425-444.
- Robertson, R. y Ball, R.** (2002). *Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada*. *Public Organisation Review: a Global Journal*. Vol. 2, N. 4, pp. 387-405.
- Saxena, K.B.C.** (2005). *Towards excellence in e-governance*. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 18. N. 6. 2005.
- Teicher, J.; Hughes, O. y Dow, N.** (2002). *E-government: a new route to public sector quality*. *Managing Service Quality*. Vol. 12. N. 6. Pp. 384-393.
- Torres, L. Pina, V. y Acerete, B.** (2005). *E-government Developments on Delivering Public Services among EU cities*. *Government Information Quarterly*. Vol. 22, N. pp. 217-238.
- Vigoda, E.** (2002). *From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration*. *Public Administration Review*. Vol. 62, N. 5, pp. 527-540.
- Welch, E.W.; Hinnant, Ch.C. y Moon, M.J.** (2004). *Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 15, N. 3, pp. 371-391.