

Aproximación al enfoque de la calidad de los servicios públicos: la carta de servicios

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ RONQUILLO

Oficina para la Calidad de los Servicios Públicos

Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada

Este artículo pretende realizar un acercamiento al enfoque de la calidad de los servicios públicos prestados en las Administraciones reflexionando sobre la necesidad de revitalizar el mismo para solventar los problemas existentes de deslegitimación de lo público. Ante este reto la Carta de Servicios es una herramienta que favorece la comunicación, participación y transparencia de la actuación de las organizaciones públicas ante la sociedad y sirve de estímulo para la mejora continua de sus procedimientos y resultados, por lo que se anima a su adopción mediante la formulación de una adecuada estrategia como planteamiento previo.

Palabras clave: Estrategia, Calidad, Calidad de los Servicios Públicos, Transparencia y Carta de Servicios.

APPROACH TO THE FOCUS OF QUALITY IN PUBLIC SERVICES: THE SERVICES OFFER

Abstract: In this paper we try to make an approach on the focus of quality in the public services offered in the Administration. Taking this into account, we want to reflect on the necessity to revitalize it and solve the existing problems dismantling the public service. In order to do it, the services offer is a tool that favors the communication and the participation, and helps as an incentive for the improvement of procedures and results. This is why we encourage adopting it through a previous strategic plan.

Key words: Strategy, quality, quality of public services, transparency, services offer.



PRESENTACIÓN

Antes de embarcar al lector en las próximas líneas que pretenden recorrer a vista de pájaro el extenso y amplio terreno de la calidad de los servicios públicos, es necesario indicar los hitos de este viaje en los que haremos escala para conocer este ambicioso enfoque implantado en las Administraciones desde hace años.

En primer lugar, qué cuestiones básicas debe toda organización plantear y resolver si desea poner en marcha un proyecto (v.gr. una Carta de Servicios).

En segundo lugar, hay que abordar el origen de este enfoque en las organizaciones.

En tercer lugar, se planteará la cuestión de si la calidad de los servicios públicos es una moda o una necesidad.

En cuarto lugar, se expondrán las principales referencias normativas existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

En quinto lugar, se hará referencia a un supuesto concreto de planteamiento estratégico en la adopción de este enfoque por parte de una Administración Pública.

Y por último, se analizará la Carta de Servicios como mecanismo de fomento de la calidad y de la mejora continua de las organizaciones públicas.

En cuanto al supuesto concreto de planteamiento estratégico, tomaré de referencia a la Junta de Andalucía, Administración que apostó decididamente por el enfoque de la calidad en el marco de la Segunda Modernización de los Servicios Públicos, allá por julio de 2002. El objetivo, alcanzar el mayor grado de excelencia en los servicios que presta, y para ello se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno el Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios para el marco temporal de 2002 a 2005. Entre los ejes estratégicos que contemplaba este modelo se encontraba la estrategia del Plan de Calidad. Pero como el hilo argumental de este artículo es ir sobrevolando y descendiendo desde las alturas poco a poco hasta llegar a la Carta de Servicios, no adelantaré lo que debe ser expuesto más adelante.

I. PLANTEAMIENTOS PREVIOS DE UNA ORGANIZACIÓN ANTE UN PROYECTO

Si en una organización queremos plantear con sólidos cimientos el presente y futuro de un proyecto, la herramienta que posibilitará anticipar y solucionar situaciones que puedan derivar en problemas, es la planificación estratégica.

Bien sabe el lector que nuestra naturaleza siempre necesita una definición para cada concepto, por ello, una estrategia [i] es un plan que establece unos objetivos y las actuaciones más relevantes para alcanzarlos pero en una sucesión ordenada y conformando un modelo aglutinante.

Una adecuada estrategia facilita a la organización analizar su pasado, definir su presente y visualizar su futuro porque sistematiza, alinea y asigna los recursos de la organización sobre la base de sus habilidades o fortalezas así como de sus debilidades o carencias internas, adelantándose a los cambios adversos que se producen o pueden producirse en su entorno.

No pretendo entrar en un desarrollo teórico sobre este concepto y su aplicación, pues hay infinidad de estudios, artículos y manuales, teniendo como máximo referente doctrinal al profesor Henry Mintzberg, autor de obras como “La estructuración de las organizaciones” (1991) o “El Proceso Estratégico” (1998). Mi modesta intención es realizar una aproximación muy básica o sucinta, incluso gráfica a esta herramienta del *management* [ii]. Con este propósito, y teniendo como punto de partida el diseño de una estrategia plasmada en un plan o modelo, una organización que va a poner en marcha un proyecto, debe dar respuesta a las siguientes cuestiones:

¿Dónde estamos?, hay que realizar un análisis de la situación actual de la organización, sabiendo que nuestro presente es consecuencia de nuestro pasado. Un instrumento para tal fin es el conocido análisis DAFO, instrumento a través del cual se van a detectar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la organización y del proyecto en cuestión.

¿A dónde queremos llegar?, hay que plantear unos objetivos, pero unos objetivos que sean realistas, alcanzables.

¿Cómo llegaremos?, la respuesta a esta pregunta es justamente lo ya apuntado, planificación estratégica, esto es, tenemos que planificar si queremos alcanzar unas metas, unos objetivos, y sobre todo, si queremos anticipar posibles obstáculos para superarlos y que no haga flaquear a la organización.

En síntesis, y con el máximo respeto a todo el gran y prolífico desarrollo teórico que ha tenido y tiene en el, una adecuada estrategia debe dar respuesta a estas tres

i La palabra “estrategia”, aunque del latín “strategia”, en realidad tiene su origen etimológico en dos acepciones griegas, por un lado, “stratos” o “ejército” y por otro, “agein” o “guía”. En la génesis de este concepto, “strategos” aludía al rol que un general al mando de un ejército tenía; pero más tarde tuvo un significado más holístico, en concreto, “el arte del general” lo que englobaba una serie de habilidades y comportamientos que daban más contenido a aquel rol inicial. Por ejemplo, en tiempos de Alejandro Magno hacía referencia a la capacidad de emplear las fuerzas para superar la oposición y crear un sistema unificado de autoridad global.

ii Este anglicismo que proviene del mundo de la empresa hace referencia a la administración o gestión de todas las actividades asignadas por la división del trabajo dentro de una organización para lograr los objetivos de negocio.

preguntas y desarrollarse y plasmarse en un plan. A su vez, este plan deberá ser desarrollado a través de programas que especifican la secuencia ordenada de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos. Y a su vez estos programas podrán ser desarrollados, en su caso, a través de presupuestos o planes de trabajo. Si en esta sucesión progresiva de conceptos incluimos la variable temporal, cabe decir que la planificación estratégica se concibe a largo plazo, la programación a medio plazo y los presupuestos a corto plazo.

No obstante, lo que sirve de motor de impulso a toda planificación estratégica son tres conceptos clave:

1. La planificación debe partir de una visión, esto es, estamos ante el gran objetivo, cómo se ve la organización o cómo ve la organización un determinado proyecto en un horizonte temporal amplio, en un futuro.
2. Hay otro concepto clave que debe quedar previamente definido, es la misión, y debe estar fijado porque es la toma de conciencia de su existir, responde a la pregunta *cuál es su razón de ser*.
3. Por último, los valores que sirven de guía en el proceder de la organización, son los principios inspiradores que iluminan su transitar, esto es, esas características intrínsecas o particulares que, o bien le rodean, o bien forman parte de su estructura interna, y que precisamente le dan un valor particular, competitivo.

Si el lector desea una representación gráfica de lo que se ha esbozado con estas tres ideas, haré uso de la siguiente metáfora. Imagínese la siguiente fotografía que lleva por título “Planificación Estratégica en la Naturaleza” y que a continuación pretendo describir en el imaginario de su mente: un camino que recorre un trayecto con árboles a ambos lados. La iluminación es la propia del despuntar del día, por lo que la luz es más que suficiente para comprobar que este sendero se diluye hacia un horizonte de espesura verde, perdiéndose en dirección a una alta montaña desde la que se intuye que las vistas deben ser extraordinarias. La visión, para los que decidimos caminar juntos por el sendero, es la cima de la montaña, queremos situarnos en lo más alto, poder disfrutar de las vistas porque sabemos que esa perspectiva enriquecerá nuestra existencia, y porqué no, puede plantearnos nuevos retos. La misión está clara, somos senderistas, caminantes que disfrutamos de la naturaleza y de las experiencias que nos ofrece. Los valores, esa cálida luz que ilumina el trayecto y todo lo que le circunda, el aire puro que respiramos y que nos da fuerza para avanzar, pero también el respeto a la naturaleza, la conciencia medioambiental, la honestidad, la integridad o el propio espíritu de equipo. Nuestros pasos a lo largo del trayecto son acciones dentro del plan, y el alcanzar un determinado punto como una fuente, un pueblo, un árbol centenario, son objetivos o metas.

Una adecuada planificación estratégica es imprescindible por lo útil y necesaria que resulta, es esa fotografía que plasma el presente y futuro de la organización a

través de un mapa en el que aparecen de forma clara los caminos hacia destinos concretos. En el ámbito del management se trata también de un mapa pero de procesos estratégicos, entre los que existe una interrelación en un todo cohesivo, y que están orientados hacia la consecución de unos objetivos. Si se reflexiona sobre lo práctico de esta herramienta, no sólo es aplicable en cuestiones propias de dirección estratégica en organizaciones privadas o públicas, sino en otras facetas, en otras áreas, incluso, de la propia vida personal.

Si una organización se plantea poner en marcha un proyecto, por ejemplo, una herramienta que favorece el alcance de la excelencia en la prestación de sus servicios, deberá comenzar sus trabajos formulando una adecuada planificación estratégica que esté guiada por su visión, misión y valores.

II. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO “CALIDAD” Y AL DESARROLLO DE SU ENFOQUE

El término calidad tiene varias acepciones según el diccionario de la Real Academia Española, indicaré las más relevantes a efectos de este artículo: “1. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”; “2. Buena calidad, superioridad o excelencia”; y “3. Adecuación de un producto o servicio a las características especificadas”. El propio diccionario, incluye el significado de la locución adjetiva “de calidad”, de tal manera que si decimos que un servicio público es de calidad, estamos determinando que el mismo goza de estimación general.

El enfoque de la calidad ha tenido un profundo desarrollo en el mundo de la empresa privada desde hace muchos años. Las razones eran evidentes, ante un mercado cambiante, con altibajos, crisis económicas, encarecimiento de materias primas y, sobre todo, por la imperiosa necesidad de ser competitivos, se requería de un sistema de gestión y evaluación de la producción que se adaptara con éxito a tales circunstancias, en términos de eficiencia en la productividad y, al mismo tiempo, satisfacción de las necesidades del cliente. Autores como Edwards Deming, Joseph M. Juran, Philip B. Crosby, Peter Drucker, Kaoru Ishikawa, entre otros, se han encargado de desarrollar este enfoque desde diferentes puntos de vista o haciendo hincapié en diferentes aspectos: producto, dirección, planificación, procesos, personas o resultados.

Para Edwards Deming, la dificultad para definir calidad es traducir las necesidades futuras de los usuarios en características medibles, solo así un producto puede ser diseñado y fabricado para dar satisfacción a un precio que el cliente pagará. Para este autor, la calidad engloba muchas dimensiones y debe estar definida en términos de satisfacción del cliente, ya que es lo que desea y necesita.

Joseph M. Juran destaca que la calidad consiste en las características que reúne un producto o un servicio y que son identificadas por el cliente como beneficiosas para su necesidad o demanda.

Según Philip Crosby, este término tiene distintas acepciones según la época histórica, las ideas, las intenciones y las personas. Para él, la calidad significa ajustarse a las especificaciones, porque habrá calidad en un servicio, por ejemplo, si los factores que influyen en el mismo cumplen los requisitos preestablecidos que garantizan su correcta prestación.

Para Peter Drucker, calidad es lo que el cliente está dispuesto a pagar en función de lo que obtiene y valora.

Como podemos apreciar, estas definiciones están insertas en la lógica del mercado (cliente, producto, valor, producción, etc.), sin embargo, un servicio público prestado por una Administración Pública tiene sus propias características, su particular dinámica, su propia lógica. Hay que dejar muy claro que este enfoque en la esfera pública no puede participar en todo lo que se ha desarrollado desde el ámbito de la empresa privada. Pero sí puede inspirar y guiar el enfoque de la calidad en las Administraciones por tener una tradición, una historia, un contenido y un desarrollo doctrinal más profuso, bajo el soporte de experiencias empresariales implementadas durante décadas. En definitiva, por ser una referencia práctica y teórica obligada.

La aplicación de los sistemas de gestión y evaluación de la calidad tiene sus propias limitaciones y particularidades en las organizaciones públicas, en primer lugar, si las Administraciones Públicas prestan fundamentalmente servicios, no es lo mismo la gestión y evaluación de la calidad de un producto que la de un servicio. Piense el lector que un servicio se caracteriza por ser inmaterial, no se puede aprehender o palpar para detectar de forma material defectos o, por el contrario, cualidades positivas; además, el servicio se produce en el mismo momento en el que se presta, esto es, la calidad del servicio se produce cuando productor y cliente actúan simultáneamente; otro rasgo es que en el servicio influyen factores y circunstancias que impiden o hacen complicado su estandarizado.

En segundo lugar, hemos de tener en cuenta que el servicio público se genera en el sector público, lo que implica que hay unas normas que recogen los servicios públicos como derechos exigibles por parte de la ciudadanía. Y que decir de la naturaleza de una organización pública que es muy diferente a la naturaleza de una organización privada, pues el ciudadano recibe el servicio en función de una lógica propia, que no es la del mercado sino la de un Estado social y democrático de Derecho [iii], como es nuestro caso.

Hechas las salvedades anteriores y como aproximación al concepto, lo que sí podemos evidenciar, tanto en el ámbito privado como público, es que la calidad

iii El artículo 1.1 de la Constitución Española establece: "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

de un servicio será el resultado de contraponer, por un lado, las expectativas que el ciudadano tenía respecto a la prestación del servicio por parte de la organización y, por otro lado, el efecto del servicio prestado. Esta sencilla fórmula arrojará un resultado, que nos determinará si el servicio se ha proporcionado con calidad o no. Por ejemplo, existirá calidad en la prestación si el servicio ha cumplido con los requisitos esperados por los potenciales usuarios del mismo, de tal manera, que si el servicio recibido iguala o supera las expectativas del ciudadano, podemos hablar de calidad. Sin embargo, si el servicio prestado está por debajo de sus expectativas, no podremos hablar de calidad en la prestación del servicio, por tanto, y en términos definidos por el Diccionario de la Real Academia, no gozará de estimación general.

III. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, ¿MODA O NECESIDAD?

Estoy convencido de que muchos de nosotros y nosotras tenemos una impresión o una imagen de la Administración Pública en la que calificativos como lenta, ineficaz, burocrática, reactiva o poco transparente contribuyen a bosquejar una imagen, que desgraciadamente puede ser en ocasiones fiel a una no deseada realidad. Esta imagen que tenemos en nuestra mente, al fin y al cabo, es un collage que está compuesto de retazos propios pero también muchos otros retales externos que impactan o se adhieren a la citada imagen a través de diferentes medios.

Representativos de este sentir son los Estudios de Opinión Pública y Política Fiscal del Centro de Investigaciones Sociológicas, en concreto el estudio nº 2727 de julio de 2007 que ante la pregunta: *¿En qué medida: muy, bastante, poco o nada, diría Ud. que cada uno de los siguientes servicios públicos funciona satisfactoriamente?*, nos encontramos, por ejemplo, en relación con la Administración de Justicia que el 40% opina que funciona poco, y un 21,8% opina que nada; la enseñanza, con un 37,2% que funciona bastante, pero un 39,3% funciona poco; las oficinas de la Administración Pública en general, el 41,4% funciona bastante, frente a un 36,3% que funciona poco.

Lo expuesto es un estudio de 2007, pero ¿y cómo está la opinión más reciente?. Ante la misma pregunta, y en el Estudio nº 3105 de julio de 2015, en la Administración de Justicia el 42,2% indica que poco, ha aumentando ligeramente, y el 29,6% señala que nada, por lo que también ha aumentado; en la enseñanza, el 30,3% opina que funciona bastante, y el 44,3% que funciona poco.

La imagen de la Administración como prestadora de servicios se mueve entre los que opinan que funciona bastante y un llamativo porcentaje de los que opinan que funciona poco o nada, con algunos casos como la Administración de Justicia que tradicionalmente ha sido criticada fundamentalmente por su lentitud.

Y si representativos son los estudios que he mencionado desde el punto de vista de la investigación social, representativo es desde el punto de vista de la literatura el artículo de Mariano José de Larra titulado: “Vuelva usted mañana” (1833), que animo para su lectura a quién no haya tenido oportunidad de leerlo.

En una sociedad cada vez más compleja como la actual, con realidades propias de la era tecnológica en la que vivimos, con nuevos grupos sociales, con multitud de organizaciones no gubernamentales, con nuevas necesidades y también nuevos problemas, una Administración con tintes burocráticos no responde satisfactoriamente a los intereses individuales y colectivos. Una organización pública, así, adolece de serios problemas de adaptación y de respuesta satisfactoria a las demandas de una ciudadanía cada vez más exigente.

Los problemas de la Administración Pública se manifiestan en las críticas que recibe a través de las encuestas de satisfacción, en las que la sociedad expresa básicamente su lentitud, ineficacia y su escasa transparencia. Esta realidad ha generado una dicotomía que revela una tensión. Por un lado de la cuerda se encuentran los agentes públicos que deben abogar y defender la igualdad y el bien común, sin embargo, al otro lado de la cuerda se hayan las expectativas de la ciudadanía que espera una respuesta individualizada a una demanda o necesidad determinada. Esta dualidad enfrentada revela un problema serio y grave de deslegitimación hacia lo público, al que irremisiblemente hay que añadir la crisis económica y financiera de estos últimos años, destacando por su proximidad temporal el *anno horribilis* de 2012 para toda la esfera pública española, año de grandes recortes y amenaza de rescate por la Unión Europea.

No obstante, hay también otra realidad que actúa desde hace mucho tiempo, quizá no tan fácil de identificar pero no menos importante para analizar el problema de deslegitimación público apuntado. Líneas atrás lo he referido, la ciudadanía es cada más exigente.

En la sociedad actual, la Administración vive a la sombra del mundo de la empresa o, porque no decirlo, de la propia gestión de las grandes corporaciones empresariales en donde la dinámica impulsora es la competitividad en la calidad de los productos y servicios, en la utilización de efectivas campañas publicitarias que pueden llegar a manipular nuestro subconsciente y de persistentes e incluso agresivas técnicas de captación de clientela. El ciudadano consumidor tiene a su alrededor una amplia oferta de productos de todo tipo que lo erige en el objetivo principal a seducir por las empresas, ya sea satisfaciendo sus necesidades con suculentas garantías o creándole sutilmente necesidades nuevas que no tenía y ni se imaginaba que iba a tener. En cualquier caso, esta posición privilegiada hace que la ciudadanía sea más exigente, más minuciosa en sus reclamaciones porque, además, en el mundo de las redes sociales y de esta aldea global, interconectada online, cada vez más rebotante de información, la hace conocedora de que si no le satisface a lo más mínimo un

producto o un servicio ofrecido por una compañía, tiene la posibilidad de cambiar *ipso facto* hacia otra empresa, otra marca.

En efecto, el ciudadano es cada más exigente, y con razón, ¿por qué no lo va a ser con las organizaciones públicas si tiene donde comparar?, no es improbable que puedan pensar que merecen el mismo nivel de calidad, atención y servicio que reciben en el mercado actual (Van Ryzin y del Pino, 2009).

Los paradigmas de gestión pública han procurado dar respuesta y llevar a la Administración a una situación cada vez más actualizada y receptiva con las necesidades y demandas de la ciudadanía. Pero este camino con tan loable fin, no ha sido ni es fácil, siempre jalonado por crisis económicas y financieras como la que hemos sufrido y que de forma indeleble reside en nuestra memoria a corto plazo.

En un origen, el enfoque burocrático de la década de los cuarenta era lo que primaba, esto es, un modelo que se caracterizaba por una orientación legalista y una lógica jurídica, con el objetivo errático e inflexible de llevar a cabo actuaciones sin salirse de lo estipulado en las normas de procedimiento; y con un funcionamiento basado en la jerarquía. Como exponente teórico de esta corriente cito a Max Weber para su remisión bibliográfica, quien señaló que la experiencia demostraba que el tipo de organización administrativa puramente burocrático era capaz de alcanzar el grado más alto de eficiencia, y en ese sentido era el medio más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos, un enfoque que se mostraba superior a otra forma en cuanto precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad. Aunque también no es menos cierto que reconocía que las burocracias podían implicar que los trabajos fueran pesados y monótonos (Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, 1964).

Tras la grave crisis del petróleo de 1973 como consecuencia de la decisión de la OPEP [iv] de no exportar más petróleo a los países que apoyaron a Israel durante la guerra de Yom Kipur, y las posteriores políticas restrictivas de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, hicieron de los años setenta y ochenta la época idónea y necesaria para una introspectiva y autocrítica de la gestión pública, por ello, doctrina y gobiernos van a replantear y reconsiderar el papel de las Administraciones Públicas como prestadoras de servicios hacia la ciudadanía. El enfoque burocrático había convertido a las organizaciones públicas en monstruos oxidados y torpes que no lograban adaptarse a una época de convulsa social y múltiples reivindicaciones en importantes ámbitos de la sociedad. A colación del escenario internacional descrito a grandes rasgos, baste recordar que España en los años setenta da el salto de una Administración que procedía de un régimen dictatorial a una Administración inserta en un Estado social y democrático de Derecho.

iv Organización de Países Exportadores de Petróleo.

El enfoque burocrático era insuficiente, ante esta realidad no lograba ser eficiente, y a finales de los años ochenta y principios de los noventa se produce un giro importante, podría decirse que las Administraciones hicieron ya entonces un proceso de *benchmarking* [v], fijando su atención en el mundo de la empresa privada, en donde el enfoque de la calidad de los productos y los servicios ya estaba muy desarrollado. El enfoque se denomina Nueva Gestión Pública, con una orientación hacia los servicios públicos y una lógica económica con el paradigma de las tres “EEE” como bandera, Eficiencia-Eficacia-Economía; el objetivo es que las organizaciones públicas tengan capacidad para competir y gestionar, abandonando el término estricto de “administrar” y “administrado”, porque ahora, lo que antes en el enfoque burocrático era un “administrado”, se convierte en “cliente”. Son términos propios de las corporaciones privadas que la Administración se los arroga, intentando adoptar el mismo rol que una empresa adopta con sus clientes. Si bien la regulación en el enfoque burocrático era la jerarquía, con la Nueva Gestión Pública es el mercado y la perspectiva es el sector público, no tanto el Gobierno, por lo que para evitar una confusión como acontecía en el anterior enfoque, se intenta erigir una marcada frontera entre ambos sectores.

La referencia bibliográfica de necesaria lectura para comprender este importante modelo que ha marcado un antes y un después en la gestión pública contemporánea, hay que aludir al manual titulado: “La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público” de los autores David Osborne y Ted Gabler (1992). Entre los principios que desarrollan, los siguientes que relaciono a modo de ejemplo describen el nuevo papel que debe adoptar el Gobierno: “mejor llevar el timón que remar” (Gobierno catalizador); “inyectar competitividad en la prestación de servicios” (Gobierno competitivo); “transformación de las organizaciones regidas por reglas” (Gobierno inspirado en objetivos); “satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia” (Gobierno inspirado en el cliente); “ganar en lugar de gastar” (Gobierno de corte empresarial); “más vale prevenir que curar” (Gobierno previsor, proactivo); y “de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo” (Gobierno descentralizado).

Con este enfoque surge y se revitaliza de manera expresa la idea de la calidad en los servicios públicos, idea igualmente heredada del mundo de la empresa privada como expondré más adelante.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública fue un revulsivo para las organizaciones públicas, sin embargo, no dejando de ser imprescindible en la gestión pública antes y ahora, se avanzó hacia otro nuevo enfoque que igualmente pretendía satisfacer las necesidades y demandas del cliente, pero desde una perspectiva más centrada en la ciudadanía en sentido estricto, este modelo se denomina Gobernanza.

v Se trata de un anglicismo propio de las ciencias de la administración de empresas que se define como un proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los servicios, productos y procesos de trabajo en organizaciones que muestren las mejores prácticas.

Con este modelo se intenta abandonar la idea de cliente pues las Administraciones Públicas no son empresas, ya se ha comentado con anterioridad, la lógica es diferente, su orientación es distinta. Pero aclaro, esto último no significa que la Nueva Gestión Pública no sea necesaria en la actualidad, todo lo contrario, coexiste con el resto de modelos. Seguramente al lector le resulta familiar el término de Gobernanza, paradigma que se caracteriza por una orientación hacia un tipo de ciudadanía más activa, que puede participar en la configuración de los propios servicios, y con una lógica política. Su regulación está basada en redes más que en una jerarquía (Burocracia) o un mercado (Nueva Gestión Pública), pues son muchos los actores de diferentes ámbitos los que intervienen o pueden ver afectados sus intereses. El objetivo final es la calidad de vida de la comunidad a través de una Administración que impulse el desarrollo de los procesos necesarios que conduzcan a tal fin.

La evolución ha sido pasar de la actuación encorsetada por las normas al reconocimiento de la diferencia; de convocar al administrado a ir al encuentro del ciudadano-cliente; y del interés general a la mediación entre intereses generales y particulares. En definitiva, de un enfoque Burocrático, pasamos a un enfoque más de corte empresarial, denominado Nueva Gestión Pública, y de este modelo hemos ido a desembocar en la Gobernanza. A día de hoy, en el sector público conviven estos tres modelos, porque una Administración Pública tendrá características propias de un modelo Burocrático, atributos propios de Nueva Gestión Pública, o cualidades de un modelo basado en la Gobernanza. En cuanto a la perspectiva del público objetivo, el camino ha implicado que, de pensar *en* el ciudadano-administrado hayamos pasado a pensar *como* el ciudadano-cliente, para finalmente pensar *con* el ciudadano empoderado.

A tenor de lo expuesto, en las organizaciones públicas, la calidad de sus servicios se convierte en un imperativo para la gestión y para la legitimidad de lo público. La meta está clara, en tanto en cuanto es imprescindible en una sociedad tan compleja y fragmentada como en la que vivimos, las Administraciones tienen que ser más receptivas a las demandas y necesidades de la ciudadanía, y hacia esta encomiable meta se deben orientar los esfuerzos y recursos de los gobiernos.

Esto es así de simple, de sencillo, porque una evaluación positiva por parte de la persona usuaria de un servicio público que lo califica como un servicio de calidad, conduce irremisiblemente a la satisfacción, y por ende, a la estimación general del sector público.

Al hilo del inicio de este apartado, si en una conversación coloquial sobre el papel del sector público y su dinámica, términos como lentitud, ineficiente, burocrática, fría, etc. son atributos negativos, no faltos de razón en muchas ocasiones, estas ideas ya recalcan en nuestra mente a nivel de tópico, como barcos que fondean en un puerto. Estas cualidades dan contenido y también forma a la letal crítica existente sobre lo público que, o bien pueden proceder de una anécdota que hemos vivido/sufrido en primera persona, o bien proceden de la anécdota de una tercera persona,

lo que aumenta la velocidad de propagación e, incluso, tergiversación, una auténtica reacción en cadena de efectos negativos. Y señalo esto porque el tópico negativo se extiende con mucha mayor facilidad que el positivo; y porque esta imagen desdibujada a modo de collage en nuestra mente es un pesado prejuicio, una pesada presunción, como si portásemos a nuestras espaldas una mochila cargada de piedras de diferente procedencia cuando acudimos a la sede de un organismo público.

Ahora bien, si los tópicos negativos se propagan rápidamente, no es menos cierto que si descendemos a la prestación del servicio público en concreto, en muchas ocasiones podemos rastrear y encontrar experiencias satisfactorias que pueden ayudar a recomponer y dibujar esta vez una realidad más positiva. Y esto es así de simple, de sencillo, los Gobiernos deben apostar de forma decidida y contundente por ofrecer servicios de calidad, deben aunar todos los esfuerzos y recursos posibles y canalizarlos hacia tal inapelable fin, porque es la razón de ser de toda Administración Pública: servir a la ciudadanía. Ya la propia Constitución Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 (conocida de forma popular por el sobrenombre de “la Pepa”), establecía en su artículo 13:

“El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”.

La satisfacción generalizada es el camino para poder sofocar poco a poco este maltrecho escenario, por lo que hay que propagar en el nivel más próximo a las personas usuarias aquellas buenas prácticas detectadas de las que se puedan extraer conclusiones positivas, dignas de trasladarse a otros ámbitos.

El enfoque de la calidad de los servicios públicos debe contribuir a generar la confianza necesaria desde el mismo momento en que la ciudadanía entra en una sede administrativa (v.gr. una oficina de información y registro), en un primer nivel de atención, pero también después, en la prestación del servicio en particular, en ese cara a cara entre persona usuaria y profesional público.

Para que las encuestas de satisfacción, los estudios de opinión pública o el barómetro del CIS revelen un cambio de tendencia, las organizaciones públicas deben remar en la misma dirección, persiguiendo un cambio en la percepción de lo público por parte de la ciudadanía a través de hechos, resultados y evidencias provechosas; con empatía y cercanía; con eficacia, eficiencia y economía; y con transparencia.

Por supuesto, no hay que olvidar un ingrediente de efectos incrementales en el camino hacia la excelencia en la prestación de los servicios, me refiero a la actitud de la organización que ha de estar orientada en esta línea estratégica de cambio en la percepción de lo público. Es más que obvio que es una cuestión de elección adoptar un tipo de actitud, por ello las organizaciones públicas tienen que dirigir sus esfuerzos para elegir, transmitir, fomentar y fortalecer una actitud más positiva, más proactiva y más integradora en su actuación ante la ciudadanía.

Un error es que las organizaciones públicas asciendan hasta la cima de una montaña con la única intención de hacerse ver y dejándose llevar por lo que otras organizaciones hacen. No obstante, el acierto radica en ascender a la cima de la montaña trabajando el camino con entusiasmo, con la triple actitud apuntada, para que una vez alcanzada la cima puedan comprobar que cumplen su visión y su misión a través del logro secuencial de sus objetivos, y que observando la sociedad desde esa posición, se plantean nuevos retos a alcanzar en aras a una mayor satisfacción para la ciudadanía y en un proceso de mejora continua.

IV. REFERENCIAS NORMATIVAS

Sobrevolaremos ahora las referencias que nuestro ordenamiento jurídico realiza al concepto de calidad en la prestación de los servicios públicos al abrigo de la máxima garantía y compromiso de los poderes públicos hacia la sociedad, la ley. Asimismo, ya vamos a empezar a vislumbrar el destino final de este artículo, la Carta de Servicios.

La derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado por mor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público, indicaba en su Exposición de Motivos que:

“El servicio al ciudadano debe ser el principio básico que debe presidir la actividad administrativa. Los ciudadanos tienen el legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada administración y a recibir servicios de calidad.”

La citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala en su artículo 3 que las Administraciones Públicas deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios, entre otros: a) Servicios efectivo a los ciudadanos; b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.; etc.

Dentro del marco normativo andaluz, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, garantiza en el artículo 31 el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, a una actuación proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.

El artículo 37 del citado Estatuto recoge, entre sus principios rectores, la prestación de unos servicios públicos de calidad, y el artículo 137 establece que la

Administración de la Junta de Andalucía hará pública la oferta y características de prestación de los servicios, así como las cartas de derechos de los ciudadanos ante la misma.

Un precepto normativo que ejemplifica el compromiso en la calidad de los servicios públicos, es el artículo 6 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía y que reproduzco a continuación:

“Artículo 6. Calidad de los servicios.

1. Los servicios de la Administración de la Junta de Andalucía llevarán a cabo la mejora continua de la calidad a través de los sistemas de gestión y evaluación aprobados por el Consejo de Gobierno, orientados en todo caso al logro de la excelencia en la gestión.

2. El Consejo de Gobierno promoverá entre los órganos de la Administración y las entidades dependientes o vinculadas la mejora continua de la calidad, así como el desarrollo de las cartas de servicio y de derechos.

3. La persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Pública promoverá actividades de investigación, desarrollo y aplicación de métodos de simplificación y de gestión telemática de procedimientos administrativos, y de mejora estructural de los organigramas, así como de los medios y la formación del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.”

Un principio fundamental de actuación de las Administraciones Públicas, intrínseco a la propia democracia, es la transparencia, en tanto en cuanto es un medio indispensable a través del cual la ciudadanía tiene acceso a la información pública necesaria para modelar su opinión crítica. Asimismo, es un principio que favorece la participación de la ciudadanía en los diversos ámbitos de la sociedad de una manera más activa y completa.

Aunque el término no aparece textualmente en la Constitución Española sí lo hace implícitamente en el artículo 9.2, al ser un valor y un principio de actuación imprescindible para que los poderes públicos promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; un valor que contribuye a eliminar los obstáculos que impidan o dificulten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El propio Estatuto de Autonomía para Andalucía señala en su artículo 10.1 que promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. Concluye este apartado del precepto señalando que, a tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias. Ya el artículo 133.1 de la

citada norma, al relacionar los principios de actuación y gestión, recoge expresamente la transparencia, junto a otros fundamentales principios como eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, etc.

En 2013 surge por ser necesaria una corriente legislativa en pro de la transparencia, y nace porque el contexto económico y social así lo requería. El objetivo ha sido contribuir a recomponer y granjear la confianza ciudadana que se estaba resintiendo y perdiendo tras la última gran crisis que hemos sufrido.

Tanto en el ámbito nacional como autonómico los poderes públicos revitalizan este principio y se suben al tren de la transparencia, materializándose expresa e íntegramente a través de medidas legislativas y con el irrenunciable rumbo hacia una democracia más avanzada y reforzada. En el Estado ha sido la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, por ejemplo, en el caso andaluz, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Sin entrar en el contenido normativo de estas normas, baste indicar que esta corriente fortifica el principio de transparencia sustentándolo sobre la base de dos pilares:

1. La publicidad activa, entendida como la obligación de las Administraciones Públicas territoriales de publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.
2. El derecho de acceso y petición de información pública de todas las personas, consagrado en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución Española [vi].

Y con el firme propósito de allanar el terreno para el siguiente apartado, pero en el marco de esta corriente legislativa, hay que indicar que entre las medidas imprescindibles para articular este principio, el artículo 14 de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía respalda el enfoque de la calidad disponiendo lo siguiente:

“Artículo 14. Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana

Las administraciones públicas andaluzas publicarán la información relativa a:

...

b) Las cartas de servicios elaboradas con la información sobre los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma de Andalucía, los informes sobre el

vi El artículo 105 indica una serie de contenidos que deberán ser desarrollados por ley, entre ellos, “b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, así como la información disponible que permita su valoración.

...”.

Queda patente, desde la configuración bifronte del principio de transparencia, la apuesta decidida de la administración andaluza por el enfoque de la calidad de los servicios públicos a través de la Carta de Servicios como un instrumento clave e imprescindible.

V. LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ANDALUCÍA

La Administración Pública andaluza apostó por el enfoque de la calidad en el marco de la Segunda Modernización de los Servicios Públicos, allá por julio de 2002. La idea central era sustituir la tradicional visión del “administrado” [vii] por la del “ciudadano-cliente” [viii], lo que implicaba un papel más activo y participativo de la ciudadanía frente a la organización pública, agente determinante y árbitro de la calidad de los servicios prestados.

El objetivo propuesto fue alcanzar el mayor grado de excelencia en los servicios públicos, y para ello se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno el Plan Director de Organización para la Calidad de los Servicios para el horizonte temporal de 2002 a 2005. Entre los ejes estratégicos que contemplaba este Plan se encontraban los siguientes:

1. Estrategia de atención al ciudadano.
2. Estrategia de aplicación de las tecnologías de la información en la Administración General.
3. Estrategia de estructuración y organización de la Administración Pública.
4. Estrategia de revisión de la relación de puestos de trabajo en la Administración General.
5. Estrategia de creación del Plan de Calidad.

A su vez, cada estrategia estaba dividida en programas de los que colgaban distintos proyectos. Por ejemplo, la quinta estrategia, que desarrollaba el Plan de

vii Perspectiva del paradigma de la Burocracia (ver apartado III).

viii Perspectiva del paradigma de la Nueva Gestión Pública (ver apartado III).

ix La excelencia se define como el modo sobresaliente de gestionar la organización, y obtener resultados, mediante la aplicación de ocho conceptos fundamentales según el modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM 2013): añadir valor para los clientes; crear un futuro sostenible; desarrollar la capacidad de la organización; aprovechar la creatividad y la innovación; liderar con visión, inspiración e integridad; gestionar con agilidad; alcanzar el éxito mediante el talento de las personas; mantener en el tiempo resultados sobresalientes.

Calidad, recogía los programas de creación de las Cartas de Servicios, de los Premios de Calidad y el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Junta de Andalucía.

La materialización normativa de los programas indicados en la quinta estrategia fue el Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, que vino a regular el marco de referencia para la mejora de la calidad de la Junta de Andalucía, basándose en:

1. Las Cartas de Servicio.
2. Evaluación de la calidad de los servicios.
3. Premios a la Calidad de los servicios públicos de la Junta de Andalucía.

Para la puesta en marcha e impulso de las Cartas y de la evaluación de la calidad se desplegaron en la entonces Dirección General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios unidades de calidad en las Consejerías y organismos autónomos, entre otras, las Oficinas para la Calidad de los Servicios Públicos provinciales.

La visión en la adopción de este enfoque era avanzar hacia una Administración más ágil, proactiva y cercana a través de la mejora continua de los servicios públicos. Como se ha señalado con anterioridad, ante una sociedad compleja y fragmentada como la actual, exigente y con altas expectativas sobre la calidad de los servicios que prestan las organizaciones públicas, el reto es ofrecer unas prestaciones de calidad que den respuesta a las necesidades y expectativas de la ciudadanía que surjan ahora o en un futuro, buscando siempre la ansiada excelencia en la gestión y, por ende, en los resultados.

Como garantía del compromiso de la Junta de Andalucía hacia la ciudadanía, un instrumento decisivo para poner en marcha toda la maquinaria que implica el enfoque de la calidad es la Carta de Servicios. Así, no sólo se incluyó dentro de la línea estratégica del Plan de Calidad que formaba parte del Plan Director de 2002-2005, sino que se reafirma en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2006 por el que se aprueba la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía para el marco temporal de 2006 a 2010, y por las siguientes razones:

1. Se garantiza una Administración orientada a la ciudadanía, eje central de todas sus actuaciones.
2. Se ratifica el objetivo de trabajar por una Administración más próxima, más participativa, orientada a satisfacer las expectativas de la ciudadanía.
3. Se compromete a que la Administración esté guiada por valores, objetivos y resultados.

En definitiva, el argumento central de esta Estrategia es el compromiso de la Junta de Andalucía por la renovación y modernización de su Administración, de sus procedimientos administrativos y de los servicios públicos que presta. Valores como la ya citada transparencia, o la agilidad y la eficacia; la adopción de un antropocentrismo

administrativo, en el que la ciudadanía es el centro de todas las actuaciones, su finalidad primordial; una administración más próxima, cercana, despojada de ropajes pesados propios de un paradigma burocrático; más participativa, lo que empodera a la ciudadanía en la era de la Gobernanza, de gobiernos abiertos, de gobiernos en red, donde más importa llevar el timón y no tanto remar; una Administración, en definitiva, orientada a satisfacer las demandas y expectativas de esta ciudadanía cada vez más exigente a través de la prestación de servicios públicos de calidad.

Los grandes objetivos de la planificación 2006-2010, al igual que su predecesora, se articularon a través cinco líneas estratégicas:

1. Administración próxima.
2. Cooperación.
3. Gestión del conocimiento.
4. Creación de valor a través de las personas.
5. Orientación a resultados y compromiso público.

Se puede comprobar cómo en la planificación estratégica de la Junta de Andalucía, los grandes objetivos propuestos pasaban por desplegar estos cinco itinerarios para alcanzar su visión, o en términos más gráficos, para alcanzar la cima: una Administración próxima, moderna, flexible, participativa y que avanza con el reconocimiento de la sociedad.

La Estrategia de Modernización fue un instrumento de carácter transversal que coordinaba la actuación de distintas Consejerías y que se tradujo en un programa operativo de acciones imprescindible, si se quería alcanzar con éxito la mejora de la calidad de los servicios y la modernización de la organización administrativa de la Junta de Andalucía.

La línea estratégica: “Orientación a resultados y compromiso público” estableció como objetivo principal, garantizar que la Administración andaluza dispusiera de sistemas de dirección y gestión que contribuyeran a una mayor agilidad, eficacia y transparencia, para dar respuesta a todas las demandas y expectativas de la ciudadanía, tanto las que han sido averiguadas como otras subyacentes que pudieran surgir posteriormente. Una herramienta esencial para caminar por esta senda estratégica es la información y la comunicación transparente de los resultados y de los efectos de su gestión, facilitando la participación ciudadana.

Finalmente, los hitos u objetivos a alcanzar de esta quinta línea eran: promover la cultura de la orientación a resultados y mejora continua; desarrollar mecanismos de medición, de evaluación y de mejora continua de la calidad de los servicios; y establecer herramientas que faciliten la elaboración y evaluación de las Cartas de Servicios.

Y en este viaje propuesto al comienzo de este artículo, ha llegado la hora de sobrevolar la atrayente región de la Carta de Servicios, documentos en los que los órganos de la Administraciones Públicas informan a la ciudadanía sobre los

servicios que gestiona, las condiciones en que se prestan, los derechos que le asisten en relación con estos servicios y los compromisos de calidad en relación con su prestación.

VI. LA CARTA DE SERVICIOS

El sistema de Cartas de Servicios se puso en marcha en la década de los noventa, en concreto, en Reino Unido. El objetivo entonces, cuando el ministro John Major en julio de 1991 presenta las Cartas al Parlamento Británico, era incrementar la calidad de los servicios públicos dando publicidad a los compromisos de cobertura de necesidades y a las expectativas de los consumidores y usuarios.

En 1997, el presidente Tony Blair, a través de su gabinete realiza una gran encuesta sobre el modelo de Carta que hasta entonces estaba operativo. Participaron más de 230 organizaciones especializadas como universidades, colegios profesionales, etc. y tras el análisis y debate de expertos en la materia, se diseñó un nuevo programa de Cartas de Servicios denominado "Service First".

El primer programa fue referencia obligada para el resto de programas desarrollados a nivel europeo en donde se propagó su utilización para, posteriormente, extenderse a nivel estatal, autonómico y local. Por ejemplo, en España, fueron pioneros el Ayuntamiento de Barcelona y la Comunidad de Madrid, en 1996 y 1997, respectivamente.

En el caso andaluz, y como ya se ha adelantado, en el año 2002 la Junta apuesta por la elaboración de las Cartas de Servicios como garantía de compromiso hacia la sociedad, facilitando la relación de los ciudadanos con la Administración y contribuyendo a la calidad de los servicios que presta.

¿Qué son las Cartas de Servicio?

El Ayuntamiento de Barcelona en 1996 las definía como vehículos de comunicación de los compromisos de calidad en el servicio que una empresa, instituto o servicio municipal toma delante del ciudadano y para ello definen estándares de servicio de una manera objetiva y medible, se hace un seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos y se despliegan las acciones necesarias para su logro.

La Comunidad de Madrid las definía como documentos escritos que tienen por objeto informar al ciudadano acerca de las cualidades con que se proveen las prestaciones y servicios públicos.

La norma UNE 93200:2008 indica que son documentos escritos por medio de los cuales las organizaciones informan públicamente a sus usuarios sobre los servicios que gestionan y acerca de los compromisos de calidad en su prestación y los derechos y obligaciones que les asisten.

El artículo 4 del Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los premios a la Calidad de los servicios públicos, establece que son documentos que tienen por objeto informar al ciudadano sobre los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma de Andalucía, las condiciones en que se presta, los derechos de los ciudadanos en relación con estos servicios y los compromisos de calidad que se ofrecen en relación a su prestación.

Se trata de un concepto vivo, que va adaptándose y cambiando a medida que las necesidades de la sociedad evolucionan. Pero en definitiva, una carta de servicios es un instrumento de mejora continua a través del cual las organizaciones públicas informan a las personas usuarias (ciudadanía) sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que le asisten y sobre los compromisos de calidad en su prestación, en respuesta y alineados con las necesidades y expectativas de aquéllas. De esta definición cabe destacar tres pilares fundamentales sobre los que se sostienen: servicios, derechos y compromisos.

La doble vertiente de la Carta de Servicio, herramienta para la mejora continua

Vertiente interna

Desde la perspectiva interna o de la propia organización pública, la función que cumplen es constituirse en un instrumento que facilita la mejora continua de los procedimientos, servicios y prestaciones a través de mecanismos que sirven para realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, así como para revisar, controlar y evaluar los objetivos y los procesos necesarios para alcanzarlos.

Para un correcto y efectivo seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos es necesaria la fijación de estándares de calidad objetivos y medibles, pues como señalaba Edwards W. Deming: “lo que no se mide, no se puede mejorar”. La organización siempre va a precisar datos, hechos, evidencias, etc. si quiere avanzar hacia la excelencia.

Esta función interna contribuye a la optimización de los recursos puestos en juego y en su desarrollo deben participar las personas profesionales de la organización que hacen posible la prestación de unos servicios de calidad. Hay que tener presente que en el proceso de mejora continua intervienen tres elementos que deben estar interrelacionados de forma secuencial y escalonada: la cultura organizacional que cree en lo que hace y para que lo hace; el trabajo en equipo que da cohesión e implica a sus componentes a través de una actitud positiva, proactiva e integradora; y el impulso del liderazgo, agente facilitador, receptivo y motivador en el logro de los objetivos estratégicos.

Vertiente externa

Desde la perspectiva de la ciudadanía (personas usuarias), las Cartas de Servicios ofrecen un plus de calidad en los servicios que prestan frente a los mínimos exigidos por la ley y el ordenamiento, informando sobre la cartera de servicios; sobre los derechos que le asisten; y los compromisos que adquiere la organización. Esta triple visión, aglutinada en la Carta, permite al ciudadano comparar lo que puede esperar con lo que realmente recibe. Por ello, deben recoger igualmente las formas de reclamación y los mecanismos de compensación en caso de incumplimiento.

Es un mecanismo de participación, comunicación y transparencia, que gira entorno a la idea de aproximar y hacer más transparente la gestión de la Administración Pública ante la sociedad.

Principio básico, valores y misión

El principio básico que debe guiar una Carta de Servicio es la ciudadanía, objetivo indiscutible. Es el protagonista principal y necesario en el enfoque de la calidad de los servicios públicos y, por extensión, en esta herramienta de mejora continua (antropocentrismo administrativo). *Verbigracia*, en la misión de la Estrategia de Modernización de la Junta de Andalucía (2006-2010) estaba la idea matriz de vertebrar las actuaciones de la Administración desde valores que sitúen a la ciudadanía como elemento clave que oriente los objetivos y proporcione valor a los resultados.

En cuanto a los valores que deben guiar e iluminar el camino de toda Carta de Servicio, cabe citar el de proximidad, accesibilidad, sencillez, transparencia, participación y garantía de los derechos de la ciudadanía.

Y si las organizaciones públicas quieren ser próximas, accesibles, modernas, flexibles, participativas y avanzar con el reconocimiento de la sociedad, su misión es alcanzar el mayor grado de satisfacción en la prestación de los servicios a la sociedad. A tenor de lo expuesto, la Carta de Servicio se revela como un medio de comunicación, gestión y mejora, y como un canal de participación y transparencia de la actuación pública.

¿Qué puede lograr una organización pública que adopte el enfoque de la calidad de los servicios a través de la herramienta de las Cartas de Servicios?

A continuación relacionaré los aportes positivos que puede implicar la elaboración y puesta en marcha de una Carta en una organización pública. Para ello clasificaré los atributos desde una triple perspectiva:

a) Desde la Administración:

1. Mejora la gestión y la calidad del servicio prestado, al establecer compromisos alineados con las demandas y expectativas de la ciudadanía junto con sus correspondientes estándares e indicadores de seguimiento.

2. Fomenta la autoevaluación, y a su vez la mejora continua, a través de un diagnóstico global, sistemático y regular de las actividades y resultados la organización pública.
3. Mejora la planificación, seguimiento y gestión de políticas públicas.
4. Se adapta a la realidad social, y para ello hace uso de mecanismos que redunden en una mayor participación ciudadana ante sus demandas y expectativas, ya no sólo a través de la conocida hoja de sugerencias y reclamaciones, sino a través de otras técnicas de investigación social como encuestas y cuestionarios, grupos de trabajo, entrevistas, encuestas espejo, ciudadano misterioso, etc., que favorecen la revisión e, incluso, innovación de las Cartas de Servicios.

b) Desde la ciudadanía:

1. Aumenta la confianza en la gestión de las organizaciones públicas, al recoger los servicios, derechos y compromisos que adquiere, así como, en el mejor e ideal de los casos, los mecanismos de compensación en caso de incumplimiento.
2. Incrementa la sensación de mayor transparencia en la gestión dando publicidad y difusión de su contenido.
3. Mejora la satisfacción de la ciudadanía por el servicio prestado ya que la persona usuaria comprueba que la organización ha prestado su servicios cumpliendo un compromiso adquirido previamente y publicado que, además, despliega a través de estándares de calidad e indicadores para su constatación pública.
4. Genera una mayor motivación y se convierte en un útil instrumento de feedback entre organización pública y ciudadanía.

c) Desde el personal profesional de la organización

1. Mejora la motivación e implicación del profesional al formar parte del proceso de establecimiento de objetivos y compromisos, y del seguimiento y autoevaluación de los mismos.
2. Incrementa el sentimiento corporativo y, por tanto, uno de los elementos que configuran el proceso de mejora continua, el sentimiento de formar parte de un equipo dentro de la organización.
3. Fomenta la creatividad e innovación al ser partícipes del proceso cohesivo del planteamiento inicial, de la fijación de contenidos y del seguimiento y mejora de las Cartas.

Cómo debe redactarse

Las Cartas de Servicios no pueden adolecer de una redacción compleja, técnica y enrevesada, al contrario, deben expresarse de forma breve, clara y sencilla.

Séneca decía en su obra titulada “Sobre la brevedad de la Vida” que: “No tenemos tiempo escaso, sino que perdemos mucho”. La ciudadanía valoramos la brevedad efectiva, es decir, queremos que la organización pública sea lacónica en su comunicación y, por supuesto, no queremos que nos desespere y nos haga perder tiempo.

Si se elabora una Carta con densos e interminables párrafos que describen en profundidad los servicios, los derechos y los compromisos, con toda seguridad la Administración, de forma paradójica, se alejará justamente del valor de proximidad y cercanía.

El refranero español es sabio, y en el siglo XVII el escritor Baltasar Gracián aludía a este aforismo: “Lo breve, si bueno, dos veces bueno; y aun lo malo, si poco, no tan malo” [x].

También, la redacción debe ser clara, no puede confundir a la persona usuaria, a la ciudadanía en definitiva. Lo que se expresa con precisión y claridad es más fácil de interpretar y comprender y, por tanto, de lograr la necesaria cercanía.

Albert Camus decía que “Los que escriben con claridad tienen lectores; los que escriben oscuramente tienen comentaristas” [xi], al final, si las Cartas de Servicios son una manifestación más de una Administración opaca, que no cumple con lo que se compromete, que se expresa de forma ambigua, contribuirá a acrecentar el tópico negativo de la misma, aumentando el peso de esa mochila de experiencias propias y ajenas.

Por último, destaco la indispensable sencillez en la redacción, característica a la que se desemboca si hemos señalado que las Cartas de Servicios deben estar expresadas de forma breve y clara. Citaré una de las frases más célebres y populares atribuidas a Albert Einstein, como soporte revelador de este rasgo: “Si tu intención es describir la verdad, hazlo con sencillez y la elegancia déjásela al sastre”.

En definitiva, la redacción y la terminología utilizada para dar a conocer el contenido de las Cartas de Servicios debe ser fácilmente comprensible para los ciudadanos.

Estructura y contenidos

La estructura puede variar, pero básicamente los contenidos deben aglutinarse entorno a la siguiente configuración:

1. Información general:

- a) Identificación del órgano, organismo o unidad prestadora del servicio.
- b) Misión del órgano, organismo o unidad prestadora del servicio.

x Cita extraída de la obra titulada “Oráculo manual y arte de prudencia” (1647).

xi Cita extraída del libro titulado “Enciclopedia básica de la vida” (Sebastián Arribas, 2010).

- c) Identificación de la unidad responsable de la elaboración, gestión y seguimiento de la Carta de Servicios.
- d) Relación de servicios que presta, que se hará de forma breve, clara y sencilla.
- e) Forma de colaboración o participación de los ciudadanos y usuarios en la mejora de los servicios, por ejemplo, indicando los canales de comunicación o foros de participación en los que la ciudadanía puede intervenir.
- f) Relación actualizada de las normas reguladoras de cada una de las prestaciones y servicios.
- g) Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios prestados, que también deberán ser expresados de forma concisa.
- h) Disponibilidad y acceso al libro de sugerencias y reclamaciones y, en particular, las formas de presentación de las quejas y sugerencias, los plazos de contestación y los efectos de las mismas.
- i) Las direcciones postales, telefónicas y web de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios, indicando claramente la forma de acceso y, en su caso, los medios de transporte.

2. *Los compromisos de calidad y normativa aplicable:*

El sanctasantórum de la Carta de Servicios son los compromisos de calidad, es aquí donde se la juega porque estos compromisos deben ir más allá de los mínimos establecidos por la norma. Sin esta indispensable cualidad, la Carta deviene en un simple catálogo informativo sin valor ya que tan sólo reproduciría lo establecido por la ley.

- a) Definición expresa de los niveles o estándares de calidad que se ofrece, en aspectos como:
 - a.1) Plazos previstos de tramitación de los procedimientos, así como para la prestación de los servicios.
 - a.2) Mecanismos de comunicación e información, ya sean generales personalizados.
 - a.3) Tramitación electrónica de los servicios prestados.
 - a.4) Cualesquiera otros que, adecuados a las peculiaridades de cada prestación o servicio, se consideren relevantes y se esté en condiciones de facilitar a los ciudadanos.
- b) Indicaciones que faciliten el acceso al servicio y que mejoren las condiciones de la prestación.
- c) Sistemas de gestión de calidad (v.gr. modelo EFQM Sector Público [xii]), de gestión ambiental y de gestión de riesgos laborales que, en su caso, existan.

xii El citado Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, adopta en la evaluación de la calidad de los servicios en Andalucía las modalidades de autoevaluación y evaluación externa sobre la base del Modelo Europeo de Excelencia en la Gestión Adaptado al Sector Público o EFQM Sector Público, elaborado por la Fundación Europea de Gestión de la Calidad.

- d) Indicadores de referencia para las distintas modalidades de evaluación de la calidad.
- e) Referencia de otras informaciones divulgativas sobre los servicios gestionados.
- f) Mecanismos de compensación, es la medida o respuesta en caso de incumplimiento, esto es, la garantía de que si se produce un incumplimiento el servicio se compromete a adoptar alguna o algunas medidas de resarcimiento. Hay Cartas que incluyen una sección denominada “Garantía”, y en ella establecen que si de la reclamación se evidencia el incumplimiento de alguno de los compromisos adquiridos, el responsable de la organización contactará con la persona usuaria afectada en un plazo concreto (por ejemplo, 24 o 72 horas), por el medio que se haya indicado como preferente (escrito, teléfono, e-mail, o fax) para solicitar disculpas y explicarle las causas del incumplimiento y las medidas adoptadas para subsanarlo. Pero también pueden aplicarse medidas de compensación y refuerzo más palpables, y no sólo una disculpa formal, como por ejemplo, la entrega de una entrada gratuita si se trata de un Museo o la invitación a un evento que organiza la entidad pública.

3. Información de carácter complementario:

En este apartado se recogen aquellos datos de interés sobre los servicios prestados y que a juicio de la organización pública prestadora de los mismos considere que deben aparecer. Un ejemplo pueden ser los horarios de atención al público.

CONCLUSIONES

1. Si una organización se plantea poner en marcha una herramienta que favorece el alcance de la excelencia en la prestación de sus servicios como es la Carta de Servicios, deberá comenzar sus trabajos formulando una adecuada planificación estratégica que esté guiada por su visión, misión y valores.
2. Los paradigmas de gestión pública, en su evolución histórica, han procurado solucionar los problemas de deslegitimación existentes. De un modelo Burocrático, pasamos al enfoque de la Nueva Gestión Pública, y de este enfoque al paradigma de la Gobernanza. En el sector público coexisten estos tres modelos y, desde el prisma del público objetivo, el camino ha implicado que, de pensar en el ciudadano-administrado hayamos pasado a pensar como el ciudadano-cliente, para finalmente pensar con el ciudadano empoderado.
3. La calidad de los servicios públicos es un enfoque necesario, no debe ser fruto de una moda, porque es axiomático que contribuye a generar una percepción más favorable por parte de las personas usuarias de dichos servicios,

reconciliando a la ciudadanía con el auténtico rol de las Administraciones: prestar servicios públicos de calidad que logren satisfacer sus demandas y necesidades.

4. Las Cartas de Servicios son documentos públicos elaborados por la organización responsable de la prestación de un servicio o cartera de servicios, en las que se debe reflejar las expectativas razonables que la persona usuaria puede esperar ver satisfechas, todo ello expresado mediante compromisos de calidad que la organización asume como estándar y de forma comprensible para la sociedad. No debe ser una relación de vagas promesas ni de compromisos inalcanzables para una organización pública. Tampoco debe ser una mera remisión a lo estipulado como mínimo en la norma que convierta la Carta en un catálogo descriptivo de servicios.
5. La Carta de Servicios es una herramienta de comunicación y transparencia a modo de guía básica y fundamental en la relación entre Administración Pública y ciudadanía, que fomenta los valores de proximidad y cercanía sobre la base de un acuerdo de compromisos, indicadores y estándares de calidad. Un instrumento para en el proceso de mejora continua en la prestación de servicios públicos de calidad.
6. En definitiva, la Carta de Servicios dentro del enfoque de la calidad de los servicios debe ser entendida como una herramienta en constante evolución y adaptación a una sociedad cambiante, sin caer en el error de concebirla como un mero trámite burocrático que haga de ella una moda pasajera. Una organización pública que plantea su implementación está dando el primer paso hacia un proceso de mejora continua, el primer paso en el camino hacia la excelencia en la prestación de sus servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- CROSBY, P. B. “La Calidad no cuesta. El Arte de Cerciorarse de la Calidad”. McGraw Hill, 1997, pp. 56-70.
- DE LARRA, M. J. “El pobrecito hablador: Vuelta usted mañana” (1833). Biblioteca Nueva, 2003. pp. 255.
- DEL PINO, E. “Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno”, en Villoria, M. Gobernanza democrática y fiscalidad: redescubriendo instituciones. Tecnos, 2009.
- DEMING, W. E. “Calidad, Productividad y Competitividad. La salida de la crisis”. Ediciones Díaz de Santos, 1989.

- DRUCKER, PETER F. “La gerencia de empresas”. Editorial Sudamericana, 1978, pp. 17-31.
- GRACIÁN, B. “Oráculo manual y arte de prudencia” (1647). Linkgua digital, 2011.
- ISHIKAWA, K. “¿Qué es el control total de calidad”. Grupo Editorial Norma, 1988.
- JURAN, J. M. “Juran y la planificación de la calidad”. Ediciones Díaz Santos, 1990, pp. 31-53.
- MINTZBERG, H. “La estructuración de las organizaciones”. Ariel, 1988.
- MINTZBERG, H., QUINN, J.B., y GHOSHAL, S. “El Proceso Estratégico”. Prentice Hall Europe, 1998.
- OSBORNE, D. y GABLER, T. “La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público”. Paidós, 1992.
- SEBASTIÁN ARRIBAS, E. “Enciclopedia básica de la vida”. Cultivalibros, 2010, pp. 205.
- SÉNECA, L.A. “Sobre la brevedad de la vida”. Biblioteca Virtual de Andalucía, 2010.
- VAN RYZIN, G.G. “La percepción ciudadana de la regularidad de las carreteras: Evidencia del rendimiento de la actividad pública”. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, 2009, vol. 74, 4.
- WEBER, M. “Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva”. Fondo de Cultura Económica, 1964.