

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**EL USO DE INSTRUMENTOS INCREMENTALES PARA LA MEJORA  
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: LAS CARTAS DE SERVICIO  
EN LOS AYUNTAMIENTOS DE ALICANTE Y VALENCIA**por **Gonzalo Pardo Beneyto**

Departamento de Estudios Jurídicos del Estado, Universidad de Alicante

**RESUMEN**

El objetivo principal de este trabajo es analizar la implementación de las cartas de servicio en base a su complejidad y acomodo con otros instrumentos en los Ayuntamientos de Alicante y Valencia. Para ello, vamos a partir de un enfoque neo-institucionalista y del análisis documental para comprender los avances de ambos consistorios y compararlos entre sí. Entre los resultados obtenidos podemos destacar el intento de ambas instituciones por generar legitimidad en el entorno. También debemos de reseñar el uso de las experiencias previas focalizadas en los Servicios Sociales en el Ayuntamiento de Valencia o la experiencia en un periodo anterior en Alicante que sirvieron para relanzar las políticas de calidad en ambos municipios.

**Palabras Clave:** Calidad, neo-institucionalismo, innovación, post-burocracia, nueva gestión pública.

**ABSTRACT**

The main objective of this work is to analyze the implementation of service letters based on their complexity and accommodation with other instruments in the municipalities of Alicante and Valencia. For this, we will start from a neo-institutionalist approach and documentary analysis to understand the progress of both consistories in this regard and compare them with each other. Among the results obtained, we have to highlight that both institutions tried to generate legitimacy through the environment. We must also review previous experiences focused on Social Services in the Valencia City Council or the experience in a previous period in Alicante in order to relaunch quality policies in both municipalities.

**Keywords:** Quality, neo-institutionalism, innovation, post-bureaucracy, new public management.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****I. INTRODUCCIÓN**

Desde el último tercio del siglo XX, las instituciones están inmersas en un paradigma postburocrático en el que los preceptos básicos de la organización weberiana clásica se han visto flexibilizados por la irrupción de la Nueva Gestión Pública (NGP) con el objetivo de primar la eficiencia (Villoria, 1997; Hood, 1991:4-5; 1996: 154-155). A esto debemos sumar la aparición de procedimientos de cambio complementarios propiciados por el anterior proceso de cambio como la gobernanza, en el que se generan redes en cuyo nodo están las instituciones públicas (Aguilar Villanueva, 2008: 79).

Bajo el paraguas de estas incorporaciones, la gestión de la calidad se ha convertido en una técnica que trata de que el ciudadano-cliente perciba los servicios públicos de una manera positiva, a través del cumplimiento de sus necesidades y expectativas (Olías de Lima, 2001: 17-18).

Así, este trabajo tiene como principal objetivo llevar a cabo un estudio del uso de estas técnicas de gestión de calidad y, específicamente, de las Cartas de Servicio en los Ayuntamientos de Alicante y Valencia. El interés de estos casos estriba en la ampliación que se produjo del uso de estas herramientas en ambos consistorios, aun habiendo un cambio de gobierno de por medio. Además, hay que tener en cuenta que estos ayuntamientos son los más importantes de la Comunidad Valenciana por su peso demográfico, sus relaciones con el entorno más próximo y su significación política, lo que recomienda su estudio.

Desde un punto de vista académico, este trabajo de investigación sigue otros más extensos que han tratado de estudiar de forma empírica el uso de dichos instrumentos a nivel local. Entre ellos, cabe destacar las investigaciones de Crespo y Criado (2005), Criado (2007), Gimeno Ruíz (2015; 2017), Pardo Beneyto (2016; 2018) o de forma más global el trabajo de Suárez-Barraza (2007), Suárez-Barraza y Ramis-Pujol (2008), Suárez-Barraza y Miguel Dávila (2009) y Suárez-Barraza e Ysa (2011). En cuanto al neo-institucionalismo sociológico, podemos hacer mención a los trabajos realizados en la materia por Greenwood y Hinings (1996), Beck y Walgenbach (2005) o los estudios clásicos sobre diferencias culturales de Lincoln et al. (1986) y Lincoln y McBride (1987), entre otros.

La exposición de este trabajo la realizaremos de la siguiente forma: después de esta introducción, pasaremos a definir la metodología. Seguidamente, haremos lo propio con el marco teórico y las hipótesis de investigación, para, posteriormente, analizar los principales datos de ambos consistorios. Por último, llevaremos a cabo su discusión y unas breves conclusiones.

**II. METODOLOGÍA <sup>1</sup>**

Con el objetivo de cumplir con los cometidos anticipados en la introducción, vamos a utilizar el método comparado. Este nos va a permitir, mediante razonamientos lógicos, identificar las diferencias y similitudes entre ambos casos. Por lo que este nos será válido para confirmar o falsar las hipótesis que desarrollaremos en el próximo apartado, a través de la confrontación de valores y atributos entre ambos casos (Caramani, 2009: 11; Della Porta, 2013: 221; Morlino 1994: 14).

1. En la medida de lo posible, hemos tratado de utilizar un lenguaje no sexista. Con el objetivo de fomentar la economía lingüística hemos empleado el masculino singular para referirnos tanto a investigadores como investigadoras, haciendo extensivo el deseo de incluir a toda la comunidad científica.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Al tratar en este trabajo dos observaciones, estamos ante un estudio de n-minúscula que tiene como principal objetivo comprender más que buscar grandes generalizaciones (Della Porta, 2013: 215; Morlino, 1994: 19; Sartori, 1994: 41).

Los datos utilizados provienen de la información disponible en los portales web de ambas instituciones y, más concretamente del espacio reservado a las Cartas de Servicio o la Calidad. En lo referente a las fuentes digitales utilizadas para la obtención de datos, debemos hacer referencia a la página del Servicio de Bienestar Social, así como el del resto de la organización. En el caso de Alicante, las fuentes utilizadas están disponibles en su correspondiente página web<sup>2</sup>.

También, hemos realizado una búsqueda en los Boletines Oficiales de la Provincia de Alicante y de Valencia. En el primer caso, hemos rastreado las Cartas de Servicio anteriores publicadas en dicho medio, mientras que, en el segundo, hemos consultado los reglamentos de participación ciudadana que regulan el establecimiento de cartas de servicio. Dicha información ha sido complementada, al menos en el caso de Valencia, con la documentación proporcionada por la propia institución en este ámbito, a través de una solicitud de información pública. Respecto a Alicante, aunque se hizo lo propio, este consistorio no nos proporcionó ningún dato en cuanto al tema que nos ocupa. Esto dificultó, sin duda, la caracterización y construcción de su realidad, así como la profundidad del estudio en cuestión.

Una vez hemos definido los aspectos más importantes relacionados con la metodología utilizada, es el momento de llevar a cabo la conformación del marco teórico y la generación de las hipótesis de investigación.

**III. MARCO TEÓRICO****1. El neo-institucionalismo como enfoque de estudio de las instituciones públicas**

El neo-institucionalismo sociológico, es un enfoque maduro (Scott, 2008) que tiene como principal objetivo poner el foco en las instituciones. Este surgió como reacción al individualismo metodológico que se centró en caracterizar los fenómenos político-sociales a través de las preferencias racionales de la ciudadanía y la metodología cuantitativa. El enfoque nos permite ahondar en los procesos de institucionalización o, lo que es lo mismo, en como las técnicas y los comportamientos acaban cristalizando en la institución y positivándose en su seno (Peters, 2003: 159).

Asimismo, este nos es útil para comprobar como dichas dinámicas influyen en aspectos tan variados como el comportamiento institucional, la reinención de la administración (Osborne y Plastrick, 1998: 30) y la relación entre las cuestiones sociopolíticas y la legitimidad, entre otros. No hay que olvidar que la legitimidad es un elemento básico de las ciencias sociales y jurídicas y que explica, en gran medida, los grandes procesos de cambio y evolución en las instituciones contemporáneas (Deephouse y Suchman, 2008: 49). Este concepto, en resumidas cuentas, supone la aceptación de la ciudadanía de las acciones de las instituciones públicas al cumplir con las normas, los valores y las definiciones que son propias de una sociedad dada (Suchman, 1995: 574). Dicha definición se relaciona con lo que Bañón y Carrillo (1997: 60) han denominado

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

legitimidad por rendimientos y que hace referencia a los outputs de la propia administración y la evaluación que la ciudadanía realiza de estos.

El entorno es un elemento fundamental ya que, además, genera una serie de macroprocesos de cambio que autores como Abrahamson (1991: 588-589; 1996: 254-255) han denominado modas administrativas. Este concepto hace referencia a la capacidad de difusión de técnicas entre las distintas organizaciones, entre las que encontramos la calidad como generadora de legitimidad de tipo técnica (Beck y Walgenbach, 2005: 851).

En base a estos aspectos teóricos, podemos definir las siguientes hipótesis de investigación:

H1: Las instituciones públicas adoptan modas administrativas para conseguir legitimidad ya sea simbólica o técnica.

Aunque en un primer momento pudiese parecer que la asunción de técnicas es automática, dentro de las instituciones públicas los actores actúan en base a su racionalidad y aportan sus propios objetivos a los planteamientos globales de la organización. En esta línea, se produce un proceso de difusión (Rogers, 1994: 5) en el que la adopción de innovaciones pasa de aquellos que las inventaron y las implementaron por primera vez al público en general (Mulgan, 2014: 7). A su vez, dichas modas se trasladan a la institución no pionera y se adaptan en función de sus necesidades y expectativas (Czarniawska y Joerges, 1996: 23; Czarniawska y Sevón, 1996: 6-7).

H2: Tanto el Ayuntamiento de Alicante como el Ayuntamiento de Valencia asumieron los preceptos de la gestión de calidad como una técnica de mejora incremental de las instituciones en la forma de Carta de Servicios, pero cada uno de ellos la integró en su estructura en base a sus necesidades y sus expectativas.

La adaptación, muchas veces se realiza de forma formal, al producirse lo que Meyer y Rowan (1977: 356-357) han denominado como Decoupling. Este concepto hace referencia a la apariencia de la adopción de innovaciones, pero que después no se aplican de forma material en la organización.

H3: Así, pensamos que ambos ayuntamientos han aplicado las cartas de servicio de forma formal, pero todavía no producen los efectos necesarios para que estas puedan ser efectivas y mejorar los servicios públicos municipales.

## **2. La mejora del servicio a la ciudadanía: la Nueva Gestión Pública y las Cartas de Servicio**

Las cartas de servicio son instrumentos relacionados con la gestión de calidad que aparecieron en el ámbito público de la mano de las políticas de reforma del sector público relacionadas con la Nueva Gestión Pública (NGP) (Barzelay, 2001: 2).

Esta corriente podemos definirla como una serie de técnicas de gestión que se aplican a la Administración Pública y que tienen una relación directa con el sector privado y el mercado. Se trata de una alternativa poco definida, en tanto en cuanto la naturaleza de cada uno de los mecanismos aplicados de forma completa o parcial se configura de distinta forma, según el entorno. Aunque su objetivo es claro y es que se busca reducir el gasto de la Administración Pública y crear valor público, lo que supone una relación con una visión gerencialista (Barzelay, 2001: 3; Canales, 2002: 133; Hood, 1991: 3; 1996: 171; Moore, 1998: 40-41; Pardo Beneyto, 2018: 95; Pollitt y Bouckaert, 2011: 10; Pollitt et al. 2007: 4-5).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

La guía editada por la extinta AEVAL<sup>3</sup> definió las Cartas de Servicio “[...] como instrumentos de mejora continua de los servicios, son documentos por medio de los cuales las organizaciones públicas informan sobre los compromisos de calidad de los servicios que gestionan y prestan, en respuesta a las necesidades y expectativas de ciudadanos y usuarios y a la demanda de transparencia en la actividad pública” (AEVAL, 2015: 27).

Como podemos comprobar, esta concepción hace referencia al aspecto informativo y también a la necesidad de generar instrumentos que comprometan a la Administración Pública respecto a la publicidad activa. Asimismo, tiene en cuenta, como cualquier instrumento de calidad, las necesidades y expectativas del cliente. Por lo que podemos afirmar que dos de sus funciones principales están relacionadas con la mejora de la oferta pública -eficiencia-, así como el flujo de información que se genera desde la institución hacia la ciudadanía.

A esto, debemos sumar el papel que juegan estos instrumentos, generando tanto obligaciones a la Administración como derechos ciudadanos que, en el caso de Europa Continental, sirven para complementar aquellos que están reconocidos tanto en la Constitución como en las Leyes político-administrativas que la desarrollan por su carácter Neo-weberiano.

Por tanto, podemos convenir que su buen uso sirve para la plasmación de los derechos de la ciudadanía y las obligaciones de las instituciones como un contrato entre ambas partes. Tampoco es extraño encontrar Cartas de Servicio que obliguen a la ciudadanía a realizar un uso racional y justo de los servicios públicos (Oliás de Lima, 2003: 2; Merino, 2002: 1-2; Pollitt et al., 2007: 6-7).

El sistema plantea una serie de objetivos y unos instrumentos de medición basados en indicadores, no solo nos permite medir la eficiencia, sino que tal como mantiene Gimeno Ruiz (2015: 107-111; 2017: 134-143), también la rendición de cuentas. Debemos tener en cuenta que, en tanto en cuanto se publican los resultados del cumplimiento de los requisitos, estos sirven para vigilar la acción de la institución. Asimismo, la autora también determina que, en un entorno de gobernanza urbana, se generan dinámicas de participación, ya sea a través de los instrumentos propios de la calidad (encuestas, buzón de quejas, sugerencias y reclamaciones...) o por otro tipo de cauces relacionados con el Gobierno Abierto como la participación y la colaboración (Criado, 2013: 63).

De esta forma encontramos que los elementos de una carta de servicios pueden resumirse en el siguiente cuadro, ordenándose en función de su desarrollo y madurez:

3. La Agencia de Evaluación y Calidad editó esta guía con un marco común que sirviese para implementar las Cartas de Servicio en toda institución, sea cual sea su cometido y su ámbito de actuación. Esta institución cesó en sus actividades en 2017 por la aprobación del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, aunque sus funciones han sido absorbidas por el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

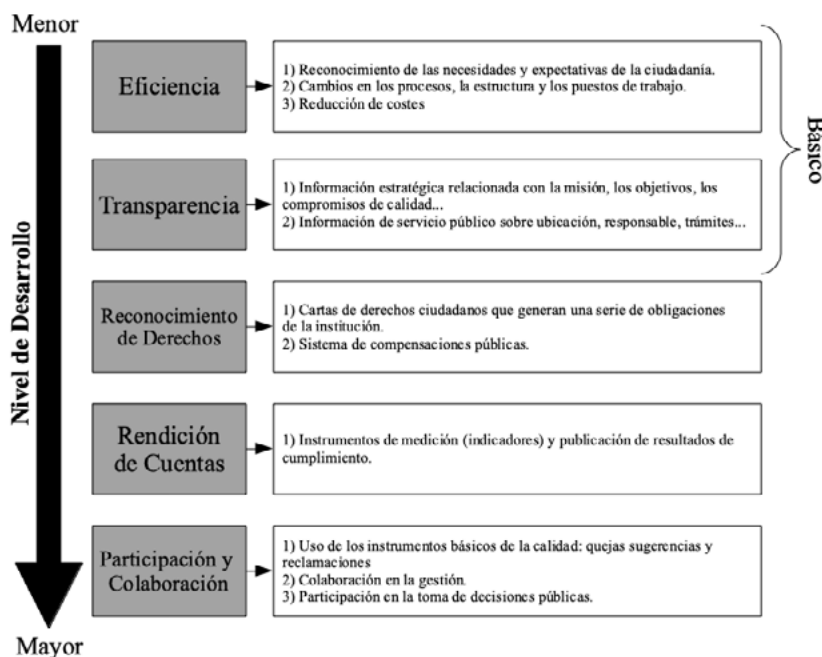
ACTIVIDADES PREVISTAS EN LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

**Diagrama 1: los elementos de una carta de servicios en función de su grado de madurez**



Fuente: elaboración propia.

En base a todo lo anterior podemos plantear las siguientes hipótesis de investigación:

H4: El desarrollo de las Cartas de Servicio en los Ayuntamientos de Alicante y Valencia cumplirá las características básicas de este instrumento.

H5: Solo adoptarán rasgos más avanzados, si su uso está contrastado por un periodo prolongado.

Por último, debemos hacer otra apreciación y es que las propias cartas de servicio son un buen complemento de un sistema de gestión de calidad o de aquellos basados en la calidad total. No obstante, también son instrumentos parsimoniosos que sirven para fomentar dicha cultura en organizaciones poco desarrolladas en este ámbito.

H6: Otro de los factores que denotan la madurez del uso de las Cartas de Servicio en estos Ayuntamientos está relacionado con la creación de estructuras, además de la aprobación de elementos propios de un sistema de gestión de calidad como son la política de calidad, los procesos y los sistemas de medición, entre otros.

Una vez hemos definido tanto el marco teórico como las hipótesis de investigación de este trabajo es el momento de profundizar en los resultados más destacados.

## IV. RESULTADOS

### 1. Alicante

Como antecedente, podemos destacar un intento de implementación realizado a mediados de los 90. Este tenía la intención de consolidar un sistema de aseguramiento a través de procesos de medición, más que de generalizar un modelo de calidad total.



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

A finales de 2007, se aprobó una normativa interna aprobada por el Concejal Delegado de Recursos Humanos y que regulaba los aspectos relacionados con las Cartas de Servicio de este periodo. Esto produjo una generalización del instrumento entre los distintos servicios. En esta primera etapa se aprueban las siguientes cartas:

**Tabla 1. Aprobación de las cartas de servicio por ámbito de gestión**

Servicio	Aprobación
Tesorería	21/05/2007
Informática	24/05/2007
Patronato Municipal de Cultura	18/05/2007
Gerencia Municipal de Urbanismo	11/05/2007
Alcaldía	17/05/2007
Educación	17/05/2007
Contratación y Patrimonio	08/05/2007
Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes	09/05/2007
Policía Local	09/05/2007
SPEIS	09/05/2007
Secretaría General del Pleno	16/05/2007
Fiestas	10/05/2007
Secretaría General del Pleno	16/05/2007
Servicio de prevención	30/05/2007
Acción Social	10/05/2007
Asesoría Jurídica	16/05/2007
Estadística	30/05/2007
Recursos Humanos	16/05/2007
Intervención	25/05/2007
Agencia de Desarrollo Local	23/05/2007
Medio Ambiente	23/05/2007
Economía y Hacienda	25/05/2007
Vicesecretaría	17/05/2007
Coordinación de Proyectos	21/05/2007
Juventud	14/05/2007
Patronato Municipal de Turismo de Alicante	23/10/2007
Sanidad, Consumo, Comercio y Mercados	11/07/2007
Participación Ciudadana	05/10/2007
Servicios y Mantenimiento	22/10/2007
Patronato de Escuelas Infantiles	28/09/2007

Fuente: Gonzalo Pardo (2018).

Estas cartas contenían la siguiente información: 1) la introducción del servicio, 2) la definición de su misión, 3) los datos de contacto más relevantes, 4) el organigrama, 5) la relación de los servicios con el resto de la estructura municipal, 6) el “Compromiso” del encargado del órgano con el contenido de la Carta de Servicios, 7) las formas de participación e interacción de la ciudadanía, 8) la descripción de los

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

servicios ofertados, 9) el establecimiento de objetivos concretos y, 10) por último, los indicadores para el cumplimiento de sus fines.

Debemos destacar que la información relacionada con las formas de participación e interacción de la ciudadanía incluía el procedimiento de contacto con los servicios municipales y no instrumentos para la toma de decisiones y la colaboración. La mayoría de estas cartas siguen vigentes y hay servicios que han llevado a cabo adaptaciones y cambios a lo largo del tiempo. Buen ejemplo de ello han sido los casos del Servicio de Contratación y el Servicio de Acción Social modificadas en 2014.

El punto de inflexión se dio durante el periodo 2015-2016 en el que el consistorio dio un impulso a la política de calidad por parte del Ayuntamiento y se aprobaron distintos documentos encaminados a mejorar su organización y funcionamiento. Por lo que podemos afirmar que el modelo anterior no fue suficiente para generar una modernización real de las estructuras, los puestos y los procesos de la institución. De hecho, a los propios instrumentos se añadieron una serie de órganos y unidades orgánicas que tenían como principal objetivo velar por la política de calidad del Ayuntamiento de Alicante. Estos cambios fueron los siguientes:

1) En primer lugar, se produjo una reorganización del Servicio de Recursos Humanos y Organización que, además, incluyó las tareas propias relacionadas con la calidad. Esto supuso un cambio estructural que trascendió los esfuerzos modernizadores a través de las nuevas tecnologías, centrándose en el factor humano (Pardo Beneyto, 2018: 485).

2) Más adelante, concretamente en febrero de 2016, se aprobó una instrucción que afectó al Ayuntamiento y sus Organismos Autónomos. Dicha regulación, dictada por el Concejal de Recursos Humanos, tenía como vocación fundamental que las Cartas de Servicio se convirtieran en herramientas de información a la ciudadanía y de mejora del servicio. Estas indicaciones realizaron la división competencial en cuanto al diseño, implementación y evaluación de estos instrumentos. Esta fue la siguiente: a) el Concejal de Recursos Humanos, Comunicación y Calidad era el encargado de aprobar el Mapa de Cartas de Servicios y la aprobación final de cada una de ellas, así como la petición de asistencia técnica a otras instituciones públicas como AEVAL; b) el Concejal Delegado del Servicio era el responsable de dictar la orden de actualizar o de crear una nueva Carta de Servicio y dar la conformidad al borrador redactado por el equipo de elaboración; c) la Comisión Técnica de Calidad realizaba funciones consultivas y de asesoramiento y; d) el Departamento de Comunicación y Calidad se erigió como el competente de dar apoyo, evaluar y garantizar la homogeneidad entre las distintas Cartas de Servicios.

Como podemos comprobar, la alta dirección era un elemento fundamental del sistema, al ser esta la que tenía la última palabra en la aprobación de estos instrumentos.

Como novedades respecto al contenido de las Cartas de Servicios del anterior Decreto hay que destacar las siguientes: a) cada Servicio debió incluir las normas reguladoras que le afectaban; b) se fue más allá de ser un instrumento informativo al deber detallar una serie de derechos de la ciudadanía y de los usuarios; c) se establecieron las formas en las que la ciudadanía podía presentar una queja y sugerencia, así como los parámetros básicos del procedimiento a seguir y; d) se incluyeron medidas de compensación en el caso del incumplimiento de los compromisos de calidad.

Además, se indicó la posibilidad de conectar el sistema de gestión de calidad vigente con la igualdad de género. El nuevo documento, también reguló cuándo se debían



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

actualizar las Cartas de Servicio<sup>4</sup> y el procedimiento de aprobación y entrada en vigor<sup>5</sup>. Por último, cabe destacar, que el Ayuntamiento cuenta en la actualidad con 36 Cartas de Servicio, tal como se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2. Las Cartas de Servicio vigentes en la actualidad<sup>6</sup>**

1) Acción Social	10) Fiestas	19) Participación Ciudadana	28) Unidad de Sanciones y Subastas
2) Alcaldía	11) Hacienda	20) Recursos Humanos	29) Servicios y Mantenimiento
3) Asesoría Jurídica	12) Informática	21) Sanidad y Consumo	30) Tesorería
4) Comercio	13) Intervención	22) Económico Jurídico	31) Turismo y Playas
5) Contratación	14) Juventud	23) Asesoría Jurídica y de Asistencia Letrada	32) Urbanismo
6) Coordinación de Proyectos	15) Medio Ambiente	24) Protección Civil	33) Vicesecretaría
7) Educación	16) Mercados	25) Servicio de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento	34) Patronato Municipal de la Vivienda
8) Escuelas Infantiles	17) Oficina Técnica de informes, valoraciones, proyectos y patrimonio	26) Tráfico y Planificación Viaria	35) Registro General e Información
9) Estadística	18) Secretaría General del Pleno	27) Transportes y Comunicaciones	36) Prevención de Riesgos y Medicina Laboral

Fuente: elaboración propia.

3) Poco después, se fue mucho más allá y se aprobó, el 22 de noviembre de 2016, un Plan de Calidad en la Junta de Gobierno Local. Este se basó en los siguientes objetivos:

*A) La creación de una Estructura Política y Administrativa de soporte*

Se hizo referencia a una serie de medidas relacionadas con nuevas estructuras y órganos consultivos o de decisión en materia de calidad. Estas fueron las siguientes:

a) La constitución de un Departamento de Calidad y Atención Ciudadana que se convirtiera en el canalizador del sistema de calidad total del Ayuntamiento, así como un instrumento de asesoramiento técnico y de evaluación de los esfuerzos de la organización respecto a este tema.

Este servicio tenía otras funciones relacionadas con la atención al ciudadano y la canalización de quejas y sugerencias, así como atribuciones para la formación del personal. Esto lo relacionamos con la máxima de que los sistemas de calidad total tienen como dos de sus pilares fundamentales la implicación del personal de la

4. En concreto, se llevaría a cabo cuando se produjesen: a) modificaciones normativas, b) reestructuraciones orgánicas, c) nuevos servicios o formas de prestación, d) mejora en la prestación y en los recursos disponibles, e) máximo cumplimiento de los compromisos de calidad o, f) circunstancias sobrevenidas.

5. Se centró, básicamente, en declarar la necesidad de aprobar una Carta de Servicio y crear un grupo de trabajo junto a una planificación temporal. En segundo lugar y después de la conformidad del Concejal Delegado en la materia, esta debía ser aprobada por la Comisión Técnica de Calidad. Por último, dicha Carta de Servicios se publicaba en el Boletín Oficial de la Provincia.

6. A fecha del 1 de agosto de 2019.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

institución y el “cliente” o ciudadano como eje esencial para la definición de los objetivos de la institución (Pardo Beneyto, 2018).

b) La aprobación de una Comisión Técnica de Calidad que tuvo como objetivos fundamentales aprobar el Plan de Calidad y sus actualizaciones y que se creó en marzo de 2016. Además, fue un órgano colegiado centrado en proponer, fomentar y evaluar las medidas puestas en marcha en materia de calidad y entre las que se incluía proponer la creación de Cartas de Servicio y las acciones relacionadas con la mejora, así como el fomento de la gestión por procesos. Dicho plan se llevó a cabo por un Grupo de Proyecto que dependería directamente de esta Comisión.

c) Creación de una Comisión Específica del Pleno para el Plan de Calidad que dio apoyo y fomentó la unidad de los partidos políticos ante la implantación de este sistema. Mientras que esta no se constituyó, sus cometidos fueron desempeñados por la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.

d) Habilitación de una Comisión Técnica para la Formación en Calidad que contara con los representantes de los trabajadores.

### B) Medir y analizar la calidad

En este segundo objetivo se pretendió crear unas herramientas de tipo procesual y sistémico para la medición y seguimiento de la calidad. Entre sus proyectos debemos nombrar los siguientes:

a) La evaluación de la calidad al inicio y el final del plan de calidad a través del CAF<sup>7</sup> con el objetivo de diagnosticar el estado de la calidad actual, crear una cultura acorde y facilitar el *benchmarking* a través de esta herramienta con carácter introductorio.

b) Desarrollar un sistema de indicadores común a través de un Cuadro de Mando Integral<sup>8</sup> para determinar quién debía hacer qué en la institución y medir el cumplimiento de sus objetivos.

c) Elaborar un sistema de medición de la percepción de la atención recibida por parte de la ciudadanía a través de encuestas y otros estudios de redes sociales, quejas, sugerencias y reclamaciones o grupos de discusión.

### C) Adquirir compromisos de calidad con la ciudadanía a través de un sistema basado en Cartas de Servicios

Como ya hemos señalado, las Cartas de Servicios han sido y son un elemento fundamental del sistema de gestión de calidad aprobada en esta última parte del periodo estudiado.

### D) Mejorar la atención ciudadana

a) Este objetivo pretendía reforzar los instrumentos básicos de relación con la ciudadanía. Para ello, se propuso realizar cambios en el Reglamento Orgánico de la Comisión

7. El *Common Assessment Framework* (CAF) o Marco Común de Evaluación, en castellano, es una herramienta propia de las Administraciones Públicas que se basa en el modelo EFQM (CAF, 2013: 9). Al igual que este último tiene un alcance europeo y está basado en el ciclo PDCA y en la autoevaluación.

8. Es una herramienta de gestión en la que se asigna a cada parte de la organización una serie de objetivos y sus indicadores relacionados con un sistema de medición (Borrero y Vargas, 2005: 152).

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN**

Especial de Sugerencias y Reclamaciones para que funcionase mejor y se integrase correctamente en la estructura administrativa. También se incluyó el impulso de una Oficina de Sugerencias y Reclamaciones adscrita al Departamento de Calidad y Atención Ciudadana.

**ÁREAS DE ESTUDIO**

b) Establecer una ventanilla única que permitiese a la ciudadanía centralizar todos sus trámites en un único espacio físico y virtual.

**NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO***E) Implantar la Gestión por Procesos***NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO**

Como su nombre indica, este objetivo ahondó en trabajos anteriores de la institución para pasar de una organización y funcionamiento weberiano clásico a otro basado en la gestión por procesos.

**NOVEDADES PARLAMENTARIAS**

Dicha forma de entender la institución tiene como objetivo fundamental determinar qué procesos aportan valor y, así, estructurar la organización y sus cometidos alrededor de los mismos. Por lo que la gestión por procesos tiene en cuenta los objetivos marcados y trata de que su trabajo se organice en base a estos.

**ACTUALIDAD IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA**

Para ello, se tenía la intención en marcha de implementar los siguientes proyectos:

**AGENDA**

a) La identificación y la estandarización de los procesos a través de su mapeo.

**ACTIVIDADES PREVISTAS EN LOS PRÓXIMOS MESES**

b) La realización de un cambio organizativo a través de los procesos y la generación de valor, así como la creación de círculos de calidad y grupos de mejora. Podemos definir estos dos últimos instrumentos como estructuras en las que los trabajadores, ya sea por generación propia o por orden de la alta dirección, participan en la toma de decisiones de aquello relacionado con la calidad.

**CRÉDITOS***F) Motivar y formar en los aspectos básicos de la calidad a los recursos humanos del ayuntamiento***INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES**

Este eje se centró en el factor humano de la institución y en motivar y convencer a sus miembros de las bondades de la calidad para el Ayuntamiento y su desempeño. Este se centró en los siguientes proyectos:

**LISTA DE EVALUADORES**

a) Crear un sistema de información y comunicación con los empleados municipales, a través de encuestas de clima laboral y un buzón de sugerencias interno en la intranet municipal. A estas medidas las acompañó el diseño e implementación de un Plan de Formación en materia de calidad, así como la elaboración de un manual de atención a la ciudadanía.

b) El segundo de los proyectos se centró en el intercambio de experiencias. Para ello, se previó realizar unas jornadas sobre buenas prácticas y la puesta en marcha de un proyecto piloto en un servicio o departamento en el que se implantase el sistema de gestión de calidad basado en el CAF. A esto, debemos añadir la celebración de premios de calidad para la motivación del personal y generar un repositorio en la página web sobre los avances en materia de calidad.

La principal diferencia con el planteamiento anterior es que las Cartas de Servicio son una parte de un sistema de aseguramiento institucionalizado y que tiene como principal objetivo mejorar de forma incremental el funcionamiento de la institución. No obstante, debemos ser cautos con esta apreciación, ya que no se han encontrado los datos referentes al seguimiento de dichos instrumentos o memorias que relaten los resultados de la implementación. Parece ser que la crisis política en la que se vio

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

sumida la institución en la anterior legislatura truncó la posibilidad de que el plan fructificase de forma plena.

**2. Valencia**

El caso de la capital del Turia es similar al del Ayuntamiento de Alicante, al iniciarse su implementación en el año 2006. En primer lugar, cabe destacar que la institución incluyó las Cartas de Servicio como instrumento propio de la participación en un reglamento de 2009 sobre esta materia. Aunque como veremos posteriormente, su denominación no acabó de reflejar su verdadero espíritu, al igual que en el caso de Alicante.

En una primera etapa, este consistorio desarrolló una serie de Cartas de Servicio para los servicios sociales. De hecho, Gimeno Ruiz (2015: 266) calificó este sistema seguido por el Ayuntamiento de Valencia como focalizado casi en un único ámbito de los servicios municipales.

Antes de la ampliación de su implementación, producida en la legislatura 2014-2019, la institución contaba con varios precedentes de entre los que cabe destacar las del Servicio de Bienestar Social. El objetivo principal de esta herramienta no fue solo el de informar y mejorar la calidad de los servicios municipales, sino que pretendía convertirse en un medio para hacer públicos los compromisos de calidad y fijar las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Para ello, incluyó el siguiente contenido: 1) datos identificados y de contacto, 2) servicios prestados, 3) compromisos de calidad, 4) indicadores y, 5) proceso para remitir quejas y sugerencias.

Las Cartas aprobadas en este ámbito fueron las siguientes y se centraron en una serie de centros de índole social con programas dedicados a colectivos específicos:

**Tabla 3. Cartas de Servicio de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Valencia**

Centros Municipales de Servicios Sociales
Infovivienda Solidaria
Punto de encuentro familiar
Servicio Especializado de Atención a la Familia e Infancia
Centro de Día Malvarrosa
Programa de Medidas Judiciales
Espai Dones i Igualtat
Centro de Atención a la Inmigración – Agencia para la Integración y la Convivencia Social
Servicio de Primera Acogida a Inmigrantes
Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad
Centros Ocupacionales Municipales
Centro de Día Fuente de San Luis
Residencia y centro de día Nuestra Casa Valle de la Balletera
Oficina Municipal de Atención a las Personas Mayores
Centros Municipales de Actividades de Personas Mayores
Programas de Animación Sociocultural
Centros de día para Mayores
Vivir y Convivir

Fuente: Pardo Beneyto (2018).

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

Para evaluar el cumplimiento o no de estos compromisos, se implementó un proceso al uso, vigente desde 2006; por lo que los resultados fueron publicados periódicamente en su página web.

Las Cartas de Servicio se relacionaron directamente con la promoción de la calidad y la excelencia incluidas en su I Plan de Servicios Sociales para la Inclusión Social 2006-2010 y su II Plan de Servicios Sociales para la Inclusión Social 2014-2017; además de en el II Plan Municipal para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2008-2012 y el recientemente aprobado Plan de Servicios Sociales de la Ciudad de Valencia 2019-2023. Estos se concretaron en la certificación del Sistema de Gestión de Calidad sobre la base de la ISO 9001:2015.

También, hay que destacar la aprobación de un documento de esta índole para la Empresa Metropolitana de Transportes (EMT) en el año 2005 en base a la UNE-EN 13816. Su implementación se realizó en una serie de líneas regulares concretas que, con el paso del tiempo, se ampliaron. En 2011, todas ellas obtuvieron un certificado, excepto las del servicio especial de playas.

A partir de 2015, se hizo un esfuerzo por incrementar el alcance de las Cartas de Servicio en todas las dependencias municipales. De hecho, son varios los instrumentos aprobados durante este periodo que se suman a los anteriores.

**Tabla 4. Aprobación de las nuevas cartas de servicio durante el periodo 2015-2019.**

Área de gestión e instrumento aprobado	Año de aprobación
Política de Calidad de Playas	2011
Carta de Servicio de las Playas	2017
Política de Calidad y Carta de Servicio en el Deporte	2016
Cementerios	2016
Carta de Servicios de Drogodependencias	2018
Carta de Servicios de Calidad y Análisis Medioambiental, Contaminación Acústica y Playas	2018
Carta de Servicios de Sanidad y Consumo	2019
Carta de Servicios de Bibliotecas Municipales	2019

Fuente: elaboración propia.

La idea principal de esta nueva hornada de Cartas de Servicio era seguir la estela de la experiencia ya adquirida en el uso de este instrumento para la modernización de la institución. Los principales cambios respecto a sus antecesoras estuvieron relacionados con la ampliación de las formas de comunicación de la ciudadanía a través de las nuevas tecnologías. No obstante y como ocurría en el Ayuntamiento de Alicante, no se convirtieron en instrumentos relacionados con la participación y la colaboración avanzados, sino que se centraron en la comunicación directa a través de encuestas de satisfacción y el envío de quejas, sugerencias y reclamaciones, principalmente. Lo que ha significado que su participación se circunscribió a los instrumentos clásicos de la calidad. Además, también incluyeron una referencia a los compromisos de la institución en el servicio, así como a las obligaciones del usuario.

Como uno de los casos a destacar, debemos nombrar tanto a la Política de Calidad de Playas como a su Carta de Servicios y es que este instrumento trata de aunar en un

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

solo documento aspectos propios de normas de calidad y medioambientales como la Marca Q de Calidad (turismo), ISO 14001 y el EMAS (Medio Ambiente), además de la ISO 17001 de accesibilidad y la 187001 relacionada con la gestión de servicios turísticos. Asimismo y tal como denota la fecha de aprobación de la Política de Calidad de las Playas (2011), los esfuerzos fueron continuadores de las políticas de certificación de servicios para la atracción de visitantes. Las actuaciones se complementaron con la aprobación de su Carta de Servicios en 2017.

La Fundación Deportiva Municipal también aprobó una Carta de Servicios en 2016 y que se encuadró dentro del Plan Estratégico del Deporte de Valencia para su mejora. Dicho Organismo Autónomo contó además con una Política de Calidad perteneciente a un sistema basado en la ISO 9001.

También, debemos destacar que solo se han publicado datos de las evaluaciones en el caso de las Cartas de Servicio de Servicios Sociales, así como la de la Empresa Municipal de Transportes. Pensamos que esto se debe a la falta de experiencia y a la novedad que supone el instrumento en algunos servicios.

Una vez hemos caracterizado ambas instituciones y el uso que realizan de las Cartas de Servicio y de la calidad es el momento de discutamos los datos generados en este apartado.

**V. DISCUSIÓN**

Sin ninguna duda, las políticas de calidad basadas en las Cartas de Servicio han sido populares en ambas instituciones analizadas. Ambos consistorios realizaron un esfuerzo por sistematizar y adoptar dicho instrumento durante la primera década del 2000- si bien es cierto, que el Ayuntamiento de Alicante ya lo intentó por primera vez en los noventa. Asimismo, ambos vuelven a incidir en esta técnica a partir de 2015 con un cambio en los gestores públicos de la institución. En última instancia, se trató de mejorar no solo la legitimidad basada en aspectos cognitivos sino también respecto a la eficiencia de las instituciones. Esto se explica tanto por la generación de Cartas de Servicios con indicadores de medición, pero que también contaron con instrumentos propios de los instrumentos de calidad. En cierta medida, su contenido no deja de estar circunscrito a aquello que consideramos básico en un documento de esta índole y que va más acorde a generar legitimidad técnica que una mejora de la percepción de las instituciones.

Así, su uso sobre otros instrumentos, lo achacamos a la popularidad de las técnicas de calidad en la Administración Pública Española y también por la buena consideración que los usuarios tienen de ellas (Suárez, 2007:3). Por lo que podemos afirmar que dichas instituciones han seguido una serie de herramientas ya presentes en el entorno y que son reconocidas tanto por profesionales como por el público en general; adoptando, por tanto, una moda administrativa ya existente.

Además, los intereses de ambas instituciones fueron distintos y es por esto que la forma en la que se integraron las Cartas de Servicios en sus sistemas de gestión también lo fuera. Mientras que el Ayuntamiento de Alicante hizo una apuesta por la globalidad, algo que podemos observar desde el primer periodo; el Ayuntamiento de Valencia apostó por Cartas de Servicio focalizadas en servicios finalistas a la ciudadanía. Esa voluntad de mejorar el todo también podemos percibirla en la adopción de un Plan de Calidad y la habilitación de una serie de estructuras y órganos dedicados a la mejora continua de la organización. Esto es algo que contrasta con la estrategia del consistorio de la capital del Turia, si tenemos en cuenta que la



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

aparición de las Cartas de Servicio son fruto de planes parciales (Servicios Sociales o Deportes), de políticas de calidad sectoriales y sistemas de gestión basados en normativa de estandarización y su correspondiente certificación (Deportes y Playas). Por lo que se puede comprobar que cada Ayuntamiento ha adaptado esta técnica a sus necesidades y, también, a las características intrínsecas de la organización. En consecuencia, la estrategia de cada uno de los actores fue distinta y que se adaptó no solo a las necesidades de la ciudadanía, sino también a la de los equipos de gobierno del momento. Esto es algo que ha quedado patente con la no implementación “de facto” del Plan de Calidad impulsado por el anterior equipo de gobierno en el Ayuntamiento de Alicante.

En base a la información de la que disponemos en las propias páginas web, la aplicación efectiva se ha realizado de forma parcial y desigual, situación que denota la falta de resultados tangibles en instituciones tan grandes, diversas y fragmentadas. Hay que tener en cuenta que las Cartas de Servicio parten como un instrumento de información y transparencia, pero si dichos indicadores no son públicos o no están disponibles para ser consultados por la ciudadanía, esta función fundamental queda cercenada. No obstante, las únicas que han generado información en este aspecto solo son las que su uso está más consolidado como es el caso de las de Servicios Sociales en Valencia. Por lo que en la mayoría de los casos, desde los consistorios estudiados se está publicitando el uso de una técnica de calidad que todavía no ha sido interiorizada por los servicios públicos afectados. De esta forma, se genera el fenómeno del decoupling, al producir efectos muy limitados -o más bien formales- en su ámbito de aplicación.

Con las nuevas Cartas aprobadas a partir de 2015, encontramos la adopción de medidas de compensación y reconocimiento de derecho, pero, en general, su contenido se ha circunscrito a lo básico, teniendo un mayor peso el papel informador sobre otro tipo de variables. A esto hay que sumar, en el caso de la capital del Turia, el uso del internet para la mejora de la comunicación que ha implementado en las Cartas más recientes. Estos rasgos más avanzados, han sido adoptados, ya que estas instituciones contaron con una experiencia previa que les permitió seguir ahondando -al menos, en lo formal- en la mejora de la información disponible. Por consiguiente, ambas instituciones tuvieron en cuenta las características básicas relacionadas con la provisión de información y la mejora de la eficiencia.

En el caso de Alicante, la experiencia sirvió para diseñar un sistema de gestión de calidad unitario que permitiese mejorar la percepción hacia los servicios municipales. Por lo que esto nos hace pensar que la experiencia global permitió avanzar en la cultura de la calidad, al menos formal y temporalmente, a través de la puesta en marcha de estructuras y documentos estratégicos de mejora. En el caso de Valencia dicho trabajo se ha realizado de forma fragmentada, lo que ha supuesto que haya servicios y departamentos con una experiencia en la gestión de la calidad notable, así como en otros sistemas de gestión complementarios. De la misma forma, hay otros que han empezado por primera vez esta andadura, en base al *background* organizativo ya presente en la organización.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****VI. CONCLUSIONES**

Como hemos podido comprobar este artículo ha tenido como objetivo fundamental estudiar las Cartas de Servicio de los ayuntamientos de Alicante y Valencia en los últimos 20 años. Para ello, hemos partido de concepciones neo-institucionalistas con el objetivo de analizar las características principales y su proceso de adopción. Esta investigación aporta conocimiento no solo para entender las realidades de los consistorios estudiados, sino que complementa los trabajos llevados a cabo desde una perspectiva neo-institucionalista sociológica, así como el saber propio de la administración post-burocrática.

En cuanto a las hipótesis podemos observar que ambas instituciones adoptaron una serie de modas administrativas como las Cartas de Servicio con el objetivo de legitimar su acción de gobierno. Su implementación se produjo por la necesidad de mejorar la percepción (social y política) tanto sobre la institución en sí como de sus output. Debemos tener en cuenta que dicha integración viene auspiciada por la generación de las técnicas de calidad y su traslación al ámbito de la Administración Local española como una moda administrativa. Así, podemos afirmar que se cumple de forma inequívoca la hipótesis 1 de esta investigación.

Respecto al cumplimiento de la H2, los Ayuntamientos de Alicante y Valencia adaptaron el contenido de los documentos a las necesidades de los gestores públicos en cada momento, por eso tanto su forma de implementar las Cartas de Servicio como sus resultados son distintos. En cuanto al primero, se apoyaron en la experiencia previa y propusieron la creación de un ecosistema de calidad basado en un Plan y un modelo de gestión concreto como es el CAF. Su implementación se diseñó de arriba abajo y se crearon una serie de estructuras e instrumentos acordes con esta idea en la que las Cartas de Servicio eran un elemento fundamental. Este consistorio también tuvo en cuenta la necesidad de establecer compromisos de calidad.

En el caso de Valencia, la experiencia en el departamento de Servicios Sociales y en otras instancias municipales respecto la calidad, les brindó la oportunidad de mejorar la información disponible, los instrumentos, así como ampliar su alcance a la generación de deberes y compromisos de calidad.

Aun teniendo en cuenta estos avances sobre el contenido, la no publicación de los datos y la falta de evidencias públicas al respecto de sus resultados, denota que su implementación ha sido más bien formal. Aunque bien es cierto, que en los servicios sociales y en la Empresa Metropolitana de Transporte de la Capital del Turia esta ha sido plena. Por lo que la Hipótesis 3 no ha podido ser verificada completamente, aunque la tendencia apunta a aquello que hemos expresado anteriormente.

En resumidas cuentas, ambas instituciones cumplen con los requisitos básicos de este instrumento, sirviendo, por tanto, para mejorar el flujo de información de servicio, así como para incrementar la eficiencia -en este punto de forma formal, al menos. No obstante, entendemos que todavía queda margen en su implementación para generar más efectos beneficiosos en ambos consistorios. De hecho, el Ayuntamiento de Valencia está llevando a cabo esfuerzos por incluir aspectos relacionados con la ampliación de derechos y la compensación -de forma simbólica, al igual que el de Alicante. En cuanto a la rendición de cuentas, mientras que los datos de seguimiento no sean públicos en sus respectivas páginas web, la ciudadanía ha perdido cualquier oportunidad de que estos sirvan para la rendición de cuentas. Así, podemos afirmar que se cumple con la Hipótesis 4 de forma parcial.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMÉRICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

No obstante y tal como afirmábamos en las hipótesis 5 y 6, cuanto más tiempo se esté implementando una técnica, más probable es que se adopten rasgos avanzados y estructuras más sofisticadas, aunque su implementación no sea completa. Esto es lo que ha ocurrido en Valencia en cuanto a la mejora de la información de estos instrumentos y en el caso de Alicante en cuanto a la planificación y creación de nuevas estructuras y la generación de un sistema de gestión de calidad basado en CAF.

Dado el reducido número de observaciones, podemos afirmar que estas conclusiones son preliminares y que necesitan de un incremento del número de casos y nuevas investigaciones para su confirmación. Por lo que debemos ser conscientes de que el desarrollo de esta investigación no acaba aquí, sino que nos permite seguir ahondando en las técnicas innovadoras puestas en marcha en los últimos años por los municipios de gran población de las ciudades españolas. Asimismo, nos capacita para continuar investigando las realidades de Alicante y Valencia -así como extenderlo a otros ayuntamientos- a través del análisis cuantitativo de los resultados obtenidos en las evaluaciones y realizar estudios de tipo cualitativo para comprender las mejoras generadas.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSON, Eric (1991): “Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Refection of Innovations”, en: *Academy of Management Review*, 16(3), pp. 586-612.
- ABRAHAMSON, Eric (1996): “Management Fashion”, en: *Academy of Management Review*, 21(1), pp. 254-285.
- AEVAL, (2015): *Marco Común sobre las cartas de servicios en las Administraciones Públicas españolas*, Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2008): *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- ALICANTE, Ayuntamiento de (2020): Cartas de Servicios, en <https://www.alicante.es/es/contenidos/cartas-servicios> (10 de febrero de 2020).
- ALICANTE, Ayuntamiento de (2020a): Plan de Calidad, en <https://www.alicante.es/es/documentos/plan-calidad-del-ayuntamiento-alicante> (10 de febrero de 2020).
- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (1997): “La Legitimidad de la Administración Pública”, en: BAÑÓN, Rafael et al. (Comp.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 51-76.
- BARZELAY, Michael (2001): *The New Public Management*, Oxford: SAGE.
- BECK, Nikolaus y WALGENBACH Peter (2005): “Technical Efficiency or Adaptation to Institutionalized Expectations? The Adoption of ISO 9000 Standards in the German Mechanical Engineering Industry”, en: *Organization Studies*, 26(6), 2005, pp. 841-866.
- BORRERO, Juan D. y VARGAS, Alfonso (2005): “Estrategia y cuadro de mando integran en una empresa pública local: el caso de GIVSA”, en: *Revista de Economía y Empresa*, volumen 23., número 54-55., año 2005, pp. 151-170.
- CARAMANI, Daniele (2009): *Introduction to the comparative method with Boolean Algebra*, Los Angeles: SAGE.
- CRESPO, Jorge, y Criado, Ignacio (2005): “Evaluando el impacto de la implantación de la calidad en las Administraciones Públicas. Las Cartas de Servicios en la Comunidad de Madrid”, en: REALA, número 298., año 2005, pp. 269-295.
- CRIADO, Ignacio (2013): “Open government, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales”, en: COTARELO, Ramón (Ed.), *Ciberpolítica*, Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 57-78.
- CZARNIAWSKA, Barbara y JOERGES, Bernward (1996): “Travels of ideas”, en: CZARNIAWSKA, Barbara et al. (Eds.), *Translating organizational change*, Berlin: de Gruyter, pp. 13-48.
- CRIADO, Ignacio (2007): “Electronic Government meets quality management. A study of citizen charters for electronic public services in Spain”, en: *Revista Chilena de Administración Pública*, 10., 2007, pp. 55- 70.
- CZARNIAWSKA, Barbara y SEVON, Guje (1996): “Introduction”, en: CZARNIAWSKA, Barbara et al. (Eds.), *Translating organizational change*, Berlin: de Gruyter, pp. 1-12.
- DEEPHOUSE, David L. y SUCHMAN, Mark (2008): “Legitimacy in Organizational Institutionalism”, en: GREENWOOD, Royston et al. (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Londres: SAGE, pp. 49-77.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

- DELLA PORTA, Donatella (2013): “Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables”, en: DELLA PORTA, Donatella et al. (Eds.), *Enfoques y metodología en Ciencias Sociales*, Madrid: Akal, Madrid, pp. 211-236.
- GIMENO RUÍZ, Amparo (2015): *Las Cartas de Servicio en las páginas web municipales como instrumento de información al ciudadano*, MONTESINOS JULVE, Vicente (Dir. Tesis) Universidad de Valencia, Valencia.
- GIMENO RUÍZ, Amparo (2017): “Las cartas de servicio como instrumento para el desarrollo de la información integrada en las entidades públicas”, en: *Revista Española de Control Externo*, 19(57), pp. 129-169.
- GREENWOOD, Royston y HININGS, C.R. (1996): “Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism”, en: *The Academy of Management Review*, 21(4), pp. 1022-1054.
- HOOD, Christopher (1991): “Public Management for all Seasons?”, en: *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- HOOD, Christopher (1996): “Beyond “progressivism”: a new “global paradigm” in public management?”, en: *International Journal of Public Administration*, 19(2), pp. 151-177.
- LINCOLN, James R., HANADA, Mitsuyo y MCBRIDE, Kerry (1986): “Organizational Structures in Japanese and U.S. Manufacturing”, en: *Administrative Science Quarterly*, 31(3), pp. 338-364.
- LINCOLN, James R. y MCBRIDE, Kerry (1987): “Japanese Industrial Organization in Comparative Perspective”, en: *Annual Review of Sociology*, 13(1), pp. 289-312.
- MERINO, Valentín (2002): “Las Cartas de Servicios en la Administración Local”, en: *Revista Española de Administración Local*, 290, pp. 161-173.
- MEYER, John W. y ROWAN, Brian (1977): “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, en: *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340-363.
- MORLINO, Leonardo (1994): “Problemas y Opciones en la Comparación”, en: SARTORI, Giovanni et al. (Coord.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza, pp. 13-28.
- MULGAN, Geoff (2014): *Innovation in the public sector. How can public organisations better create, improve and adapt?*, Londres: NESTA.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001): *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice Hall.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2003): “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios”, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 25, pp. 1-17.
- OSBORNE, David y PLASTRICK, Peter (1998): *La Reducción de La Burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona: Paidós.
- PARDO BENEYTO, Gonzalo (2016): “El uso de las cartas de servicio en la administración local: el caso del Ayuntamiento de Torrent”, en: *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 21, pp. 191-205.
- PARDO BENEYTO, Gonzalo y ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles (2016): “La integración necesaria entre los enfoques de gestión pública y los procesos participativos democráticos. El caso de #ontinyentparticipa”, en: *Revista Enfoques*, volumen 14., 24, pp. 67-90.



## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

## CALIDAD DEMOCRÁTICA

## AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES

## CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

## LISTA DE EVALUADORES

- PARDO BENEYTO, Gonzalo (2018): La modernización de la administración local municipal: La innovación y la reingeniería de procesos en los ayuntamientos de Alicante y Valencia (2001-2016), CANALES ALIENDE, José M. (Dir. Tesis), Universidad de Alicante, Sant Vicent del Raspeig.
- PETERS, B. Guy (2003): *El Nuevo Institucionalismo*, Barcelona: GEDISA.
- POLLITT, Christopher, VAN THIEL, Sandra y HOMBURG, Vincent (2007): *New Public Management in Europe: adaptation and alternatives*, Londres: Macmillan Palgrave.
- SARTORI, Giovanni, “Comparación y Método Comparativo”, en: SARTORI, Giovanni et al. (Coord.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Alianza, pp. 29-50.
- SCOTT, W. Richard (2008): “Approaching adulthood: the maturing of institutional theory”, en: *TheorSoc*, 37., 2008, pp. 427-442.
- SUÁREZ-BARRAZA, Manuel F. (2007): La Sostenibilidad de la Mejora Continua de Procesos en la Administración Pública. Un estudio en los Ayuntamientos españoles, RAMIS PUJOL (Dir. Tesis) Universidad Ramón Llull, Barcelona.
- SUÁREZ-BARRAZA, Manuel F. y MIGUEL DÁVILA, José A. (2009): “En la búsqueda de un espacio de sostenibilidad: un estudio empírico de la aplicación de la mejora continua de procesos en ayuntamientos españoles”, en: *Innovar: revista de ciencias administrativas y sociales*, 19(35), pp. 47-64.
- SUÁREZ-BARRAZA, Manuel F. y RAMIS-PUJOL, Joan (2011): “Camino de sostenibilidad de la mejora continua de procesos en la Administración Pública: comparativa de Ayuntamientos españoles”, *GCG: revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 2(2), pp. 100-115.
- SUÁREZ-BARRAZA, Manuel F. e YSA, Tamiko (2011): “An empirical study of continuous process improvement (CPI) regarding public management in Spanish municipalities”, en: *Administración & Desarrollo*, 39(53), pp. 75-100.
- SUCHMAN, Mark S. (1995): “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, en *The Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610.
- VALENCIA, Ayuntamiento de (2020): Cartas de Servicio de Bienestar Social, Educación y Deporte, en <http://www.valencia.es/ayuntamiento/bienestarsocial.nsf/vDocumentosTituloAux/Cartas%20de%20Servicios> (10 de febrero de 2020).
- VALENCIA, Ayuntamiento de (2020a): Calidad y Cartas de Servicio, en [https://www.valencia.es/ayuntamiento/atencion\\_ciudadano.nsf/vDocumentosTituloAux/A07392D965AA84B6C1257D95002C6AD7?OpenDocument&bdOrigen=ayuntamiento%2Fatencion\\_ciudadano.nsf&idapoyo=&lang=1](https://www.valencia.es/ayuntamiento/atencion_ciudadano.nsf/vDocumentosTituloAux/A07392D965AA84B6C1257D95002C6AD7?OpenDocument&bdOrigen=ayuntamiento%2Fatencion_ciudadano.nsf&idapoyo=&lang=1) (10 de febrero de 2020).
- VALENCIA, Ayuntamiento de (2020b): Bienestar Social, Educación y Deporte. Planes, en <https://www.valencia.es/ayuntamiento/bienestarsocial.nsf/vDocumentosTituloAux/Planes?opendocument&lang=1&nivel=6> (10 de febrero de 2020).
- VILLORIA, M. (1997): “Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático”, en: BAÑÓN, Rafael et al. (Comp.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 77-104.



**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN  
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****VII. OTRAS REFERENCIAS LEGALES**

- Anuncio del Excelentísimo Ayuntamiento de Valencia sobre aprobación definitiva de la modificación del Reglamento de Participación Ciudadana, de 11 de octubre de 2012. Boletín Oficial de la Provincia de Valencia, de 26 de octubre de 2012, 93-98.
- Anunci de l'Excel·lentíssim Ajuntament de València sobre aprovació definitiva del Reglament de transparència i participació ciutadana, de 11 de novembre de 2015. Boletín Oficial de la Provincia de Valencia, de 1 de diciembre de 2015, 62-74.
- Carta de Servicios del servicio de contratación, de 21 de octubre de 2014. Boletín Oficial de la Provincia de Alicante, de 03 de noviembre de 2014, 019555. Recuperado de [http://www.dip-alicante.es/bop2/pdftotal/2014/11/03\\_210/2014\\_019555.pdf](http://www.dip-alicante.es/bop2/pdftotal/2014/11/03_210/2014_019555.pdf) (10 de febrero de 2020).
- Edicto, Decreto-Resolución de fecha 27 de septiembre de 2011, del Concejal de Hacienda, D. Juan Seva Martínez. Boletín Oficial de la Provincia de Alicante, de 29 de noviembre de 2011, 8. Recuperado de <http://www.dip-alicante.es/bop2/pdftotal/2011/11/29-11-11.pdf#page=8> (10 de febrero de 2020). ■