



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA



PROPUESTA DE LA CARTA DE SERVICIOS DEL CENTRO DE JUVENTUD DE MANISES

Trabajo realizado por:

Marta Molina Quesada

Dirigido por:

D. José Carlos de Bartolomé Cenzano

ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	6
1.1. OBJETIVO DEL TRABAJO.	6
1.2. JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS	8
1.3. RESUMEN DEL TRABAJO	11
CAPÍTULO II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DEL CIUDADANO –CLIENTE.	12
2.1. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CIUDADANO	12
2.1.1. Concepto de ciudadano	12
2.1.2. La evolución en el tiempo del ciudadano.	13
2.1.2.1. Introducción	13
2.1.2.2. Historia de la ciudadanía	13
2.1.3 Modelos De Ciudadanía	20
2.2. EL MARCO LEGISLATIVO DEL CIUDADANO EN ESPAÑA.	27
2.2.1. Introducción	27
2.2.2. Algunas referencias al marco legal y normativo.	27
2.2.2.1. El ciudadano en el marco legislativo estatal.	28
2.2.2.2. El ciudadano en el marco Legislativo Local.	31
2.3. REFLEXIONES AL MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	35
2.4. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN: EL CIUDADANO COMO CLIENTE	38
CAPÍTULO III. LA CALIDAD, LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS, LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN.	42
3.1. CONCEPTO DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	42
3.2. LA IMAGEN DE LA CALIDAD.	44
3.3. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD.	46
3.3.1. El modelo EFQM	47
3.3.2 Acercamiento al Modelo EFQM	48
3.3.3 El Modelo EFQM consta de dos partes:	49
CAPÍTULO IV. LAS NORMAS ISO 9000. GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL.	53
4.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	53

4.2. CARACTERÍSTICAS _____	53
4.3. ESTRUCTURA _____	53
4.3.1. Los Principios de La Gestión de La Calidad _____	53
4.4. MODELO DE ENFOQUE BASADO EN PROCESOS Y DE SISTEMA PARA LA GESTIÓN _____	57
4.4.1. Enfoque a un proceso _____	58
4.4.2. Limitaciones de la norma _____	60
4.5. ISO 9004:2000. DIRECTRICES PARA LA MEJORA _____	60
CAPÍTULO V. LA CARTA DE SERVICIOS. _____	62
5.1. INTRODUCCIÓN _____	62
5.1.1. El nacimiento de las Cartas de Servicios: la experiencia británica. _____	63
5.1.2. La experiencia de otros países europeos. Las cartas de Francia y Bélgica. _	67
5.1.3. La Carta de Servicios en España _____	70
5.2. DEFINICIÓN. _____	72
5.3 CONTENIDO _____	75
5.3.1. Información general y legal _____	75
5.3.2. Datos identificativos y fines _____	76
5.3.3. Servicios prestados _____	76
5.3.4. Derechos de la ciudadanía _____	76
5.3.5. Formas de participación _____	76
5.3.6. Normativa reguladora de las prestaciones y servicios _____	76
5.3.7. Disponibilidad del libro de sugerencias y reclamaciones _____	77
5.3.8. Direcciones de la entidad _____	77
5.3.9. Compromisos de calidad _____	78
5.4. ACTORES DE LA CARTA DE SERVICIOS _____	79
5.4.1. Políticos y gobernantes _____	79
5.4.2. Gerentes y empleados públicos. _____	80
5.4.3. Los ciudadanos _____	81
5.5. ELABORACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS _____	83
5.5.1 Identificación de los principales servicios que presta la organización. _____	84
5.5.2 Detección de las expectativas de los usuarios e identificación de los factores clave de la calidad. _____	85

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE MEJORA: REALIZACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS PARA EL CENTRO DE JUVENTUD DE MANISES. _____	97
6.1. MOTIVACIÓN DEL PROYECTO _____	97
6.2. ELABORACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS DE LA FUNDACIÓN MUNICIPAL DE CULTURA Y JUVENTUD. _____	99
6.2.1. Composición del equipo de trabajo. _____	99
6.3. CONTENIDO Y DISEÑO DE LA CARTA DE SERVICIOS DEL CENTRO DE JUVENTUD DE MANISES _____	103
6.4. SEGUIMIENTO Y CICLOS DE MEJORA CONTINUA DE LAS CARTAS DE SERVICIOS _____	112
CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES _____	116
BIBLIOGRAFÍA _____	119
ANEXOS _____	120
REAL DECRETO 1259/1999, DE 16 DE JULIO, POR EL QUE SE REGULAN LAS CARTAS DE SERVICIOS Y LOS PREMIOS A LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. _____	120
REAL DECRETO 208/1996, DE 9 DE FEBRERO, POR EL QUE SE REGULAN LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y ATENCIÓN AL CIUDADANO. _____	134
CAPITULO PRIMERO _____	136
Las funciones de información administrativa y de atención al ciudadano _____	136
CAPITULO II _____	139
Organización de la información administrativa _____	139
SECCION 1 Las unidades de información administrativa _____	139
SECCION 2 Oficinas de información y atención al ciudadano _____	144
SECCION 3 _____	147
Órganos colegiados _____	147
CAPITULO III _____	148
El Libro de Quejas y Sugerencias _____	148

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVO DEL TRABAJO.

La realización de este Trabajo de Final de Carrera comenzó a finales del mes septiembre del año 2012.

El propósito del presente documento es el de plantear una propuesta de Carta de Servicios en el Centro de Juventud de la ciudad de Manises, englobado en el área de Bienestar Social de su Ayuntamiento, ya que en la actualidad no disponía de una.

Los jóvenes son uno de los sectores de la sociedad más vulnerables, ya que son más susceptibles de verse atraídos hacia un modelo de ocio y diversión poco saludable de los que todos somos conscientes como el alcohol y, en general, todo tipo de drogas a los que pueden acceder con relativa facilidad.

En este sentido la Administración Pública, que debe velar por el ciudadano, juega un papel muy importante, ya que debe ser la encargada de proponer al jóvenes otras opciones más saludables y responsables como talleres, torneos de deporte al aire libre, excursiones...

Y nosotros pensamos que las Administraciones Públicas, como este servicio del Ayuntamiento de Manises, deben poner a disposición del ciudadano Cartas de servicios, ya que estos, en muchas ocasiones son desconocedores no solo de la existencia del servicio en sí mismo, sino también de cómo pueden participar en ellos.

Además estas Cartas de Servicio, que serán el eje central del trabajo, deben proporcionar unos estándares de calidad reales sobre los que basar el servicio, y en el caso de no cumplirse o de hacerlo insatisfactoriamente para el ciudadano, debe, además plantear unos mecanismos de mejora y subsanación de esas deficiencias, para mantener la calidad prestada en el tiempo.

Por lo tanto, mediante la realización de este trabajo pretendemos conseguir los siguientes objetivos:

Dar a conocer al lector el concepto del cliente/ciudadano en la Administración Pública.

Ver el significado de la calidad. Su evolución y orientación a la prestación de los servicios públicos.

Conocer una herramienta real para hacer posible una Administración Pública de Calidad: La Carta de Servicios.

Crear un proyecto de Carta de Servicios para el Centro de Juventud de la ciudad de Manises.

1.2. JUSTIFICACIÓN DE LAS ASIGNATURAS

1.2.1 CAPÍTULO II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DEL CIUDADANO –CLIENTE.

Este primer capítulo guarda relación con la asignatura de Gestión Administrativa, ya que en el mismo se pretende que el lector observe el origen de la consideración del ciudadano como cliente/consumidor de la prestación de los servicios de la Administración Pública.

1.2.2 CAPÍTULO III. LA CALIDAD, LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS, LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN.

En el segundo capítulo, el ciudadano y sus derechos, hacemos referencia a dos asignaturas. Por una parte, en la asignatura de Derecho Constitucional, se hacen referencia a alguno de los artículos que aparecen en este trabajo, sobre todo los relacionados con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 y 105 CE).

Por otra parte, por lo que respecta a la asignatura de Derecho Administrativo, también hemos hecho uso de ella al mencionar en este trabajo la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de Marzo, Reguladora de la Iniciativa Popular.

El tercer capítulo tiene relación con la asignatura de Gestión Administrativa, ya que en primer lugar, analiza el concepto de la calidad, sobre todo centrado en la calidad de prestación de servicios públicos, y en segundo lugar, se centra en el modelo EFQM, que es un sistema internacional para medir la calidad basándose en una serie de principios.

Además, también guarda relación con la Asignatura de Información y Documentación Administrativa, ya que para la simulación de la Carta de Servicios del Ayuntamiento de Manises, hemos necesitado conocer las diferentes posibilidades de este software.

1.2.3 CAPÍTULO IV. LAS NORMAS ISO 9000. GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL.

Este capítulo guarda relación también con la asignatura de Gestión Administrativa, porque primero analiza el concepto de la norma ISO, centrándose en una de las tantas familias que existen, la ISO 9001, la cual contiene los “requisitos” para conseguir dicho estándar de calidad. Finalmente en este capítulo, introducimos el concepto de la Calidad Total, que es la calidad en todas las fases del proceso productivo o de la prestación de un servicio, ya que todos los servicios públicos deberían estar orientados hacia la búsqueda constante de la misma.

También guarda relación con la asignatura de Teoría Social II, puesto que en la norma ISO 9001 se encuentran algunos principios como el Liderazgo y la participación, principios que también promulgan algunas teorías del trabajo que podemos encontrar en dicha asignatura.

Además, las normas ISO las podríamos catalogar, según las fuentes del derecho, como derecho internacional, por lo que hace referencia directa a la asignatura de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional.

1.2.4 CAPÍTULO V. LA CARTA DE SERVICIOS.

Este último capítulo del trabajo, sin tener en cuenta el capítulo de las conclusiones generales del trabajo, guarda relación con las asignaturas de Gestión Administrativa, con la de Estadística I y la de Contabilidad Pública. La primera, porque se centra en la Carta de Servicios, una herramienta, mucho más utilizada en la esfera pública, utilizada para no solo mostrar al ciudadano las opciones de un servicio público concreto, sino también para mostrarles las oportunidades de participación en él. Además, este capítulo también guarda relación con la asignatura de Estadística I ya que cuando analizamos el proceso de elaboración de la Carta de Servicios, nos basamos en matrices que miden variables de calidad.

Por último, también incluimos un presupuesto de licitación mensual, aproximado, del mantenimiento de la Carta de Servicios propuesto para el Centro de Juventud de Manises, que guarda relación con la asignatura de Contabilidad Pública.

1.3. RESUMEN DEL TRABAJO

En primer lugar se analiza el concepto del ciudadano el cual es una persona, que por residir en sociedad, en cualquier lugar, se le reconocen inherentes una serie de derechos. Concepto que nace en la época de la Grecia Clásica y llega hasta la actualidad, pasando por muchas situaciones como guerras y multitud de mandatos.

Además, el ciudadano, si hacemos un símil con el funcionamiento de una empresa. La empresa, además de trabajar para conseguir beneficios, que es su primer objetivo, también pretende mantener sus clientes en el tiempo, ya que son los principales destinatarios de su producto o servicio. Así también, la Administración Pública trabaja para satisfacer mediante la prestación de servicios a los ciudadanos o “clientes”

Unos servicios, los cuales pretenden que cumplan unos estándares de calidad. En el presente trabajo explicamos el concepto y funcionamiento de dos metodologías para medir la calidad del servicio. Uno de ellos es el otorgamiento de los premios EFQM, los cuales se basan en una serie de principios para medir una serie de parámetros de calidad; la otra metodología es la aplicación a los servicios de las normas ISO 9001, los cuales indica unos estándares de calidad a los cuales la prestación de los servicios deben llegar para conseguir estos distintivos.

Por último, nos centramos en la Carta de Servicios, objeto de nuestro trabajo. Una herramienta mucho más utilizada en el ámbito público, la cual se centra en un servicio, desgrana cada una de las funciones de dicho servicio y sirve de guía de como el ciudadano/cliente puede participar de él.

Y para terminar el trabajo, realizamos el diseño de la propuesta de la Carta de Servicios del Centro de Juventud de la ciudad de Manises.

CAPÍTULO II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DEL CIUDADANO –CLIENTE.

2.1. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CIUDADANO

2.1.1. Concepto de ciudadano

Si empezamos definiendo el concepto de ciudadanía, lo podemos hacer considerándolo como un status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y unos deberes (impuestos, tradicionalmente servicio militar, fidelidad...) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular.

El ciudadano (de España, Reino Unido, Francia, Estados Unidos...) dispone de una serie de derechos, reconocidos en sus constituciones, pero además tiene obligaciones con respecto a la colectividad (fiscales, militares...). En un estado democrático, el ciudadano se ve obligado a cumplir con esas obligaciones ya que son aprobadas por los representantes que él ha elegido utilizando uno de sus principales derechos políticos como ciudadano, el de sufragio.

La condición de la ciudadanía está restringida a las personas que tienen esa condición. Las personas que habitan en un territorio del que no son ciudadanos están excluidas de los derechos y los deberes que comporta la condición de ciudadano. Cada estado tiene unas normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la nacionalidad de ese estado, es decir, la condición de ciudadano.

2.1.2. La evolución en el tiempo del ciudadano.

2.1.2.1. Introducción

Aunque el concepto de ciudadanía se relaciona habitualmente con el ámbito de la modernidad, su nacimiento se produjo realmente mucho antes, concretamente hace unos 2.500 años, en la época de la Grecia Clásica.

Pero, lo primero nos debemos preguntar por qué es tan importante la idea de la ciudadanía. Para entenderlo, debemos recoger un pensamiento de Aristóteles el cual consideraba al hombre como un ser social, un individuo que necesariamente debe vivir, de una o de otra manera en un ámbito comunitario. Por tanto, el eje de la comunidad (democrática) no puede quedar definido por un determinado individuo o grupo, sino por el conjunto de relaciones y vínculos interindividuales que se conforman a un nivel lo más libre e igualitario posible.

2.1.2.2. Historia de la ciudadanía

a) Grecia

Grecia fue un inicio de muchas cosas importantes, por ejemplo, de la democracia y también de la filosofía, ámbitos que en muchos ocasiones se separan pero que están de alguna manera vinculados según muchos autores. En materia de política, Grecia nos ha legado dos modelos que a continuación pararemos a analizar: el modelo ateniense y el modelo espartano.

b) Modelo ateniense.

Este modelo es el que pertenece a la ciudad de Atenas. Las características básicas de este modelo tienen que ver con un desarrollo de la idea del demos (pueblo) y de la participación ciudadana. En sus inicios, en Atenas funcionaba un sistema jerárquico que en sí no era autoritario, en el sentido de que los gobernantes no podían hacer aquello que consideraban conveniente; más bien sucedía lo contrario, es decir, éstos estaban obligados a responder periódicamente ante los ciudadanos.

Progresivamente, la actividad directa de los ciudadanos fue a más; de una posición de control se pasó a un ejercicio directo del poder. El espíritu de este modelo consistía en desarrollar un proyecto de autonomía según el cual cada individuo fuera importante para el funcionamiento de la ciudad.

El objetivo superior de todos los ciudadanos debía ser el mismo: la seguridad de la polis. En Grecia se llamaba idiotas (idios) a aquellas personas que se desentendían de lo público para preocuparse sólo por su interés personal. Aristóteles definía al ciudadano “por participar en la administración de justicia y en el gobierno”. No por su lugar de residencia. Pero la polis está por encima del ciudadano, pues le otorgaba el sentido de su participación, a la vez que reconoce los derechos y la condición de ciudadanía.

Aristóteles señala también una cuestión importante: a veces la ética no coincide con la política, y podemos encontrar a ciudadanos que no sean “hombres buenos” y a la inversa. Pero sólo conjugando ética y política puede darse una educación completa y correcta del ciudadano. Sólo en la politeia pueden llegar a coincidir el hombre bueno y el buen ciudadano. El ciudadano en sentido pleno tiene que participar de las magistraturas, formar parte de la ejecución de la política, etc.

El mismo Aristóteles fue un pensador que se mostró muy crítico con los excesos demagógicos de la democracia ateniense, ya que también pensaba que la democracia, que en su funcionamiento formal puede resultar bastante acertado, cuenta con un fallo esencial: la competencia de los individuos que llevan a cabo la tarea que la fundamenta y caracteriza. Es en esa parte práctica cuando, según Aristóteles, la democracia falla, pues, ésta no tiene en cuenta la mediocridad de gran parte de los ciudadanos que participan en ella. Según este planteamiento, una ciudadanía poco preparada intelectualmente y moralmente para llevar a cabo su rol no podría conseguir que la democracia sea un sistema viable ni válido.

c) Modelo espartano

A pesar de ser el que menos importancia ha tenido posteriormente, el modelo político espartano fue predominante en su época. Este modelo fue importante por dos razones. Por una parte era una timocracia, es decir, era un sistema mixto que englobaba las clases censatarias y la aristocracia. Por otra parte, y esto es más importante todavía, Esparta adoptó, y siguió siempre un, una política de conquistas que convirtió a las virtudes militares en lo más importante para sus ciudadanos.

De este modo se crea una élite militar, formada por “espartistas”, que ostentaba el estatus de ciudadano (se los llamaba homoioi, los iguales), y cuyas preocupaciones eran pocas, pero exigentes: tareas de gobierno y defender la polis.

Los espartistas eran sometidos a un régimen severísimo de entrenamiento militar que combinaba lo físico con lo psicológico; los castigos ante cualquier infracción eran durísimos. Las virtudes que la polis promocionaba siempre tenían que ver con lo militar y la camaradería inherente a la casta guerrera. Se consideraba virtuoso el valor en el campo de batalla, la lealtad a la polis y la entrega. En Esparta, nada estaba por encima de la araté (virtud) de la disciplina guerrera, quedando la formación intelectual en gran parte relegada. También en este modelo, al igual que en Atenas aunque con elementos diferentes, se consideraba el bien colectivo por encima del interés individual.

En la Grecia clásica se luchaba por la polis común. Esparta tenía como finalidades defender el orden y la estabilidad, y todo lo demás se vinculaba a ello. Orden y estabilidad son cosas que todo sistema político pretende y necesita alcanzar, pero en Esparta se vivía una obsesión muy fuerte con respecto a estos objetivos.

Aristóteles creía que Esparta era un ejemplo negativo en lo que respecta a la convivencia ciudadana. El sistema, evidentemente acabó desmoronándose, víctima de este desnivel entre privilegiados y los que no lo eran.

d) Roma

El modelo representado por Roma, a diferencia del griego, mucho más centrado en el tiempo, ha mantenido una prolongada vigencia durante unos quince siglos. Y ha permitido mantener un camino que es el que nos ha conducido al momento en que nos encontramos.

Básicamente el modelo romano implicaba la creación de diferentes grados de ciudadanía. El modelo romano, además, se transmitía por vía paterna, de modo que cualquier ciudadano obtenía nada más nacer, de forma automática el estatus de ciudadanía.

La condición de ciudadano implicaba una serie de obligaciones o deberes como la de la realización del servicio militar o el pago de determinados impuestos; sin embargo, también tenía algunos derechos inherentes como la reducción en la cuantía de los mismos por ser ciudadano romano. En el ámbito más político, la ciudadanía implicaba tres tipos de derechos: votar a los miembros de las Asambleas y a los magistrados, poseer un escaño en la asamblea y poder convertirse en magistrado.

Pero, sin duda, un elemento específico de este modelo es que el poder político no estaba tan repartido en Roma como en Grecia. En el período de la República, el poder residía en el Senado y en los cónsules, mientras que durante el Imperio la figura del emperador era la que más atribuciones acaparaba. A pesar de la escasa capacidad política con que contó la Asamblea popular, el título de ciudadanía contó en Roma republicana con bastante prestigio. Los derechos que confería no eran tantos en cantidad y en calidad como los que tenían en las polis griegas, pero pertenecer a la realidad romana era motivo de orgullo.

Otra diferencia respecto a la realidad griega tiene que ver con las dimensiones territoriales de la condición de ciudadanía: en este caso los límites de la ciudadanía romana se extendieron más allá de la capital imperial, y esa extensión fue muy superior a la de las polis griegas. Roma nació precisamente como una ciudad-estado, pero la rapidez de sus conquistas alteró radicalmente su naturaleza, lo que derivó en la aparición de un ciudadano de segunda clase con menos derechos, como hemos referenciado anteriormente.

e) Transición hacia la modernidad

Tras Grecia y Roma, ámbitos en los que la ciudadanía estructuraba fuertemente de una o de otra manera la vida cotidiana, en el mundo medieval prácticamente desaparece. La caída del Imperio Romano acabó en la práctica con la ciudadanía, pues la autocracia bizantina no le dio margen de maniobra: también, los pueblos bárbaros que conquistaron Europa se romanizaron progresivamente y adoptaron la fe cristiana. Al abandono de la ciudadanía corresponde el olvido de la idea de democracia, que, tras el experimento griego, es sustituida por otros modelos políticos menos igualitarios. A pesar de ello, la idea esencial de ciudadanía nunca pudo ser erradicada y permaneció hasta que, ya en épocas más recientes, fue redirigida y puesta de nuevo en funcionamiento teórico y práctico. Otra dificultad importante para la cuestión consistía en que el concepto de Estado, que era una invención también grecorromana, había desaparecido como tal.

f) Las ciudades-estado italianas.

A finales de la Edad Media, en el norte de Italia se organizaron una serie de ciudades-estado independientes, desvinculadas de los Estados pontificios y de los modelos caciquiles reinantes. Nacieron de esta manera las repúblicas de Florencia, Venecia, Milán, Siena, etc., que contaban con autoridad propia tanto política como judicial y que también prosperaron a varios niveles durante siglos.

Habían diferentes criterios para conceder el estatus de ciudadanía, pero una condición se repetía en la mayoría: la de poseer alguna propiedad en la ciudad

correspondiente. Esto permitía que cualquier persona no nacida en la ciudad pudiera convertirse en ciudadano adquiriendo alguna propiedad. El modelo político era, más o menos, de democracia directa, pues los ciudadanos podían elegir a los miembros de las asambleas y de los consejos que estructuraban el Estado.

Otro caso de ciudades organizadas en ciudades-estado lo encontrábamos en Suiza, en los llamados cantones helvéticos, confederados desde 1291, destacando las repúblicas de Ginebra y de Berna, aunque su importancia fue menor a las ciudades italianas.

g) La era de las revoluciones

En el siglo XVIII cambia drásticamente el panorama relativo al principio de ciudadanía, y por extensión, a la política en general. La herencia de la Ilustración fue clave en este renacimiento de la democracia y de las luchas sociales.

Los principios que definían el funcionamiento de la política comienzan a cambiar, a la vez que se abre el ejercicio efectivo del poder. Por ejemplo, mientras que en épocas anteriores se remarcaba la importancia de las obligaciones, en esta nueva etapa histórica el lenguaje de los derechos cobra una relevancia que no volverá a perder, al margen de la efectividad o no de sus planteamientos. En este escenario se demarcan dos perspectivas de pensamiento que se convierten en las dos tradiciones políticas en Occidente: el republicanismo y el liberalismo (de los cuales hablaremos más adelante). Este nuevo lenguaje de los derechos se acabaría plasmando históricamente, en dos revoluciones decisivas: la americana y la francesa como Declaración de la Independencia de los Estados Unidos¹ (1776) en el primer caso, y como Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del ciudadano (1789) en el segundo.

¹ En adelante EEUU.

h) Ciudadanía en la contemporaneidad: Ciudadanía y nacionalidad

A partir del siglo XVIII comenzó a identificarse ciudadanía con Nación, en el vínculo mismo que les otorgaba el Estado. En la revolución francesa, al interpretarse la Nación con criterios políticos, sí que se dio una fuerte identificación entre estos dos conceptos.

Los avances en materia de ciudadanía se llevaron a cabo con las dos Revoluciones citadas se vieron en cierta forma lastrados por esta preferencia de la idea de Nación; la lealtad se ceñía a lo que tiene que ver con ella (como “el amor a la patria” y similares aspectos emocionales), mientras que la ciudadanía quedaba como un complemento. Las características de la situación francesa, es decir, una idea de Nación ya definida y sedimentada por la historia, es algo que no se daba en el caso americano, caracterizado por una considerable emigración de origen europeo. Es por este motivo de pluralidad de origen, con lo que supone identidades culturales distintas, que los EEUU supusieron una apertura a la ciudadanía nacional. Para poder acceder a la condición de ciudadano se debía uno someter a un examen político-cívico, que trataba de evaluar el conocimiento que se tuviera de la constitución; y un examen de alfabetización.

En EEUU, Gran Bretaña y Francia, durante el siglo XIX, legalmente la ciudadanía implicaba la nacionalidad, pero en Alemania la situación era más complicada, en parte por la división del país (que duró hasta el año 1871), y también por la idea de Volk². Esta teoría significa que toda persona ya nace con una nacionalidad y ésta no puede ser cambiada durante su vida; el Volk es algo relacionado con la sangre, no un concepto legalista y contingente, y el caso de Alemania las relaciones entre ciudadanía y nación cultural implicaban prácticamente una afinidad absoluta. En 1913 se aprobó una ley que permitía a todos los alemanes, vivieran donde vivieran, mantener la ciudadanía alemana. Más tarde, ya en plena hegemonía de Hitler, esta concepción del Volk permitió la creación de la Ley de

² Por *Volk* se entiende un pueblo unido alrededor de una esencia común natural.

Ciudadanía del Reich (1935), de carácter extremadamente excluyente, sobre todo en lo referente a la población de origen judío, hecho por todos conocido.

i) Los derechos de los negros americanos y de la mujer

En los EEUU llegaron a existir en algún momento cuatro millones de esclavos negros de origen africano. A mediados del siglo XIX, el presidente Abraham Lincoln aprobó la ley que ilegalizó la esclavitud (lo que en cierta medida provocó la Guerra de Secesión en 1861 hasta 1865), aunque en la práctica los negros se vieron prácticamente sin una gran parte de sus derechos actuales hasta mediados del siglo XX. La lucha reivindicativa, fruto de una cada vez más extendida conciencia cívica, acabó con la segregación racial, obteniéndose una igualdad efectiva con los blancos. Poco a poco, los negros americanos se fueron incorporando a la sociedad civil.

Si bien las mujeres han padecido una situación negativa durante gran parte de la historia humana, sus derechos se han ido equiparando a los de los hombres, gracias en gran parte, al desarrollo de la idea de ciudadanía en la modernidad.

Debemos recordar que durante muchos siglos la ciudadanía se vinculaba a la propiedad privada y ésta se encontraba en manos de los hombres que han cambiado sólo recientemente. También ha tenido una decisiva influencia que el ideal de ser humano se ceñía en el pasado al género masculino. El derecho al voto fue otorgado por primera vez a las mujeres en 1893, en Nueva Zelanda, a la que siguieron poco después Australia, Finlandia, Noruega y algunos de los estados de EEUU.

2.1.3 Modelos De Ciudadanía

A pesar de que el término de ciudadanía funcionaba desde la Grecia clásica, no es hasta bien entrado el siglo XX cuando se trata de conceptualizar de forma sistemática. El responsable fue T.H. Marshall (1950), que trata de superar su equivalente romano (cives), al ya no ser viable desde la época de las revoluciones. La condición de ciudadanía abarcaría una serie de tres tipos de

derechos: los derechos civiles (concedidos en el siglo XVIII), los derechos políticos (siglo XIX) y los derechos sociales y económicos (siglo XX), que los individuos ha obtenido al ser reconocidos por el Estado, ente que ha regulado legalmente estos derechos. Es por ello que la ciudadanía consiste básicamente en la forma de pertenencia de los individuos a una determinada comunidad política. Esta forma de ciudadanía es, al mismo tiempo, igualitaria y universalista. Marshall sostiene que en la ciudadanía se regulan las relaciones entre los individuos con el Estado, aunque éste último ostenta la posición fuerte, ya que es el que otorga los derechos a los individuos. En suma, el Estado es una fuente de reconocimiento.

Marshall también vincula dos condiciones con la figura del ciudadano: el derecho de la sangre (mantener relaciones familiares con otros ciudadanos) y el derecho territorial (haber nacido en un estado-nación determinado. Marshall identifica ciudadanía con un Estado o Nación concreta, de modo que el ciudadano sólo puede serlo únicamente en el territorio de su Nación correspondiente.

La ciudadanía no es algo uniforme, en el sentido de que no se entiende una única manera. En este recorrido histórico dicha circunstancia ha quedado suficientemente demostrada, y en la modernidad esta pluralidad no es una excepción. A continuación presentaremos los tres principales modelos de ciudadanía a partir de los que sea ha configurado nuestra más reciente historia sociopolítica: el liberal, el republicano y el comunista (aunque hay otros como el diferenciado, el multicultural, etc.)

a) Ciudadanía liberal

El modelo liberal de ciudadanía se basa en los siguientes puntos principales:

- i. Libertad: el liberalismo entiende la libertad como la no interferencia del Estado (no dominación) con respecto a la voluntad soberana del individuo. A este tipo de libertad se la conoce como “libertad negativa”. Se entiende que únicamente es el individuo el ente que puede llevar a cabo la libertad efectiva.
- ii. Uso instrumental de la moral pública: la moral se reserva para el ámbito privado, quedando reducida la moral pública a la esfera que establece la legalidad. Según este esquema, todo se basaría en una racionalidad estratégica que separaría claramente lo público de lo privado.
- iii. El individualismo es el elemento más importante de la ciudadanía liberal. Sobre todo por su reacción contra el despotismo del Antiguo Régimen, el liberalismo ha privilegiado fuertemente los derechos individuales y su esfera de acción. Por lo general, el bien individual queda por encima del bien común, y la finalidad del Estado es únicamente instrumental, es decir, permitir la libertad de los individuos, sin interferir con ellos. Los derechos individuales y sus inherentes proyectos subjetivos son el eje de este modelo. Se muestra una férrea prevención de evitar la tiranía de las mayorías y las lesiones que se pudieran ocasionar con respecto a las libertades individuales.
- iv. Participación política: el liberalismo basa la relación del individuo con la política a partir de la lógica del beneficio particular. Sólo el individuo es el que puede defender sus intereses, nadie más puede hacerlo, incluido (o sobre todo) el Estado. Su concepción de los derechos es instrumental, y en los casos más extremos puede llegar a favorecer cierta pasividad ciudadana. Todo esto hace que el modelo liberal sea representacional, es decir, el ciudadano otorga la representación de sus intereses en una élite política.

- v. Neutralidad del Estado: como se ha dicho, el Estado debe quedar al margen de las morales comprensivas y de las concepciones del bien, y por tanto no debe posicionarse o intervenir abiertamente en cuestiones éticas. Se distingue claramente entre lo público y lo privado, quedando en el ámbito de lo particular lo que tiene que ver con la multiplicidad sociocultural.

b) Ciudadanía republicana

Este modelo ha ido adquiriendo más relevancia debido a algunos problemas del modelo liberal, en la segunda mitad del siglo XX. Se trata de un modelo mixto, que enlaza con el republicanismo clásico, aunque ha sabido adaptar en muchas ocasiones sus tesis a la modernidad.

Por un lado se encuentra la idea de libertad. Cobra más importancia que en el caso del liberalismo el vínculo del individuo con la comunidad, aunque sin alcanzar los extremos del comunitarismo. El individuo puede desarrollar sus fines propios siempre y cuando no entren en conflicto con el principio de lo público. Se da una consideración positiva de la participación ciudadana en cuestiones políticas, precisándose un desarrollo de la llamada “libertad positiva”. También hace hincapié en la educación del ciudadano en las virtudes públicas. Las normas y valores se adoptan por medio de una deliberación permanente. Como ya se ha dicho en el contexto griego, la principal debilidad de la ciudadanía republicana consiste en una tendencia a caer en demagogias populistas.

Cuando se habla de la igualdad en el modelo republicana se entiende de la siguiente manera. El republicanismo no se conforma de un tipo jurídico-formal de igualdad, sino que exige una igualación más profunda que permita corregir todas las desigualdades posibles. En ocasiones, hace más hincapié en la igualdad que en la libertad, porque se considera que en la primera es requisito indispensable para la segunda y no a la inversa.

El republicanismo enfoca la justicia hacia el ciudadano, de una manera en la que priman los “derechos del ciudadano” en lugar de los “derechos del hombre”. No tiene una concepción iusnaturalista de los derechos (derechos inmutables), sino contractualista, con todo lo que ello implica.

También se hace hincapié en este modelo la vertiente deliberativa de la discusión pública. El objetivo es que la ciudadanía pueda participar de estos procesos de interacción dialéctica o que se mantenga bien informada del contenido de los mismos. Se pretende una participación general en la dinámica política (una idea de deber cívico), pues a ello se vincula una posibilidad de realización de los individuos.

Por último, la idea principal en cuanto a la educación del ciudadano, es que el ciudadano-demócrata no nace, sino que “se hace”, y por ello es preciso una educación formativa en este sentido. Se trata de que el ciudadano se instruya en lo referente a sus deberes cívicos y políticos, y a que mantenga una referencia al ideal cívico.

c) Ciudadanía comunitarista

El comunitarismo privilegia la comunidad al individuo, poniendo por delante los vínculos de adhesión grupal con respecto a la libertad individual, y quedando el bien común por encima del pluralismo.

Por lo general el comunitarismo no parte, como si hacen el republicanismo y el liberalismo, de unos principios definidos de lo que se entiende por justicia, sino que se definen por el consenso grupal. El comunitarismo acusa una “tendencia estructural a priorizar las razones de la comunidad sobre las razones de la libertad” (Carracedo, 2007)³, mientras que el liberalismo iría en dirección contraria.

³ Rubio Carracedo, José, (Teoría crítica de la ciudadanía democrática), p: 78, Editorial Trotta, 2007

Este modelo lleva al extremo las citadas reflexiones de Aristóteles sobre el vínculo individuo-comunidad, pues considera que no puede existir un yo previo a la constitución de la colectividad, al ser ésta la que genera y determina a los individuos que genera y determina a los individuos que forman parte del grupo. La identidad colectiva se sitúa por encima de la individual, y, en consecuencia, no podría hablarse en este modelo de una auténtica autonomía individual, pues sería la comunidad el ente principal.

El nacionalismo es uno de los casos más extendidos e importantes de comunitarismo. Una de las paradojas más delatadoras del modo de proceder de los nacionalismos consiste en que el individuo es absorbido casi por completo por su comunidad de pertenencia; de esta manera, la dinámica de grupo coarta y lesiona, de forma importante, el desarrollo autónomo de los individuos particulares.

d) Ciudadanía postnacional

Jürgen Habermas es uno de los autores que de manera más clara se ha dedicado a analizar la situación de la ciudadanía en nuestra contemporaneidad más inmediata. Para él es necesario reconocer la realidad de unos estados postnacionales, que son, en suma nuestros estados plurinacionales y también pluriétnicos. Estos nuevos estados, en contra de lo que pueda parecer en un principio, conducen a patrones de ciudadanía de tipo incluyente. La clave de este modelo la juega el llamado “patriotismo constitucional”, pues sólo desde la Constitución, y no desde supuestas esencias nacionales, se puede conseguir una plena integración común de las diferencias existentes en la sociedad. Ella es la que establece y define las maneras por las cuales se consolidará el pluralismo, permitiendo así que nazca un nuevo tipo de la ciudadanía.

CONCLUSIONES

Como hemos comprobado durante este extenso recorrido histórico, la ciudadanía se ha ido abriendo paso en la historia aunque no siempre de forma progresiva; su avance ha sido lento y costoso, pero de una manera o de otra se ha impuesto una presencia decisiva en nuestras sociedades, y a determinados avances le han seguido no pocos retrocesos. En la actualidad el modelo de ciudadanía que rige Occidente sería un modelo mixto, a medio camino entre el liberalismo y el republicanismo.

Pienso que un ciudadano que no ejerce su condición de tal deja de serlo para convertirse en cualquier otra cosa, como en un siervo, un súbdito o un esclavo. Se está perdiendo la conciencia crítica y reivindicativa necesaria en una sociedad democrática. El sentido comunitario de tener unas obligaciones para una convivencia democrática debe de estar por encima del individualismo, sin olvidar, que el ciudadano tiene que mantener todos sus derechos de todo tipo inherentes a su condición, para su realización personal.

2.2. EL MARCO LEGISLATIVO DEL CIUDADANO EN ESPAÑA.

2.2.1. Introducción

Como hemos comentado al inicio de este capítulo el ciudadano es aquel que por su pertenencia a un determinado territorio adquiere una serie de derechos y obligaciones, y en consecuencia, nace una relación de participación en todos los ámbitos del municipio.

Nuestro marco legal y normativo regula una gran cantidad de premisas relacionadas con la participación ciudadana en la Administración Local. La mayoría de las estrategias que se están poniendo en marcha para permitir la participación van dirigidas a crear nuevas herramientas específicas que permiten una participación directa de la ciudadanía. A pesar de estos esfuerzos, la cultura en la que estamos inmersos dificulta el uso de estas herramientas. La implementación de nuevas herramientas de participación ha de venir acompañada de políticas dirigidas a aumentar la motivación en la ciudadanía para su uso y un cambio en la cultura y las relaciones entre ciudadanía y administración local. Estas políticas han de permitir la puesta en marcha tanto de campañas de sensibilización, para recuperar el sentido de ciudadanía, como de planes de participación o cambios en las estructuras de la propia administración que permitan una relación más directa con la ciudadanía.

2.2.2. Algunas referencias al marco legal y normativo.

La participación en aquellos asuntos que repercuten en el desarrollo de las personas es un derecho fundamental de éstas. Las actuaciones de las Administraciones Públicas repercuten directamente en la vida de cada una de las personas que forman parte de la comunidad. Los responsables de la “res pública” deben, por tanto, garantizar la participación ciudadana en este ámbito.

Ya en nuestra Constitución, la referencia legal de mayor rango, se reconoce tal derecho distinguiendo entre participación directa y a través de representantes. Se han desarrollado diferentes estrategias relacionadas con la participación a través

de representantes (fundamentalmente de los partidos políticos y de las asociaciones), pero ha sido en los últimos años cuando se ha venido apreciando un aumento del interés por incrementar los mecanismos, ámbitos y calidad de participación, profundizando en aquellos aspectos que permiten un aumento de la participación directa (conocida también por democracia representativa).

Esta crisis estaría caracterizada por la impresión de los ciudadanos que tienen acerca de los poderes públicos, como entes administradores que velan por los intereses propios en vez de asumir responsabilidades para representar los intereses y necesidades de los ciudadanos.

2.2.2.1. El ciudadano en el marco legislativo estatal.

Como mencionábamos anteriormente, el reconocimiento del derecho a participar de los asuntos públicos queda recogido en nuestra Carta Magna y en su desarrollo normativo. Así, su artículo 23 dice que “Todas las personas tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por medio de sufragio universal”.

De la misma forma, en su artículo 9.2 se establece que “corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. En este mismo sentido se recoge en el artículo 87.3: “una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley (...).

El procedimiento para puesta en marcha de la iniciativa popular se ha desarrollado en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

Siguiendo con la Constitución, en su artículo 105 a) se reconoce que: “La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

También recoge el derecho de petición en su artículo 29.1: “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.”

Éste último se concreta de la misma manera en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición.

Por último, en cuanto a la Constitución se refiere, debemos hacer referencia a su artículo 92 en el cual se establece la posibilidad de convocar referéndum consultivo: “las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”. Que vendrá regulado de forma específica en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum.

Por otra parte, resulta imprescindible para el objeto de este trabajo hacer referencia al artículo 35 de la Ley 30/92, de 26/11, de Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común, el cual determina las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa, siendo su aportación más positiva la consagración de los derechos de aquéllos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

El mencionado artículo recoge un catálogo de derechos de los ciudadanos respecto a las Administraciones Públicas, que más adelante podremos observar cómo se convierten en la base de la legitimización de las Cartas de servicios. A continuación destacaremos los que consideramos que, con mayor exactitud, constituyen esta base.

En primer lugar el derecho de acceso “será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias”. Además, el derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de

los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones establecidas que se hallen legalmente establecidas.

También consideramos importante el derecho que establece que “Los ciudadanos tendrán derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

A disposición de los ciudadanos existe un Libro de Quejas y Sugerencias que tiene por objeto dejar constancia de las Quejas, Reclamaciones, Iniciativas o Sugerencias convenientes sobre el funcionamiento de las Unidades administrativas.

La formulación de quejas o sugerencias por parte de los ciudadanos se realizará por escrito indicando su Nombre y Apellidos, Domicilio y Firma al final de la correspondiente hoja”.

Además, “Los ciudadanos tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos”.

Otro de los derechos que queremos subrayar para la confección de la Carta de Servicios el Derecho de los ciudadanos a identificación a las autoridades públicas y al resto del personal público “bajo cuya responsabilidad se tramiten los documentos”. En este sentido, cabe destacar como formatos de identificación concretos la identificación telefónica; el distintivo personal que llevan los empleados públicos; el rótulo del despacho, que reflejará la Denominación más significativa de la Unidad y la relación nominal del personal que trabaje en dicho espacio común; el rótulo de mesa, que contendrá de forma legible a dos metros

de distancia el nombre y apellidos del funcionarios, así como la denominación del puesto de trabajo o función.

El último derecho que queremos resaltar, y también el más importante para entender el fin de las Cartas de Servicios es el Derecho a obtener información y orientación. En este sentido, “Los ciudadanos tendrán derecho a obtener información y orientación acerca de los Requisitos Jurídicos o Técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los Proyectos, Actuaciones o Solicitudes que se propongan realizar”.

Decimos que es el más importante, ya que uno de los objetivos principales de la Carta de Servicios, es precisamente guiar al ciudadano en sus relaciones con la Administración que, en muchas ocasiones se convierten en trámites pesados y tediosos, en los que el usuario no sabe con claridad cuáles son los pasos concretos que debe dar para lograr sus fines.

2.2.2.2. El ciudadano en el marco Legislativo Local.

Estos preceptos constitucionales han sido desarrollados por otros del ámbito local, que concretan aún más las posibilidades de participación en los asuntos públicos. Hablamos de la Ley, 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local con sus respectivas modificaciones (la última, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para Modernización del Gobierno Local, conocida como la Ley de Grandes Ciudades) donde se reconoce a los Municipios como el ámbito territorial para el ejercicio de participación en asuntos públicos dada la cercanía de éstos con la vida de los ciudadanos.

En este sentido, en su artículo 1 afirma que: “Los Municipios (...) son cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan los intereses propios de las correspondientes colectividades. En su artículo 18, en sus diferentes apartados, se reconocen como derechos de los vecinos “b) Participar en la gestión municipal de acuerdo lo

dispuesto en las Leyes (...); e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración Municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución; f) Pedir consulta popular en los términos previstos en la Ley; h) Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70”, este último apartado incorporado por la Ley de Grandes Ciudades.

Respecto a la responsabilidad de la Administración Local como responsable del derecho a la participación, la Ley de Bases establece, en su artículo 69.1 que “Las Corporaciones Locales son públicas facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (...)” y en su artículo 70.1 que “Las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas (...)”. En este mismo sentido, la Ley 55/2003 introduce un nuevo artículo, el 70 bis: “1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en las normas de carácter orgánico y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en la vida pública local (...). 2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal (...). Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas (...).

Por último, en su artículo 71 establece que “(...) Los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos (...). Y en su artículo 72, que “Las Corporaciones Locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, (...).

Además, la “Ley de Grandes Ciudades” introduce dos nuevos títulos. En uno de ellos, de aplicación para municipios de gran población, se establecen dos nuevos órganos: El Consejo Social de la Ciudad (compuesto por organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos cuyas funciones están ligadas al desarrollo económico de la ciudad, planificación estratégica y grandes proyectos urbanos) y la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones (para la defensa de los derechos de los vecinos y vecinas ante la Administración Municipal), el cual tendría sus homólogos en el Síndic de Greuges y del Defensor del pueblo, en el ámbito de la Generalitat Valenciana y del Estado de la Nación, respectivamente.

Algunos preceptos contenidos en la Ley de Bases que se refieren a la participación ciudadana han sido desarrollados por el Real Decreto 2568/1985, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales⁴.

Así, en su artículo 130, se establece que “el Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales”. Y en el artículo 132.2, que “(el Pleno, podrá acordar el establecimiento de entes descentrados con personalidad jurídica propia, cuando así lo aconsejen la necesidad de una mayor eficacia en la gestión, la complejidad de la misma, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar la financiación o la conveniencia de obtener un mayor grado de participación ciudadana en la actividad de prestación de los servicios”.

Este Reglamento incluye además un Capítulo II, dentro de su título VII, dedicado específicamente a información y participación ciudadana”. En él, se otorga un papel especial a las asociaciones y entidades ciudadanas en la canalización de la participación de los vecinos y vecinas en los Consejos Sectoriales y en los

⁴ En adelante ROF.

órganos colegiados de gestión descentralizada; dejando abierta la puerta abierta a la participación en órganos decisorios en la medida en que la Ley lo permita.

Por último, como marco de referencia más inmediata para la puesta en marcha de estrategias de participación ciudadana en asuntos públicos de ámbito puramente local, existen (hasta ahora no en todos los municipios) los Reglamentos de Participación ciudadana, que pretenden ser un marco operativo para la puesta en marcha de los diferentes derechos recogidos en los documentos mencionados hasta ahora.

Estos reglamentos, con muchas similitudes entre sí, empezaron a ser aprobados desde la llegada de los ayuntamientos democráticos y, además de recopilar y ordenar muchas de las disposiciones establecidas en normas de rango superior, pusieron énfasis en la creación de los diferentes Consejos Consultivos (tanto sectoriales como de barrio) con la intención de hacer posible un mayor control y seguimiento de la gestión municipal por parte de la ciudadanía y una mayor cercanía a ésta para una planificación de servicios más acordes a sus necesidades. En las modificaciones introducidas en la Ley 7/1985 de 2 de abril a través de la “Ley de Grandes Ciudades” se establece la obligatoriedad, por parte de las administraciones locales, de regular las normas y órganos para la efectiva participación de los vecinos.

Esta circunstancia ha sido aprovechada por muchos municipios para aprobar nuevos reglamentos de participación ciudadana, o renovar los antiguos que parecían no dar la respuesta esperada. De esta forma, están poniendo en marcha reglamentos que intentan probar nuevas estrategias más motivadoras y cercanas a la población.

2.3. REFLEXIONES AL MARCO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Quizá sea pronto para aventurarse en la extracción de conclusiones sólidas en lo referente a la eficacia de las normativas mencionadas sobre la participación ciudadana en los asuntos públicos. A continuación trataremos de reflexionar acerca de los posibles motivos por los que esta legislación no ha sido del todo eficaz.

En esta ecuación hemos tratado al primer componente: el ciudadano. Pero ahora nos queda por analizar el segundo componente, que no es otro que el propio servicio público, y para ello nos apoyaremos en algunas de las reflexiones de un artículo denominado “La privatización de los servicios públicos en España” a cargo de la Comisión de Servicios Públicos y Comercio Internacional de ATTAC-España.

El servicio público no es algo que exista naturalmente. Procede de la voluntad política, y por tanto, en nuestra sociedad, para que haya servicio público se necesita que una autoridad pública (local, regional o nacional), en un momento determinado decida asumir la responsabilidad de desarrollar una serie de servicios sociales. Esta responsabilidad incluye marcar sus finalidades y el modo de organizarlas y llevarlas a cabo.

Además, las actividades susceptibles de ser encuadradas como servicio público deben conducir a la satisfacción de una necesidad de interés general. A la autoridad pública le corresponde delimitarlas. Las necesidades de interés general, y por tanto de servicio público, emanan de los derechos fundamentales de los que se dota una sociedad (en nuestro caso, estos derechos fundamentales los recoge, como ya hemos aclarado anteriormente, de los artículos 14 a 29.2); de la cobertura de necesidades vitales; del interés colectivo; de objetivos estratégicos generales; nacionales o regionales, etc.

Según el mencionado artículo “la noción de interés general, ligada a la de servicio público, es una noción ambigua que jugó un papel determinante en la definición y legitimación del nuevo Estado ya que vino a añadirse al resto de sus funciones. El estado debía perseguir el interés general, es decir la satisfacción de las necesidades del cuerpo social. El interés general no se concibe como la suma de los intereses particulares, sino que se desprende de la noción de interdependencia, de la existencia de una solidaridad natural y social. El hombre deja de ser un ser abstracto titular de derechos abstractos para pasar a ser visto como una persona inserta en su medio, en su tiempo y en la cadena de generaciones. Respondiendo a estos valores de solidaridad, el servicio público constituiría la herramienta para resolver la contradicción entre el principio teórico de igualdad política y las desigualdades sociales evidentes en aquel tiempo. Se desprende asimismo de ello que la acción del Estado, y por tanto del servicio público debe estar impregnada de esos valores de igualdad y solidaridad”.

Se definen, pues, las necesidades colectivas como aquellas que son expresión de objetivos que marca una sociedad y que son sentidas por los individuos como miembros de una colectividad. Su satisfacción es una condición previa para la cooperación entre los individuos porque permite reducir los enfrentamientos entre los mismos.

En este sentido, lo más importante era remarcar la necesidad de un sistema alternativo que completara la economía de mercado que continuaba siendo el sector prevalente. Este sistema, público, se caracteriza porque las decisiones en torno a la producción, distribución de bienes, los costes y la retribución de los agentes se toman en función de los intereses colectivos y por tanto fuera del funcionamiento del propio sector mercantil; los impuestos y las tasas sustituyen a los precios de mercado en materia de financiación; la distribución de los bienes se realiza siguiendo el principio de solidaridad que sustituye al del interés individual; el cuerpo de funcionarios se distingue por tener un estatuto propio diferente al del resto de trabajadores del sector privado; la regularización de este sector se realiza mediante el derecho administrativo, diferente al general el cual lo regula la

jurisdicción mercantil y privada. La existencia del sector privado va ligada a la existencia de un sistema fiscal de carácter re-distributivo mediante un impuesto progresivo de los ingresos y la implantación de tasas de carácter social. Además, se ve necesaria la existencia de un presupuesto público que debe ser creciente en función de las necesidades financieras que obviamente deberán ir en aumento.

Cuando una administración pública define una actividad como servicio público, tiene dos opciones. Asegurar ella misma su prestación o (a través de una administración o de una agencia pública) o bien puede delegarla también a una empresa o asociación privada mediante externalización o subcontrata de servicios o mediante formas más complejas de colaboración público-privado, que facilitan la presencia del capital privado a largo plazo en el sector público. La forma de gestión no es separable de los fines que se persiguen en un servicio público. Pero el problema es que esta cesión a entidades privadas con ánimo de lucro conllevan una desnaturalización de los servicios públicos con consecuencias negativas para la población.

El servicio público representaba una conquista para los trabajadores y sus familias, y de algún modo, mostraba la posibilidad de otra economía alternativa, fundada sobre las personas y sus necesidades y no sobre el beneficio.

Sin embargo, ahora existe un descontento generalizado por parte de la sociedad española. Ya que esta tendencia de la privatización de los servicios públicos se está extendiendo a todas las áreas sociales. A modo de ejemplo podemos ver como la sanidad o la educación, entre otros sectores, están cambiando progresivamente a manos privadas.

Este efecto trae consigo secuelas irreversibles para la calidad, de cual hablaremos en el siguiente capítulo, de los servicios públicos. Existe aquí una problemática clara. Los poderes públicos, con este cambio de tendencia, perciben la calidad de los servicios públicos de una manera muy diferente a la cual la perciben los ciudadanos.

Otro de los problemas que se pueden detectar es que no se ha logrado una inserción eficaz de los ciudadanos en los asuntos locales. Podría parecer que el problema es que no se dedican los suficientes recursos, o que según afirman algunos economistas, el Estado de bienestar español es más extenso de los que el país puede permitirse.

En realidad España se gasta en dicho estado de Bienestar mucho menos de lo que debería gastarse por su nivel de riqueza. Según fuentes procedentes del Eurostat, la agencia de estadística de la Unión Europea, España, cuyo PIB por cápita es ya el 94% del PIB por cápita promedio de la UE-15, se gasta en su estado del bienestar sólo el 74% de lo que se gasta el promedio de la UE-15. En este sentido, si se gastara el mismo porcentaje, el estado de bienestar español recibiría 66.000 millones de euros más de lo que se gasta ahora. Es una falsedad pues, indicar que nos gastamos más en el estado de bienestar de lo que podemos permitirnos.

El país tiene recursos. Lo que sucede es que el Estado no los recoge, y ello es el resultado de que la mayoría de las rentas superiores no contribuyen al Estado en los mismos porcentajes que en otros países de la Unión Europea. Esto es debido a que grandes empresas multinacionales, como por ejemplo Inditex se ven beneficiadas de muchas bonificaciones que le ofrece fiscalmente el Impuesto de Sociedades.

Por esto, pensamos que los esfuerzos deberían centrarse de una manera más decidida en la eficacia de los recursos públicos. El objetivo debe ser, finalmente implicar al ciudadano en la prestación del servicio público de una manera mucho más participativa.

2.4. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN: EL CIUDADANO COMO CLIENTE

El principal objetivo de la administración pública es, en la teoría servir, como ya hemos dicho, el interés público, entendiendo este por el conjunto un amplio catálogo de derechos sociales que la población demanda. Una buena

administración debería saber adaptarse activamente a los cambios que se producen a su alrededor

Para ello, es necesario que se produzca un cambio de raíz en el enfoque del aparato administrativo y burocrático. Atrás ha quedado el concepto que tenía el ciudadano de la administración laberíntica que describía Larra en su artículo "Vuelva usted Mañana".

Mirando a un pasado, todavía reciente y fresco, se hablaba de una Administración participativa, de una Administración dialogante, de una Administración negociadora, etcétera, mientras que ahora, en los tiempos que corren, el calificativo con el que se empieza a identificar a la nueva Administración que emerge es el de Administración receptiva.

En el artículo preparado por el Comité de Cooperación Técnica del OCDE⁵ titulado: "La Administración al servicio del público" se refleja la preocupación de todos los Gobiernos de la OCDE para "mejorar las relaciones entre las Administraciones y el público", introduciendo las oportunas reformas orientadas a perfeccionar la gestión de los entes públicos abandonando "la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público". Ello supone dar paso a una nueva concepción, la de receptividad administrativa, en virtud de la cual toda Administración debe de tener en cuenta la capacidad de cada ciudadano para enfrentarse a los diversos procedimientos administrativos, facilitándole el acceso a las prestaciones que tenga derecho a percibir de las instituciones públicas.

El problema de construir una Administración receptiva, abierta y transparente va más allá del mero acondicionamiento de una sala de visitas o de la renovación del mobiliario de las oficinas de información. Si así fuera, el problema sería fácil de resolver y todos los Estados lo habrían ya superado. Pero, como dice el documento, "en realidad, la dificultad es mucho más profunda y estriba en la

⁵ *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*

estructura y en los procesos del Gobierno democrático y de la organización administrativa"; y, por esto, "no puede solucionarse con retoques superficiales en el punto de contacto", sino que, por el contrario, hay que ahondar más a fondo y tocar las raíces mismas del problema.

Para que la Administración pueda empezar a sintonizar realmente con sus clientes, que son los ciudadanos, debe situarse al mismo nivel que éstos, para situarse en campos concretos de actuación.

En primer lugar, el ciudadano no siempre entiende el funcionamiento y la estructura de su respectiva Administración, que le resulta complicada y, en muchas ocasiones, tediosa. No sabe quien decide, a quién debe dirigirse, quien es el responsable del asunto del que es protagonista, etc. Los organigramas administrativo le desconciertan y no acierta a moverse entre tanta oficina, tanto despacho, y, en definitiva, una desmesurada ramificación en el organigrama público.

Por ello, si queremos conseguir una administración más comprensible, más adaptada a las necesidades del cliente se deberían clarificar las responsabilidades y competencias del aparato administrativo. Precisamente, este es uno de los puntos que abordaremos más adelante con motivo del objeto de este trabajo que es la elaboración de una carta de servicios de una unidad administrativa concreta.

Pero los ciudadanos no se limitan a intentar comprender el sistema administrativo, sino, que además, quieren que responda a sus demandas y atienda a sus peticiones. Muchas veces no sucede así, porque los responsables políticos y administrativos se distancian de la realidad social y se comportan de manera autoritaria. Para contrarrestar estas tendencias los ciudadanos, los usuarios, los clientes de los servicios públicos solicitan, de una parte, que se les oiga en la fase de elaboración de las decisiones; y de otra, que igualmente se les deje intervenir en la aplicación de las mismas. Sólo por esta vía de colaboración la

Administración no actuará en el vacío, sino plegada a los hechos y sensible siempre a las aspiraciones y urgencias de la calle.

Además, no basta con las condiciones ya expuestas porque el cliente administrativo quiere que el sistema le sea plenamente accesible. La Administración, por lo general, se caracteriza por su resistencia a la accesibilidad y trata de taponar las vías que hagan posible ésta. Para esta nueva administración, ésta es otra de las barreras que hay que erradicar.

La Administración funcionará mejor y el ciudadano se sentirá más implicado en las tareas y actividades de aquélla si, en lugar de marginarle, se le invita a participar en todos los procedimientos en los que tenga interés y respecto de los cuales se sienta parte o protagonista, para que realmente se sienta interesado en los asuntos en los cuales deba intervenir.

Así, la Administración perderá su peligrosa imagen de ángel tutelar que actúa en nombre y para los administrados, pero sin invitarles a la participación activa y responsable. Todo lo expuesto conduce a la fácil conclusión de que la Administración del futuro habrá de renovar sus modos de gestión.

En el futuro, si el administrado tiende a convertirse en un cliente, la Administración deberá seguir un proceso paralelo que la transforme en un auténtico gestor de los servicios y prestaciones públicas, pero sin perder de vista el interés general y todas las características propias de un auténtico servicio público.

Este es el reto que la Administración Pública tiene por delante, y para ello tiene que reconducir gran parte de sus esfuerzos en tratar de equiparar al ciudadano como a un cliente para la empresa en una economía de mercado. Y para dar este paso, es preciso que la administración pública de un giro de ciento ochenta grados en el modo de entender la calidad en la prestación del servicio público, la cual debería tener como objetivo fundamental el modo de facilitar la vida a los ciudadanos.

CAPÍTULO III. LA CALIDAD, LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS, LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN.

3.1. CONCEPTO DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El objetivo fundamental para transformar el modelo de administración actual en administraciones más receptivas pasa por potenciar la búsqueda de la calidad en el ámbito público. Por ello hemos de tener en cuenta que la aplicación de estos modelos de gestión y evaluación en los servicios públicos tiene sus limitaciones en las organizaciones públicas, por la propia naturaleza de las mismas.

Si bien la calidad es concepto complejo y difícil de definir de un modo claro, si que hay algunos expertos que han llegado a extraer aspectos que nos ayudan a entenderlo.

En primer lugar podemos entender la calidad como un tributo. Esta sería la característica que diferencia a un producto de otro. Se supone, por ejemplo, que unos zapatos de piel son de mejor calidad que unos de goma, este atributo del material es una cualidad que lo hace ser de mejor calidad. La calidad de un servicio público podría vincularse, por ejemplo, a la igualdad de trato sin por ello rechazar la preocupación por el coste en sí del servicio.

Otro aspecto importante al hablar de calidad es el modo de ajustarse a las perspectivas de las personas a las que va dirigido el producto o servicio. Esta definición plantea un problema que sería la interpretación que en muchas ocasiones hacen los poderes públicos del sentido de interés general. Desde este punto de vista sólo existe calidad cuando la diferencia entre las expectativas y la percepción real del servicio es cubierta e incluso sobrepasada.

Por último, existe una última teoría que entiende la calidad como la oportunidad de participación del usuario/cliente. Esta teoría, la cual defenderemos a lo largo de todo el trabajo, promueve que no se puede evaluar o medir la calidad pero que, se puede identificar su ausencia, de forma que la calidad debe estar

vinculada a una participación emocional del cliente/ciudadano en el servicio o producto que se le ofrece. De hecho, como veremos en el último capítulo de este trabajo, el objetivo práctico del trabajo es confeccionar una carta de servicios para los ciudadanos para conseguir que los ciudadanos se sientan protagonistas en los procesos en los que toman parte.

Otra variable que hemos de tener en cuenta cuando hablamos de la calidad de los servicios públicos es que éstos se producen en organizaciones públicas, lo que implica que en el origen del servicio existe un derecho, y que el ciudadano no recibe los servicios como consecuencia de una lógica de competencia de mercado, y en la mayoría de ocasiones no tiene la oportunidad de elegir.

En este sentido se ha de aclarar que el reconocimiento jurídico no elimina por sí mismo la necesidad. Por tanto, se ha de proceder a la prestación del servicio a que da lugar este derecho reconocido. Según algunos autores esta prestación efectiva podrá valorarse en términos de calidad siempre en el marco del reconocimiento jurídico previo a la prestación, reconocimiento que marca el camino a seguir y en torno al cual habrá que establecer unas garantías jurídicas que aseguren la defensa de sus derechos por parte de los afectados.

Es cierto que un mercado fuertemente competitivo como el actual todas las empresas tienden a garantizar la mejor calidad en la prestación de los servicios para lograr su supervivencia. Esta lógica no tiene por qué operar de la misma forma en el Sector Público, pues el monopolio del servicio impide esta posibilidad, además de surgir dichas prestaciones en el seno de instituciones con capacidad jurídica, con capacidad de uso y abuso de la violencia legítima. Por lo que se produce una convivencia de procesos de producción de servicios y procesos de garantía de derechos. Procesos que no han de confundirse pero que ineludiblemente deben convivir.

El hecho de pensar en la Administración pública como organización prestadora de servicios no ha de hacernos olvidar la necesaria diferenciación de servicios que estas organizaciones proveen.

Como sabemos el sector público provee de servicios de infraestructuras, servicios públicos (agua, luz, gas, sanidad), actividades formativas y redistributivas (educación, ayudas a los ancianos, a los discapacitados). Actuaciones de certificaciones y emisiones de documentos públicos y los ejercicios de potestad y regulación (policía, recaudación de impuestos, concesiones). Todos ellos son servicios que tienen sus particularidades y requieren un tratamiento específico. Por eso, detrás de todos ellos existe una actuación pública para garantizar igualdad en el tratamiento. Esta igualdad requiere unas garantías de su respeto, lo cual puede colisionar con un concepto privado de eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

3.2. LA IMAGEN DE LA CALIDAD.

En el sector privado el concepto de calidad es indisoluble del concepto de cliente. Es el cliente externo quien define la calidad y es en torno al cliente que se construyen los procesos, métodos y procedimientos de la organización. Esta premisa relaciona calidad y cliente que paga por el producto o servicio. En el sector público, el concepto cliente no tiene por qué identificarse con quien recibe o soporta el servicio. Esto es así hasta el punto de poder configurar una realidad plural que coincide, hasta cierto punto, con el concepto de stakeholder⁶. Lo que quiere decir que el concepto de calidad en la Administración pública tiene que vincularse a una pluralidad (asociación de vecinos, sindicatos, etc. En definitiva cualquier parte afectada) que construye la percepción de calidad en un campo de acción político y controvertido. La cuestión es que el concepto de la calidad en el sector público no consiste simplemente en superar una serie de indicadores de calidad, sino, además, de construcción de una imagen de política de calidad con un enfoque más ligado a la calidad de la Democracia.

⁶ *Stakeholder* es un término inglés utilizado por primera vez por R. E. Freeman en su obra: *“Strategic Management: A Stakeholder Approach”* (Pitman, 1984), para referirse a «*quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa*».

Por otra parte, esta imagen a la que nos referimos, que en términos de percepción del ciudadano se convierten en expectativas de calidad del servicio público tienen que ver con una noción mucho más difícil de determinar que la que se refiere a bienes materiales o mercancías.

Tradicionalmente se han venido manejando varios criterios para apreciar la idoneidad económica de los servicios, y así se ha hablado de la adecuación de la oferta a las expectativas del consumidor de la prestación-precio, de la regularidad y disponibilidad de las prestaciones.

Baudry ha establecido una serie de criterios de la imagen de la calidad a partir de las actitudes y opiniones de los consumidores como son la certidumbre de la prestación, que implica regularidad y conformidad con la demanda; la disponibilidad del personal que ha de prestar el servicio, que supone competencia profesional e incluso amabilidad y cortesía en las relaciones establecidas); la accesibilidad al servicio, no solo físicamente sino también en la sencillez de trato del personal; las posibilidades de comunicación, que implican la posibilidad de que el usuario pueda recibir la información en un lenguaje comprensible; y el conocimiento por parte del prestador del servicio de las expectativas del usuario para que no queden frustradas inicialmente.

En resumen, tenemos la sensación de que el ciudadano, en la mayoría de ocasiones no percibe tanto el resultado en sí del servicio prestado si no aspectos más abstractos como la puntualidad, el recibimiento y el trato del personal. Por ello, afirmamos que la imagen de la calidad es muy difícil de determinar. Sin embargo, la participación del ciudadano en el proceso de prestación del servicio, supone en muchos casos crucial para la consecución de una buena calidad del mismo.

3.3. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD.

La evolución y las transformaciones en el contexto en el que se desarrollan y prestan los servicios públicos exigen una renovación de la Administración pública. La modernización en la prestación de los servicios públicos constituye un elemento central en la mayoría de los países de nuestro entorno a partir de la década de los ochenta. Se trata de poner la Administración al servicio del ciudadano, ya que como señalan las encuestas de la OCDE⁷ los usuarios esperan de la Administración que el sistema administrativo sea comprensible, que responda a sus necesidades, que sus relaciones sean en condiciones accesibles, y que puedan participar más activamente en la gestión de los servicios públicos.

Por ello, en el ámbito de la Unión Europea y de la OCDE las administraciones nacionales vienen incluyendo en sus procesos de reforma la “gestión de la calidad” como una opción para avanzar en la modernidad de la gestión pública y satisfacción de las demandas.

En el caso español, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado mantiene que el servicio al ciudadano debe ser el principio básico que debe presidir la actividad administrativa; y los ciudadanos tienen legítimo derecho a saber cuáles son las competencias de cada administración y a recibir servicios de calidad.

Para ello es necesario el establecimiento de un sistema de gestión de calidad. En los siguientes puntos trataremos dos de los más importantes: el modelo EFQM y la norma ISO 900. Pero antes, trataremos de definir qué es un sistema de gestión de la calidad.

⁷ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

Se trata de una forma de trabajar, mediante la cual una organización asegura la satisfacción de las necesidades de sus clientes, en el ámbito de la esfera pública serían los ciudadanos. Para ello planifica, mantiene y mejora continuamente el desempeño de sus procesos, bajo un esquema de eficiencia y eficacia que le permite lograr ventajas competitivas.

3.3.1. El modelo EFQM

¿Qué es un modelo de excelencia?

Los Modelos de Gestión de Excelencia, nacieron en EEUU, en el año 1987, por decreto del entonces Presidente Ronald Reagan, quien tuvo la gran visión de encargar en 1981, a su secretario de comercio Don Malcolm Baldrige buscar una solución a la invasión de productos japoneses con su filosofía de la Calidad Total o TQM (Total Quality Management). Por lo tanto el Sr. Baldrige convocó a los líderes de las industrias, gerentes de recursos humanos, calidad y marketing, para lograr recuperar la competitividad del país. El resultado de este trabajo fue la creación de un Modelo que permitiera medir la gestión integral de las organizaciones.

Este modelo americano, sirvió de base para desarrollar un modelo europeo, adaptándolo a su contexto. En 1988 se fundó la **Fundación Europea para la Gestión de la calidad** (en inglés, European Foundation for Quality Management, **EFQM**) por los presidentes de las catorce mayores compañías europeas, con el apoyo de la Comisión Europea. En 2011 se registraron alrededor de 500 organizaciones, desde multinacionales o importantes compañías de ámbito nacional hasta universidades e institutos de investigación. La Fundación asumió su papel como clave en el incremento de la eficacia y la eficiencia de las organizaciones europeas, reforzando la Calidad en todos los aspectos de sus actividades, así como estimulando y asistiendo el desarrollo de la mejora de la Calidad.

Como parte de este estímulo, la EFQM (con sede en Bélgica) otorga todos los años el Premio Europeo a la Calidad, utilizando como criterio de decisión el Modelo de Excelencia EFQM⁸.

La EFQM (European Foundation for Quality Management), define a los Modelos de Excelencia como: “Los Modelos de Excelencia en la Gestión son referentes prácticos que ayudan a las organizaciones, midiendo en que punto se encuentran dentro del camino hacia la excelencia y analizando las brechas que puedan existir para alcanzarlas.”

3.3.2 Acercamiento al Modelo EFQM

El Modelo EFQM es un modelo no normativo, cuyo concepto fundamental no es más que la autoevaluación basada en un análisis detallado del funcionamiento del sistema de gestión de la organización usando como guía los criterios del modelo.

Esto no supone una contraposición a otros enfoques (aplicación de determinadas técnicas de gestión, normativa ISO, normas industriales específicas, etc.), sino más bien la integración de los mismos en un esquema más amplio y completo de gestión.

La utilización sistemática y periódica del Modelo EFQM por parte del equipo directivo de una organización permite a éste el establecimiento de planes de mejora basados en hechos objetivos y la consecución de una visión común sobre las metas a alcanzar y las herramientas a utilizar.

Es decir, su aplicación se basa en una comprensión profunda del modelo por parte de todos los niveles de dirección de la empresa y de la evaluación de la situación de la misma en cada una de las áreas.

⁸ Sánchez, Miguel Ferrando, (Calidad total: modelo EFQM de excelencia), P. 53, Editorial Fund, 2000.

3.3.3 El Modelo EFQM consta de dos partes:

Por una parte del conjunto de criterios de excelencia empresarial que abarcan todas las áreas del funcionamiento de la organización y por otro lado de un conjunto de reglas para evaluar el comportamiento de la organización en cada criterio.

En donde podemos dividir dos grupos de criterios: los agentes y los resultados

Los Agentes son aspectos del sistema de gestión de la organización. Son las causas de los resultados. Para cada grupo de criterios hay un conjunto de reglas de evaluación basadas en la llamada “lógica REDER” en donde encontramos los siguientes criterios.

LIDERAZGO: Como el comportamiento y las actuaciones del equipo directivo y de los demás líderes de la organización, estimulan, apoyan y fomentan una cultura de gestión de la calidad.

POLÍTICA Y ESTRATEGIA: cómo la organización formula, desarrolla y revisa su política y estrategia y la convierte en planes y acciones.

GESTIÓN DEL PERSONAL: como aprovecha la organización todo el potencial de su plantilla.

RECURSOS: como gestiona la organización sus recursos de la manera más eficaz y eficiente.

PROCESOS: como la organización, identifica, gestiona, revisa y mejora sus procesos.

Los Resultados, por su parte representan lo que la organización consigue para cada uno de sus actores (Clientes, Empleados, Sociedad e Inversores).

RESULTADOS EN LOS CLIENTES: Qué éxitos ha conseguido en relación a la satisfacción de los clientes.

RESULTADOS EN LAS PERSONAS: qué resultados se han obtenido en relación con la satisfacción personal.

IMPACTO EN LA SOCIEDAD: qué se está consiguiendo en relación a la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad. Cómo es percibida la manera en que la organización entiende la calidad de vida y el entorno.

RESULTADOS CLAVE: qué resultados se han obtenido respecto a los objetivos empresariales planificados y la satisfacción de las necesidades y expectativas de todos aquellos que tengan intereses en la organización.

A continuación se describiremos con detalle los criterios de evaluación del concepto REDER. Estos son:

ENFOQUE: Este abarca lo que una organización ha planificado hacer y las razones para ello. En una organización excelente, el enfoque estará, sólidamente fundamentado, es decir, tendrá una lógica clara, procesos bien definidos y desarrollados y una clara orientación hacia las necesidades de todos los grupos de interés; y, por otra, estará integrado, es decir, apoyara la política y estrategia y, cuando así convenga, estará vinculado a otros enfoques.

DESPLIEGUE: Se ocupa de lo que hace una organización para desplegar el enfoque. En una organización considerada excelente, el enfoque se implantara en las áreas relevantes y de un modo sistemático.

EVALUACIÓN Y REVISIÓN: Aquí se aborda lo que hace una organización para evaluar y revisar el enfoque y el despliegue de dicho enfoque. En una organización considerada excelente, el enfoque y su despliegue estarán sujetos a mediciones regulares y se realizaran actividades de aprendizaje, empleándose el resultado de ello en identificar, establecer prioridades, planificar e implantar la mejora.

RESULTADOS: Este elemento se ocupa de los logros alcanzados por una organización considerada excelente, mostrara tendencias positivas y/o un buen

rendimiento sostenido, los objetivos serán adecuados y se alcanzaran, y el rendimiento será bueno comparado con el de otras organizaciones y será consecuencia de los enfoques. Además, el ámbito de aplicación de los resultados abordara las áreas relevantes.

Cuando a una organización se le puntúa mediante la matriz de puntuación REDER (Cuadro 1), se le asigna un peso específico a cada uno de los nueve criterios para calcular el número de puntos asignados finalmente a cada criterio. La Matriz de puntuación REDER es el método de evaluación para puntuar los documentos de solicitud que se presentan al Premio Europeo a la Calidad. También se puede utilizar por las organizaciones que quieran servirse de una puntuación para realizar benchmarking o para otro propósito.



Ilustración 1: Esquema del modelo EFQM⁹

La satisfacción del cliente, la satisfacción del personal y un impacto positivo en la sociedad se consiguen mediante el liderazgo en la política y estrategia, una acertada gestión del personal y una adecuada definición de los procesos, lo que nos conducirá, finalmente, a la excelencia de los resultados empresariales.

⁹ Fuente: (www.excelencia-empresarial.com, 2000). Recuperado el 24 de febrero de 2013

Este modelo de la excelencia, es perfectamente extrapolable al ámbito de un organismo público, como es el caso de la propuesta que más adelante desarrollaremos. Y lo único que cambiaría, como ya hemos comentado con anterioridad sería su fin, es decir, la satisfacción del ciudadano-cliente.

Los resultados han de mostrar tendencias positivas, compararse favorablemente con los objetivos propios y con los resultados de otras organizaciones, estar causados por los enfoques de los agentes y abarcar todas las áreas relevantes.

Los agentes han de tener un enfoque bien fundamentado e integrado con otros aspectos del sistema de gestión, su efectividad ha de revisarse periódicamente con objeto de aprender y mejorar, y han de estar sistemáticamente desplegados e implantados en las operaciones de la organización.

Finalmente podemos concretar que los objetivos que persigue el modelo EFQM son la detección de los puntos fuertes, las áreas de mejora y el diseño y desarrollo continuo de planes y acciones de mejora.

CAPÍTULO IV. LAS NORMAS ISO 9000. GESTIÓN DE LA CALIDAD TOTAL.

4.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La familia de normas apareció por primera vez en 1987 teniendo como base una norma estándar británica (BS) y se extendió principalmente a partir de su versión de 1994. Al renovar el enfoque, más orientado a la gestión por procesos se editó la versión 2000. Recientemente, tras incluir en esta última algunas aclaraciones y actualizaciones, se ha llegado a la norma vigente en la actualidad ISO 9001:2008. Esta es la principal norma de esta familia de norma del Sistema de Gestión de Calidad.

4.2. CARACTERÍSTICAS

La familia de normas ISO 9000 es un conjunto de normas de calidad establecidas por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) que se pueden aplicar en cualquier tipo de organización (empresa o administración pública).

Su implantación en estas organizaciones, aunque supone un intenso trabajo, ofrece una gran cantidad de ventajas para la organización.

Los principales beneficios serían una reducción de rechazos e incidencias en la producción o prestación del servicio, un aumento de la productividad, un mayor comportamiento con los requisitos del cliente y una mejora continua.

4.3. ESTRUCTURA

4.3.1. Los Principios de La Gestión de La Calidad

Ocho son los principios que ISO propone considerar y respetar en la documentación del Sistema de Gestión de la Calidad. Están incorporados en los requisitos del referencial.

1. Enfoque al cliente

La empresa depende de sus cliente; por ello, debería comprender sus necesidades y expectativas, actuales y futuras, satisfacerlas y mejorar su percepción.

Mejorando la comprensión de sus necesidades, expectativas actuales y potenciales integrando sus con los objetivos empresariales;

Conseguir el equilibrio en la satisfacción de todas las partes interesadas: clientes, personal, proveedores, sociedad y propietarios

Fomentar una gestión operativa coherente con este principio, personas con las competencias necesarias.

Alcanzar poder medir la satisfacción de los clientes para estudiarla y mejorarla.

2. Liderazgo

Se trata de crear y mantener unidad de propósito y un ambiente interno que permita al personal involucrarse en la consecución de los objetivos de la empresa:

Estableciendo una clara visión de futuro de la empresa y un esquema claro de su misión y valores, marcar objetivos y metas ilusionantes, Implantar estrategias para lograr los objetivos y promover una comunicación abierta y fluida.

Para poder desarrollar en el equipo de trabajo una actitud autónoma y responsable que les resulte más fácil comprender y responder a los cambios en el entorno.

3. Participación de las personas.

Se dice que el personal es el activo más importante de cualquier empresa. Es esencial apoyar su aprendizaje y optimizar su conocimiento.

Establecer competencias personales, fomentar el trabajo en equipo para compartir conocimiento y experiencia. Alcanzar la innovación y creatividad para alcanzar los objetivos de la empresa y mejorar la respuesta y acción a la hora de plantear la responsabilidad en la resolución de problemas.

4. Enfoque basado en procesos.

Los resultados se alcanzan más eficazmente cuando los recursos y las actividades se gestionan como un proceso:

Identificando para poder formalizar y gestionar los procesos necesarios para la consecución de los objetivos deseados. Comprendiente de este modo las necesidades de los clientes externos e internos.

Conseguir evaluar los riesgos de los procesos, asignar un propietario a cada proceso y los recursos necesarios para su puesta en funcionamiento con el fin de poder evaluar su eficacia e eficiencia

5. Enfoque de Sistema para la Gestión.

Mejorar la eficacia de la empresa mediante la gestión de un sistema de procesos interrelacionales.

Definir y estructurar el Sistema de Calidad, con una posible aplicación del ciclo P.D.C.A. Mejorando continuamente el Sistema mediante la medición, evaluación y análisis.

6. Mejora continua

Establecer un propósito permanente para la empresa para alcanzar una mejora continua que englobe a todas las personas de la empresa.

Manteniendo iniciativas como promocionar actividades basadas en la prevención, fomentar el uso de las herramientas para el análisis y la resolución de problemas en equipo, involucrar a todo el personal en la toma de decisiones y consejo a la de Dirección.

Determinar un esquema de objetivos y medidas para orientar los esfuerzos de mejora en donde se pueda planificar y gestionar las iniciativas e ideas propuestas

7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones

Las decisiones eficaces se basan en la información obtenida al analizar los datos recogidos (clientes, procesos y productos). La toma de decisiones, de manera responsable, es parte del trabajo de todos.

Algunas propuestas serian: la recogida de datos e información relativa al objetivo, poder asegurar la fiabilidad y accesibilidad de datos e información, mantener una toma de decisiones equilibrando análisis de datos con experiencia e intuición.

8. Relaciones mutuamente beneficiosa con el suministrador.

Los suministradores son un valioso recurso externo que hay que gestionar con eficacia para optimizar el valor creado en conjunto.

Identificando los suministradores clave para la consecución de los objetivos (estratégicos y operativos). Aportando un equilibrio corto/largo plazo en las relaciones y desarrollando una mejora conjunta de productos y procesos con el fin de poder comprender y compartir la información sobre las necesidades del cliente estándar.

4.4. MODELO DE ENFOQUE BASADO EN PROCESOS Y DE SISTEMA PARA LA GESTIÓN

Tomando como punto de partida la B5750, (British Estándar) / 1979, desde 1987 hasta la fecha, ISO ha publicado las siguientes normas (de Sistemas de la Calidad):

- Serie ISO 9000:1994. Contiene tres modelos para el Aseguramiento de la Calidad en función de la actividad de la empresa (reemplazadas por la edición).
- ISO 9000:2000. Principios y vocabulario del Sistema de Gestión de la Calidad.
- ISO 9001:2000. Describe un modelo con los requisitos para el diseño de un Sistema de Gestión de la Calidad (El término de Aseguramiento se reemplaza por el de Gestión).
- ISO 9004:2000. Directrices para llevar a cabo la mejora del sistema de Gestión de la Calidad.
- UNE 66174:2003: Guía para la evaluación del Sistema de Gestión de la Calidad según la norma ISO 9004:2000. Herramientas y planes de mejora.

El objetivo que subyace en esta normalización es el de conseguir y mantener la calidad real del producto o servicio de acuerdo con los requisitos normativos, especificados por el cliente o por la propia empresa. Para ello se requiere interpretar las normas para su adaptación a las características y tipo de producto o servicio de cada empresa.

Debe de quedar claro que la norma 9001:2000 no es en absoluto un estándar de producto ni requisitos que un bien debe cumplir, ya que en ellas no hay ningún criterio de aceptación de productos o servicios. Establece los requisitos de un

sistema de Gestión de la Calidad, siendo complementario de los requisitos del producto o servicio.

4.4.1. Enfoque a un proceso

Decimos que es un enfoque porque a semejanza de una máquina de fotos, donde la realidad es independiente del enfoque, se trata de una forma de ver las cosas; la realidad, la empresa y su entorno, son las mismas con independencia del enfoque que adoptemos.

Ahora bien, un determinado enfoque nos permite ver con claridad determinadas cosas que otro enfoque no muestra.

El enfoque del referencial ISO 9001:2000 se basa en un modelo de Procesos cuyo propósito es la mejora continua de la eficacia en el funcionamiento de la empresa. Lo que el referencial nos propone es gestionar actividades y recursos como un proceso.¹⁰

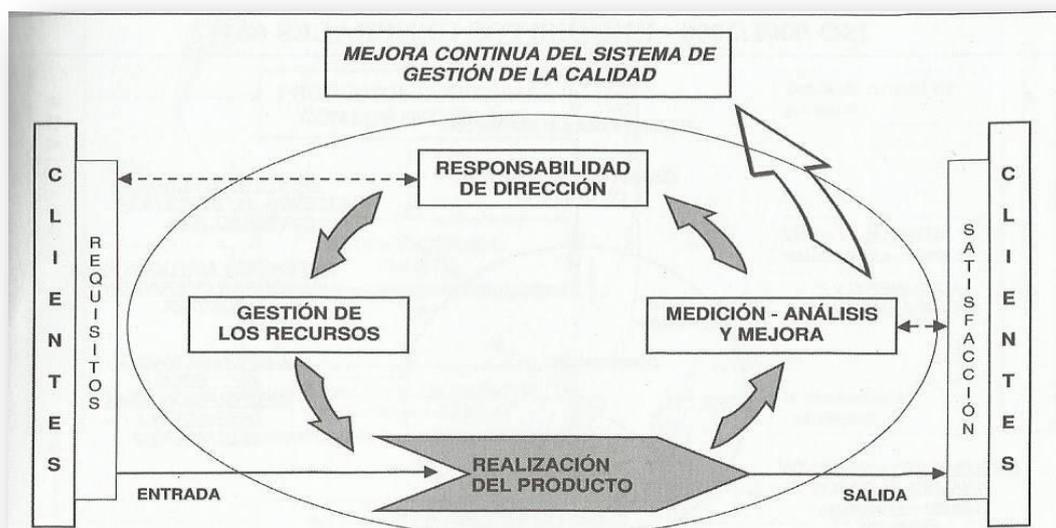


Ilustración 2: Esquema de la Norma ISO 9001:2000 basado en la mejora continua del sistema de gestión de la calidad

¹⁰ Aymar, Joaquín Deulofeu. (Gestión de la calidad total en el comercio detallista), Editorial Pirámide, 2002 Pág. 74

En este modelo se puede constatar como los clientes proporcionan a la empresa las entradas esenciales en forma de requisitos, al tiempo que reciben sus salidas en forma de productos o servicios de valor añadido.

El sistema de Procesos incluye:

Los procesos de comunicación con el cliente y la difusión interna de sus requisitos (Dirección) y los procesos de medición de la satisfacción percibida (Medición, Análisis y Mejora).en donde podemos obtener un **certificado de calidad**, el cual no es más que un reconocimiento formal y publico de que la organización cuenta con un Sistema de Gestión de la Calidad enfocado a satisfacer las necesidades de sus clientes¹¹.

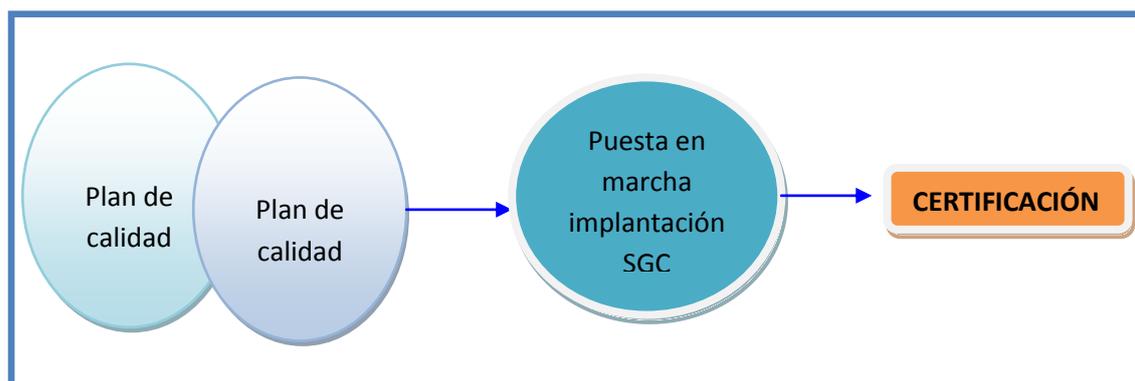


Ilustración 3: Proceso de obtención del Certificado de Calidad

Este certificado lo otorga una empresa habilitado para ello. ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) es el organismo designado por la Administración Pública española para que controle y autorice a determinadas empresas para otorgar certificados de calidad.

¹¹ Sánchez, Pilar. (Comunicación y atención al cliente), editorial Editex, pág. 106.

Antes de expedir el sello de calidad, la empresa certificadora comprueba, mediante un examen de procesos (auditoría externa), que el solicitante cumple con todas las especificaciones de la norma ISO de referencia.



Ilustración 4: Sello de certificación de calidad

Este sello¹² de calidad es utilizado como elemento publicitario, y puede verse junto al logotipo o el nombre de muchas empresas, para indicar que cumple con la norma ISO de calidad y que ha pasado el examen. El sello ofrece ciertas ganancias respecto al resultado.

La certificación tiene validez por un tiempo determinado, para seguir contando con ella la empresa tendrá que volver a pasar otras auditorías y demostrar que sigue cumpliendo con los requerimientos de calidad.

4.4.2. Limitaciones de la norma

ISO 9001:2000 tiene sus grandes ventajas así como sus limitaciones consecuencia de su “visión formalista de la gestión”. Es una norma de requisitos que por definición, han de ser objetivos y auditables.

Ocurre que en las empresas y, en general, cualquier organización, hay muchas cosas que son importantes para conseguir objetivos pero el problema es que están cargados de un gran componente subjetivo.

4.5. ISO 9004:2000. DIRECTRICES PARA LA MEJORA

ISO 9004 contiene una serie de directrices para la mejora de la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad. Está estructurado en los mismos capítulos que ISO 9001 con lo que facilita mucho su consulta.

Destacaremos que se trata de directrices (ideas, prácticas, sugerencias) para la mejora, no de requisitos a cumplir por la empresa. Por ello, ISO 9004 no es un

¹² Sánchez, Pilar, (Comunicación y atención al cliente), p. 119, editorial Editex, 2012.

referencial para certificación; en buena medida recoge como directrices lo que, siendo conveniente, no pueden ser requisitos.

Como temas dignos de mencionar en la ISO 9004, por su complementariedad con los requisitos de ISO 9001, hemos resaltado los siguientes:

El Compromiso de la dirección. Que se complementa con los objetivos estratégicos, el liderazgo, la participación en la mejora y una gestión del cambio.

El enfoque al cliente lo complementa al enfatizar en la satisfacción de las necesidades y expectativas de las “partes interesadas”: clientes (actuales y futuros), personas, proveedores y aliados, comunidad y accionistas.

La Planificación estratégica no sólo de la calidad.

La Revisión por la Dirección. Incluye la consideración de la competitividad de la empresa (benchmarking, mercado y competidores).

Los Recursos humanos en donde se enfatiza mucho en la participación del personal, se habla de la conveniencia del trabajo en equipo y de la innovación, se aporta campos en los que formar a las personas para conseguir los objetivos de la empresa y facilitar su participación activa.

El Ambiente de trabajo. Se desarrolla su alcance.

Los Nuevos temas den el Área 6 como son; La gestión de la información para generar conocimiento, proveedores y alianzas, los recursos naturales y financieros

La Planificación de la Realización del producto o prestación del servicio, en donde se desarrollan los objetivos a satisfacer con la documentación de los procesos y el papel del personal y se aportan muchas ideas para la gestión de los procesos.

Las Compras. Se desarrolla el “proceso de control del proveedor”.

La Medición: para detallar el uso de los resultado poder añadir “medidas financieras”, fomentar el uso de la Autoevaluación, añadir el “Seguimiento y Medición de la satisfacción de las personas interesadas”, proporcionar una “Mejora continua”. Crear cultura y proceso de mejora continua y contemplar la Mejora Radical (puntual/significativa) como complemento de la mejora continua.

La Autoevaluación: Fomentando insistentemente su uso como herramienta de medición, creando un input más para la Revisión por la Dirección, otorgando la idea la extensión del Anexo A “Directrices para la Autoevaluación” de ISO 9004.

CAPÍTULO V. LA CARTA DE SERVICIOS.

Si bien en los capítulos anteriores hemos analizado en profundidad dos herramientas importantes para determinar la calidad de un producto o servicio como son el modelo EFQM y las normas ISO (en especial la ISO 9001:2000), en éste, daremos a conocer un sistema mucho más aplicable a organizaciones públicas que los dos anteriores: las cartas de servicios

5.1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones con el ciudadano constituyen una parte esencial de la misión de la Administración. En los últimos años, sin embargo, la naturaleza de esa relación ha sufrido una notable transformación, caracterizada por la emergencia del concepto de ciudadano-cliente, del que ya hemos hecho referencia a lo largo de todo el trabajo.

Aunque gran parte de los procesos de modernización que se han llevado a cabo lo han hecho bajo la promesa de restituir y fortalecer el papel de la sociedad civil, y por ende del ciudadano, los instrumentos empleados para llevarlos a cabo dejan un amplio espacio para la duda. Así, se ha podido destacar (Haque, 1999) que la creciente similitud entre la administración pública y la empresa privada, en términos de objetivos, actitudes y reglas, ha debilitado la posición del ciudadano y la identificación del servicio público como una institución especial, que representa y sirve el interés público. Junto a ello, también se pueden observar que también están apareciendo otras políticas de modernización que pretenden mejorar la prestación del servicio público, mediante la participación.

Como también hemos apuntado anteriormente, existe una reticencia por parte de los empleados públicos a esta participación del ciudadano. Éstos ven con malos ojos que personas sin especial preparación técnica y que ignoran la complejidad de los procesos, co-dirijan o co-evalúen. Una cosa es consultar a los ciudadanos, atender correctamente al público y mejorar los estándares del servicio y otra muy distinta, darles la oportunidad de intervenir en ellos.

Pese a todo en la actualidad existen brotes de una nueva gestión pública que promulgan como valores fundamentales la equidad y la justicia social que lleven a producir mayor “valor público”. Y esta nueva gestión debería poner en marcha políticas de modernización. En este proceso de renovación y cambio resulta crucial el papel y la posición que se otorga a la ciudadanía.

Y para esta mayor participación del ciudadano, una de las herramientas que creemos de vital importancia es la carta de servicios. Las Cartas se conviven inicialmente como un compromiso de los servicios públicos con los ciudadanos. Las Cartas tienen una doble función. Por una parte, exigen una revisión de los objetivos de las organizaciones públicas y de sus procesos administrativos, definiendo con claridad la misión de la organización y estableciendo mecanismos para su control y evaluación. De otra, pretenden informar a los usuarios de lo que pueden y deben esperar del servicio, de las formas de reclamación por los incumplimientos o el trato inadecuado y, en su caso, de los mecanismos de satisfacción.

5.1.1. El nacimiento de las Cartas de Servicios: la experiencia británica.

Las Cartas de Servicios son inicialmente un producto de las políticas conservadoras de reforma del sector público iniciadas en el Reino Unido por el gobierno thatcherista, y representan, en cierta manera, su consolidación en la dirección de transformar radicalmente los servicios, acercándolos al sector privado. La primera Carta fue aprobada al final de 1991, por iniciativa del entonces primer ministro John Major, con el objetivo de establecer el principio de la soberanía del consumidor.

La idea de convertir al ciudadano en cliente tenía el objetivo de cambiar el modelo de los servicios estableciendo la soberanía del usuario consumidor. La atención se pone en los estándares del servicio, la eficiencia y la eficacia, la accesibilidad y el buen trato, facilitando la emisión de quejas y reclamaciones.

En realidad se presta escasa atención a la idea de la ciudadanía, relegando a segundo plano los aspectos colectivos y de solidaridad que unen a los miembros

de una comunidad, y se emplean términos alternativos (usuario, público, cliente, consumidor) más en sintonía con la nueva manera de entender las obligaciones públicas. Este giro puede sintetizarse en el lema “del servicio público al servicio al público”.

La idea de otorgar unos derechos efectivos a los usuarios en la prestación de servicios es una idea atrayente, especialmente dada la escasa sensibilidad de la burocracia tradicional hacia las necesidades peculiares de cada persona. Pero los nuevos derechos establecidos en las Cartas son en realidad reduccionistas respecto a la noción de ciudadano, pues contemplan esencialmente su vertiente como consumidor.

Pese a ello, se pueden observar algunos obstáculos para llevar las ideas de las Cartas a la práctica. La escasa atención prestada al ciudadano en las Cartas de Servicio británicas tiene que ver con distintos factores. Algunos provienen inevitablemente de la propia concepción de las Cartas, al menos en sus inicios, que se preocupan sobre todo por incidir en el nuevo orden que pretenden implantar: volcar las organizaciones públicas hacia la consecución de resultados, sacudiendo la rutina y el conformismo. Otros pueden relacionarse con una determinada concepción política, la conservadora, del papel y la misión de las organizaciones públicas.

El siguiente cuadro nos muestra la evolución del contenido y la dirección de los cambios de las Cartas de Servicios.

Carta conservadora Major 1991	Carta conservadora Major 1994	Carta laborista “Service first” 1998
Estándares		
Apertura	Consulta	Consulta y apertura
	Calidad (enderezar las cosas equivocadas)	
Información		Información
Elección		
No discriminación	Cortesía y asistencia	Trato justo
Accesibilidad	Rentabilidad (valor a cambio de dinero)	Innovación y mejora
		Trabajar con otros proveedores

Ilustración 5: Evolución de las Cartas de Servicios Británicas

En primer lugar se puede apreciar la repetición de algunos elementos clave, como el establecimiento de estándares para los servicios, la información, la apertura hacia los usuarios y la consulta sobre las condiciones del servicio. En la Carta de 1991¹³ se instauran algunos principios esenciales para derribar las barreras entre la administración y el ciudadano.

La posibilidad de elegir entre proveedores alternativos, que es difícil de implementar en la práctica ya que supone eliminar lo específicamente público, y abrir la puerta a las prácticas más agresivas de los negocios.

¹³ Haque, Shamul, (“Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration”), p:63, editorial Board, 1999.

En la segunda Carta británica se avanza decididamente en la mejora de los procesos y en la consecución de los principios de encauzar las cosas equivocadas, valor por dinero y cortesía.

Los contenidos que en la primera Carta tenían mayor relación con la concepción política de la ciudadanía, el principio de la no discriminación y de accesibilidad a los servicios, desaparecen definitivamente.

La decisión del gobierno laborista de retomar y revisar las Cartas, cambiando su denominación, es del todo significativa. El nuevo título, "Primero el Servicio" (Service First), en el que se suprime el término ciudadano, refuerza la visión de los servicios públicos como una relación de mercado entre el proveedor y el de cliente-usuario-consumidor. En este sentido, la Carta laborista añade los criterios de innovación y mejora, y trabajar con otros proveedores.

El único camino a seguir para retomar un proyecto más amplio del ciudadano-cliente es el refuerzo de nuevas formas de participación de los usuarios. En qué medida puede abrirse un diálogo entre el gobierno y los ciudadanos sobre la provisión de servicios que vaya más allá de la mejora de sus resultados y sus estándares de producción es todavía algo incierto, pero la crisis detectada en algunos servicios puede facilitararlo.

La posibilidad de reconstituir un nuevo concepto de ciudadanía a partir del consumidor es problemática. Para empezar, la capacidad del usuario para expresar sus deseos y necesidades está condicionada por la misma oferta del servicio. Habría que comenzar por conocer cuáles son los deseos de los ciudadanos, y luego implementarlos de la manera más eficiente. Pero, sobre todo, la calidad de vida y el fortalecimiento de los valores democráticos sólo en una cierta medida tienen que ver con la calidad de los servicios. Contemplar al ciudadano básicamente como un cliente significa ignorar su vertiente política y su capacidad de compromiso con los valores de la sociedad en la que quiere vivir.

5.1.2. La experiencia de otros países europeos. Las cartas de Francia y Bélgica.

Las Cartas de servicios han tenido un amplio eco en gran parte de los países europeos (Francia, 1992; Portugal, 1992; Italia, 1994; Bélgica, 1993; etc.). Todas las Cartas establecen estándares para los servicios, indicadores de calidad, normas de acceso y atención al ciudadano. Pero es cierto también que las diferencias son importantes en cuanto a compromisos y derechos del consumidor. Para los propósitos de este trabajo nos fijaremos en la Carta francesa y la belga, precisamente porque ofrecen versiones distintas del modelo anglosajón.

Una nota característica de la Carta francesa es precisamente, la inserción de los principios de la soberanía consumidor-ciudadano en un contexto burocrático, altamente juridificado. Así, los principios que se establecen en esta carta son la garantía de la igualdad, la neutralidad y la continuidad de los servicios, la accesibilidad a la información y los servicios, el establecimiento de estándares de calidad, la transparencia y atención al ciudadano y la asistencia.

El compromiso con la modernización de los servicios públicos belgas fue recogido en la Carta de Servicios publicada en el diario oficial de 22 de enero de 1993. El reconocimiento de los derechos de los usuarios a obtener unos servicios adecuados se establecía como base de una política que debía ser compartida por todas las administraciones.

Los principios establecidos en esta Carta (Carta del Usuario de los Servicios Públicos), que cada servicio debe desarrollar con arreglo a su propia iniciativa, invitan a los ciudadanos a realizar una legítima presión sobre las administraciones para obtener calidad en los servicios¹⁴. Los principales compromisos son la accesibilidad y transparencia (identificación de los empleados públicos, transmisión y compulsión de documentos, descentralización de los tribunales administrativos), la legitimidad y simplificación de los documentos, la aplicación de

¹⁴ Bovaird, Toni. (Performance assessment of service quality: lessons from UK national initiatives to influence local government), p:113, editorial Taylor & Francis e-library, 1996

las obligaciones legales (motivación de los actos, organización del derecho a ser escuchado, protección de los datos personales, publicidad, etc.), información y política de educación (derecho a obtener información y educación permanente, libertad de expresión para los funcionarios públicos, receptividad hacia el público), y simplificación, codificación y evaluación de las normas.

En el siguiente cuadro podemos apreciar las principales similitudes y diferencias entre las cartas británicas y la francesa y la belga. La más evidente y destacable es la mención explícita a los derechos ciudadanos jurídicamente protegidos en las Cartas continentales¹⁵, que no existen en el documento británico. La conocida diferencia entre el sistema inglés y el continental en cuanto al valor y el papel de las normas, puede explicar en buena medida este hecho. Pero sólo en parte.

Carta británica 1991	Carta belga 1993	Carta francesa 1992
Estándares		
Apertura	Transparencia	
	Simplificación y evaluación	
Información		
Elección		
No discriminación	Aplicación de las obligaciones legales	Igualdad, neutralidad y continuidad
Accesibilidad		Accesibilidad y atención al ciudadano

Ilustración 6: Comparación de los principios de las Cartas de Servicios británica, belga y francesa

¹⁵ Fuente: Haque, M. S. (*“Relationship between citizenship and public administration: a Reconfiguration”*), pág. 88.

A la idea anterior habría que añadir las dispares opciones en la estrategia y la concepción de las reformas de los servicios. En los países europeos señalados, las decisiones acerca de la conversión del ciudadano de mero usuario en cliente de los servicios, es un cambio más pausado y menos radical. Los principios establecidos no inciden tanto en hacer competitivos los servicios y proporcionar capacidad de elección a los usuarios, según las reglas del mercado, cuanto en mejorar los procedimientos y los resultados de las organizaciones públicas. Pero al mismo tiempo, y esto es decisivo, aprovechan la ocasión para hacer efectivos y fortalecer los derechos de los consumidores como ciudadanos (igualdad y neutralidad de los servicios, motivación de los actos administrativos, confidencialidad de los datos).

Desde esta perspectiva, se abre una vía para que las Cartas de Servicios puedan constituir una herramienta a favor de la ciudadanía, haciendo operativos y fortaleciendo los derechos y el Estado de Derecho. La inclusión de estos principios en las Cartas es también un reconocimiento implícito de un insatisfactorio cumplimiento de las garantías jurídicas esenciales en países con larga trayectoria democrática.

La coincidencia de las Cartas continentales en el principio de transparencia, y por tanto en la posibilidad de controlar las actuaciones públicas, conecta con requisitos propios de un orden democrático, pero también con aspectos sustanciales para erradicar la irresponsabilidad o la ineficiencia.

El centro de coincidencias de las tres Cartas es amplio en torno a los principios más característicos de la nueva forma de gestionar los servicios públicos: el establecimiento de estándares de calidad, el compromiso por mejorar la eficiencia y la eficacia, el trato cordial y respetuoso con el público, la consideración de los empleados públicos no como autoridades sino como facilitadores del servicio, la información exacta y pertinente de lo que el ciudadano puede esperar, y exigir, en cada caso, y la accesibilidad.

5.1.3. La Carta de Servicios en España

El proceso de modernización administrativa en España no empieza hasta comienzos de los años 90. El motor impulsor durante todo el período va a ser el Ministerio de las Administraciones Públicas, lo que ya de partida revela una cierta debilidad en esta política pública, que no logra el compromiso abierto de los presidentes de gobierno. Las iniciativas del Ministerio encargado de la reforma tienen que hacer frente también a la indiscutida hegemonía del Ministerio de Hacienda en los consejos de ministros.

La modernización administrativa en España tiene tres planos: la acomodación de las estructuras organizativas a la nueva distribución territorial del poder establecida por la Constitución de 1978, y a la asunción progresiva de competencias y servicios por parte de las comunidades autónomas; el proceso de adelgazamiento del Estado, privatizando una parte sustantiva del sector público estatal (telecomunicaciones, energía, monopolios fiscales, etc.); y, finalmente, los aspectos funcionales o de la gestión, con importantes repercusiones en el diseño organizativo. Es en este último plano donde se insertan las Cartas de Servicios.

La reforma administrativa en España no se propone alterar la organización burocrática tradicional. En las distintas ocasiones que ha habido para alterar sus reglas básicas, la última de ellas concretada en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, 1997), se ha optado por una línea de renovación, de carácter evolutivo, que incide sobre todo en los métodos y los instrumentos para obtener una utilización eficaz y eficiente de los recursos y una mejora de los servicios.

Las principales actuaciones, que podemos ver en la siguiente tabla, van asumiendo las corrientes europeas de mejora de la gestión que culminan con la implantación del modelo de calidad de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management - EFQM) y que hemos

podido tratar con más detenimiento en el capítulo anterior, para el sector público¹⁶.

Año	Actuación	Medidas
1990	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio Delphi. - Reflexiones para la modernización de la administración del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de las necesidades de modernización
1992	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Modernización - Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo (30/1992) 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo con los principales sindicatos sobre medidas de modernización. - Actualización de los derechos de los ciudadanos. - Simplificación de procedimientos. - Uso de las tecnologías de la información.
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Observatorio de la calidad de los servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de la implantación del enfoque de la calidad - Evaluación de algunos servicios
1996	<ul style="list-style-type: none"> - Relación de procedimientos administrativos. - Sistema de gestión de quejas y sugerencias 	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenación y clarificación de los principales procedimientos. - Mejora de la gestión de quejas y sugerencias.
1997	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). - Ventanilla única. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora en los procedimientos. Posibilidad de presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos. - Interconexión de los registros de todas las administraciones para presentación de escritos.
1999	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de la e-administración. - Cartas de Servicios. - Premios a la calidad y las mejores prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Puesta en marcha de una intranet administrativa. - Compromisos de calidad de los servicios. - Estímulos a la mejora.
2000	<ul style="list-style-type: none"> - Libro blanco de los servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - El nuevo papel de la administración y de los servicios públicos orientados

Ilustración 7: Principales medidas de la reforma administrativa en España

¹⁶ Olias de Lima, Miguel, (Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE), P.151, editorial Pearson.

5.2. DEFINICIÓN.

Así pues, ya estamos en disposición de hacer una primera definición sobre las Cartas de Servicios. Éstas son un documento mediante el cual la administración informa a los ciudadanos por anticipado sobre qué clase de servicios pueden esperar y sobre los compromisos de calidad que asume.

Los objetivos generales de las Cartas son múltiples, e incluyen al menos tres aspectos. Aquellos relacionados con la legitimidad democrática, mediante la difusión de información y la rendición de cuentas de los servicios financiados con fondos públicos. Aquellos que tienen que ver con los derechos ciudadanos y sus garantías, haciendo efectiva la influencia de los ciudadanos en el contenido de los servicios. Y, finalmente, aquellos que afectan la mejora de los servicios y la responsabilidad de los gestores, fortaleciendo los sistemas de evaluación.

Son objetivos expresos de las Cartas de Servicios: la transparencia, la información, la accesibilidad, los compromisos de calidad, la participación y consulta de los usuarios, y la responsabilización de los administradores públicos.

La Administración General del Estado no ha establecido un modelo cerrado y único de Carta. Al tratarse de un programa global para todos los ministerios, se establecen unas pautas generales o elementos mínimos, y se deja al criterio de cada organismo responsable la especificación de sus contenidos.

Prácticamente la totalidad de los ministerios, y sus delegaciones territoriales, cuentan hoy en día con Cartas en diferentes servicios, aunque quedan todavía muchos centros pendientes de elaborarlas. Sus contenidos y compromisos son bastante variables.

Las informaciones y compromisos asumidos en las Cartas son de tres órdenes:

La Información sobre el servicio. La identificación y descripción detallada de la misión, catálogo de servicios y normas reguladoras de las prestaciones. Debe incluir los derechos concretos de los usuarios y la forma para presentar quejas y reclamaciones.

Los Compromisos de calidad. Determinación de los estándares que de manera cuantificada (por ejemplo, tiempos y plazos de respuesta) y verificable sean asumidos por el servicio. Debe incluir los indicadores para evaluar la calidad. Estos niveles de calidad, en todo caso, comprenderán:

Los plazos previstos para la prestación de servicios y/o la tramitación de procedimientos; Los mecanismos de comunicación e información; Los horarios y lugares de atención al público; Las indicaciones que faciliten el acceso al servicio; Los sistemas de aseguramiento de la calidad, protección del medio ambiente, o seguridad e higiene y por último los indicadores para la evaluación de la calidad.

La Información de carácter complementario. Directorio (postal, telefónico y telemático), medios de acceso y transporte, etc.

Las informaciones y compromisos asumidos en las Cartas permiten que el ciudadano pueda presentar quejas y reclamaciones (dispone de un Libro de Quejas y Reclamaciones) mediante el cual pueden tener una respuesta más rápida que los recursos administrativos típicos, con lo que esto conlleva de actualización de unos derechos que, de otra manera, pueden necesitar años para su satisfacción.

Finalmente, en el siguiente cuadro¹⁷ podremos observar las diferencias y similitudes más significativas entre estas herramientas para poder medir la calidad de una organización pública: las normas ISO, EFQM y las Cartas de Servicios:

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE ISO, EFQM Y LA CARTA DE SERVICIOS	
<u>SIMILITUDES</u>	<u>DIFERENCIAS</u>
Buscan la mejora continua.	En sus objetivos: ISO: asegurar el buen funcionamiento. EFQM: buscar la excelencia (estrategia y resultados). Carta de servicios: Su principal objetivo es la comunicación al ciudadano.
Se basan en visión de proceso.	
Se basan en normalizar y racionalizar.	
Se fundamentan en indicadores.	
Se basan en evidencias.	En la dificultad de la aplicación.
Se orientan al cliente.	En el coste de la aplicación.
Favorecen la transversalidad.	En el coste de reconocimiento.
Favorecen la visión corporativa.	Distintos niveles de aplicación.
Ponen bases para la participación.	
Evidencian el compromiso de calidad.	

Ilustración 8: Similitudes y diferencias entre las normas ISO, EFQM y las Cartas de Servicios

¹⁷ Fuente: elaboración propia.

5.3 CONTENIDO

Las Cartas de Servicios deben constar de tres grandes apartados los cuales se deberán redactar de forma breve, clara, sencilla y con una terminología fácilmente comprensible para el ciudadano. En el primer apartado se recogen los datos descriptivos de la unidad prestadora del servicio. El segundo está dedicado a los compromisos de calidad. Y por último, cierra el documento la información de carácter complementario.

5.3.1. Información general y legal

El primer apartado de la Carta de Servicios está dedicado a identificar a la entidad o unidad que la pública, fines, servicios, derechos, participación, ubicación, etc.

En el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado podemos extraer los puntos a incluir en este apartado:

- a) Datos identificativos y fines del órgano u organismo prestador del servicio.
- b) Servicios que presta.
- c) Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios.
- d) Forma de colaboración o participación de los ciudadanos y usuarios en la mejora de los servicios.
- e) Relación actualizada de la normativa reguladora de cada una de las prestaciones y servicios.
- f) Disponibilidad y acceso al libro de quejas y sugerencias a que se refiere el capítulo III del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, y, en particular, formas de presentación de las quejas y sugerencias, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 18.3 del citado Real Decreto, plazos de contestación y efectos de las mismas.

5.3.2. Datos identificativos y fines

La Carta deberá iniciarse con la identificación del servicio en cuestión. Es fundamental, incluir una relación de todos los fines y objetivos concretos que la unidad prestadora del servicio pretende conseguir con su implantación.

5.3.3. Servicios prestados

Será fundamental una relación de todos los servicios que presta la entidad para que la ciudadanía conozca de primera mano los servicios que el ciudadano puede obtener de la Administración. Y no solo eso, sino que se deberá prestar una mayor atención a como estos usuarios pueden hacer uso de ellos.

5.3.4. Derechos de la ciudadanía

Para que los usuarios conozcan sus derechos con respecto a la entidad, se deben detallar todos los que estén reconocidos por el ordenamiento jurídico. En el caso de que la normativa correspondiente no otorgase derechos concretos, la Carta recogería los derechos reconocidos a la ciudadanía recogidos en el artículo 35 de la Ley 30/1995, de 26 de noviembre.

5.3.5. Formas de participación

Las diferentes formas de participación y colaboración son el núcleo de este punto. Todos los foros, consejos, comités, documentos, sistemas de quejas y sugerencias, o canales genéricos de acceso a las instituciones, forman las variantes de participación y colaboración.

5.3.6. Normativa reguladora de las prestaciones y servicios

Cada uno de los servicios o prestaciones que la entidad ofrece tiene que estar relacionado con su normativa reguladora.

Puesto que se trata de un servicio que busca la accesibilidad y el uso fácil y sencillo para el ciudadano, si hubieran muchos servicios, y en consecuencia, muchas normativas reguladoras, se puede poner tan sólo las más genéricas o importantes.

5.3.7. Disponibilidad del libro de sugerencias y reclamaciones

Como ya hemos adelantado anteriormente, el último documento que conforma la información general y legal es el libro de sugerencias y reclamaciones. Este libro supone una garantía de calidad para el ciudadano, ya que es quien tiene siempre la última palabra a cerca del servicio prestado.

El libro de quejas y sugerencias puede ser creado basándose en el Decreto 85/1998 de 16 de junio, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el sistema de atención de las quejas y sugerencias en los servicios administrativos de la Generalitat Valenciana.

5.3.8. Direcciones de la entidad

La entidad hará constar las direcciones postales, telefónicas y telemáticas de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios. Es necesario señalar tanto los servicios centrales como otro tipo de oficinas descentralizadas (regionales, locales, etc.), si las hubieran.

Además, la entidad formulará indicará la forma de acceso y los medios de transporte a través de los cuales se puede acceder.

La forma más visual de destacar la forma de acceso es incluir un plano o croquis de la situación. Dentro del mismo gráfico se pueden indicar los iconos de los medios de transporte disponibles¹⁸



Ilustración 9: Ejemplo de plano en la Carta de Servicios

¹⁸ Fuente: Sánchez, P. (2012). *COMUNICACIÓN Y ATENCIÓN AL CLIENTE*, pág 174

La dirección postal, telefónica y telemática de la unidad responsable de la Carta de Servicios aparecerá identificada como tal para la rápida identificación por parte del ciudadano.

5.3.9. Compromisos de calidad

La parte más relevante y compleja del proceso de elaboración de Cartas de Servicios reside en el establecimiento de los compromisos de calidad que la organización está dispuesta a asumir en sus relaciones con los usuarios. Por ello, el equipo de trabajo debe desarrollar una serie de actividades de investigación para determinar con minuciosidad y rigor tales compromisos. Estas actividades, cuya secuencia se representa en el diagrama detallado, son las siguientes:

- Identificación de los principales servicios prestados por la organización.
- Detección de las expectativas del usuario e identificación de los factores clave de calidad.
- Fijación de estándares de calidad.
- Diagnóstico de los niveles actuales de calidad (Indicadores).
- Establecimiento de los compromisos de calidad.

5.4. ACTORES DE LA CARTA DE SERVICIOS

Las Cartas de servicios representan una oportunidad para tres tipos de actores fundamentales: los políticos, los gerentes y empleados públicos, y los ciudadanos. Cada uno de ellos puede obtener ventajas significativas para sus intereses, pero al mismo tiempo deben correr algunos riesgos que afectan a sus aspiraciones y a su posición relativa en el equilibrio de fuerzas que domina su situación actual.

5.4.1. Políticos y gobernantes

Para los gobernantes, las Cartas son un medio de restablecer la confianza de la ciudadanía no sólo en unos servicios concretos, sino, más bien, en el Estado y en sus instituciones, autonómicas y, en última instancia, locales. En un cierto sentido pueden ser vistas como un intento de renovar el contrato social establecido entre los gestores y los gestionados.

Las Cartas animan a los ciudadanos a presionar a los servicios para obtener mayores prestaciones, mientras se imponen recortes en los gastos y en las plantillas de personal, exigiendo a los servidores públicos una mayor productividad. Si los servicios no están a la altura de lo que los ciudadanos demandan, si hay retrasos, procedimientos tortuosos y complejos, o baja calidad, hay que poner en cuestión los sistemas públicos de provisión, y especialmente, la falta de compromiso de los funcionarios con los resultados. La desconfianza hacia los empleados públicos autoriza el control central de los estándares y de los presupuestos la centralización de los gastos es la contrapartida de la descentralización de los servicios.

Si el mercado es una opción más segura para satisfacer las preferencias de los ciudadanos, entonces hay que dar más poder a los gerentes para decidir. Los directivos públicos están capacitados tanto para establecer “cómo” ser eficientes y alcanzar resultados como para definir “qué” es lo que el público desea.

En contrapartida, los gobernantes, que hasta el momento poseían la legitimidad y el monopolio para decidir, con arreglo a unas opciones políticas refrendadas en el

proceso electoral, qué tipo de servicios demanda la ciudadanía, tienen que compartir su poder con los gerentes y los ciudadanos. Bien sea bajo la idea de “dejar que los gestores gestionen”, bien con la más limitada de “hacer que los gestores gestionen”, se entiende que los gestores serán capaces de captar y traducir los deseos de los ciudadanos e implementarán servicios de acuerdo con las características que más satisfagan las necesidades sentidas y expresadas.

Aun suponiendo que no se presenten otros problemas, queda pendiente una importante repercusión de esta autonomía de gestión. ¿De quién será la responsabilidad por el fracaso o por las irregularidades que se cometan? El problema de la responsabilidad puede ser formulado como la pregunta acerca de la manera de medir y atribuir responsabilidades por los resultados de esa compleja red de organizaciones autónomas en la que se convierte el sector público.

El problema de la responsabilidad en un sistema democrático es uno de los mayores obstáculos que deben enfrentar las nuevas formas de gestión y provisión de servicios, y una incitación al control y la centralización.

5.4.2. Gerentes y empleados públicos.

La visión que los gerentes tienen de lo que son las necesidades del público está mediatizada por varios factores. En primer lugar, habría que preguntarse por la naturaleza del compromiso que los directivos públicos mantienen, si su compromiso es con los objetivos del servicio o con el servicio público en sí. La insistencia de una nueva gestión pública trae consigo la idea de introducir en el sector público directivos emprendedores, orientados al logro, con capacidad para asumir riesgos e introducir innovaciones, acentúa una visión del éxito basada en consideraciones estrictamente personales, de poder o retribuciones. Se incrementa así la tendencia a que la organización sea utilizada en beneficio propio y a que se produzca la captura del servicio en interés de sus directivos y empleados.

Un conflicto subsidiario puede provenir de las distintas maneras de entender el servicio por los diferentes estratos administrativos. Los empleados de base son los que sufren en mayor medida las quejas o las insatisfacciones de los usuarios, y los que están más sensibilizados a sus necesidades concretas. Los estratos técnicos, medios y superiores, pueden considerar irrelevantes o distorsionadoras esas pretensiones, defendiendo que sus propios criterios tienen más en cuenta la naturaleza del servicio. Finalmente, la gerencia debe tener en cuenta las prioridades establecidas y tratar de satisfacer requerimientos de distinta procedencia (políticos, técnicos y de los usuarios). Este conflicto, que es característico de toda organización jerarquizada, se resuelve mediante los objetivos operativos que cada unidad debe alcanzar. Frente a las posibles quejas de los ciudadanos, el servicio puede mostrar largas listas de datos y abundantes gráficos que avalan las mejoras y la calidad de las prestaciones.

Para las organizaciones concretas, los compromisos de calidad pueden ser también una fuente poderosa de recursos. El establecimiento de Cartas de Servicio puede suponer un medio para definir y proyectar la imagen corporativa y para legitimarse. La iniciativa de los gestores, su competencia para lograr resultados, su capacidad para liderar el cambio, les proporciona una visibilidad profesionalmente muy satisfactoria y la posibilidad de ejercer una influencia sobre la organización y sobre los productos desconocida en el ámbito público. Por muy genéricos o fáciles de cumplir que sean los estándares, cuestión que la mayor parte de los ciudadanos no se detiene a estudiar, la organización sale reforzada. Al mismo tiempo, estos compromisos circunscriben el compromiso de cada unidad, y constituyen un valioso aliado frente a la exigencia de responsabilidad. La reducción de expectativas para los usuarios, que los estándares implican, es además un valioso auxiliar para tratar con el público.

5.4.3. Los ciudadanos

Los ciudadanos-clientes son los beneficiarios principales de las transformaciones de los servicios. Los usuarios reciben una herramienta que permite salvar la tradicional separación entre la administración y el ciudadano, y los convierte en el

eje de la acción de la administración. El trato personalizado abre la puerta a un diálogo continuado que aumentará la satisfacción del ciudadano e incrementará la legitimidad y los apoyos a la acción del gobierno.

Según los resultados de algunas encuestas realizadas con el fin de conocer opinión acerca de la satisfacción de los usuarios con los servicios públicos, es mayor la aceptación y la estima de los servicios entre sus usuarios y clientes que entre los que no hacen uso de ellos. La mayor satisfacción detectada entre aquellos que hacen uso de los servicios no afecta, sin embargo, su percepción global sobre el rendimiento del sector público¹⁹.

La pregunta sería entonces si los ciudadanos o los usuarios entienden que son escuchados y se hace lo posible por entender sus necesidades. Algunas condiciones relativas al sistema de diálogo que se abre entre ambas partes no parecen reunir los requisitos necesarios.

Los procedimientos habituales para conocer el nivel de satisfacción del usuario (servicios de atención al cliente, encuestas, buzones de sugerencias, control de quejas y reclamaciones, cuestionarios, evaluaciones, etc.) se producen en el marco del servicio que se da, en cuya definición no se ha intervenido. Los esfuerzos por alcanzar objetivos exigentes y establecer condiciones de mejora pueden representar un esfuerzo por alcanzar objetivos exigentes y establecer condiciones de mejora pueden representa un esfuerzo muy importante si el orden de prioridades no coincide con el del usuario.

Una posible salida es abrir los servicios a la participación de los ciudadanos. La negociación continua entre el cliente y los servicios sobre las condiciones de la prestación, e incluso sobre la prestación misma, es poco realista en el sector público. Además de la dificultad de llegar a compromisos si suponen incremento del gasto, los usuarios no son los únicos interesados en la oferta de bienes públicos. En el ámbito público, las relaciones con los clientes están determinadas

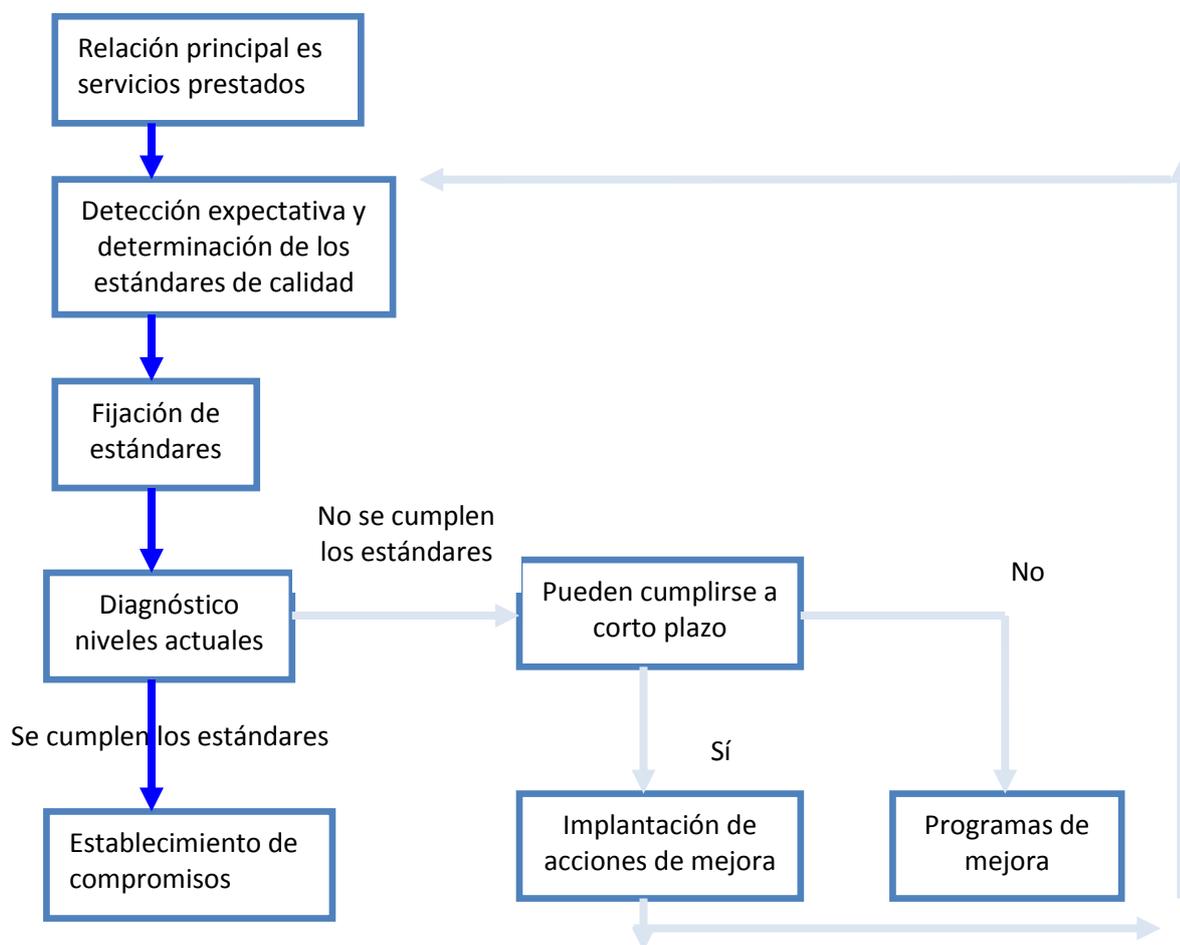
¹⁹ Arenilla, Manuel. (El cambio en la función pública: ¿para los altos responsables de la administración pública o para los ciudadanos?), p:78-80, Trama editorial, 2002.

por factores más amplios que una mera relación bilateral. La presencia de otras partes concernidas, los beneficiarios y los grupos de interés, hacen que el diseño de las políticas y la toma de decisiones sobre los servicios sean más complejos-

5.5. ELABORACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS

El proceso de elaboración de las cartas de servicios requiere de una metodología clara y bien definida, ya que son muchos los factores que deben de tenerse en cuenta a la hora de elaborarlas. El hecho de recabar información de diferentes fuentes, bien sean técnicos que participan en la prestación de servicios, de directivos de la entidad y de los usuarios de los servicios, hace que se deba de tener muy presente la percepción y expectativas de ambas figuras: usuarios y Administración.

El siguiente diagrama muestra la secuencia de fases o actividades para la elaboración de una carta de servicios.



Seguidamente analizaremos al detalle cada una de estas actividades.

5.5.1 Identificación de los principales servicios que presta la organización.

El objetivo de esta actividad es identificar los servicios en cuya prestación se establece el contacto entre el usuario y la organización, así como confeccionar una lista de los mismos. El punto de partida es, como se ha indicado anteriormente, la información contenida en el primer apartado de la Carta de Servicios.

El producto de esta actividad será el catálogo de servicios prestados, que incluirá además los proveedores y los clientes de los mismos, tal como se resume en el siguiente cuadro²⁰

Servicio	Proveedor	Clientes	Observaciones Modalidad
Oferta de empleo público	<p>Informadores al público.</p> <p>Sección de información escrita.</p> <p>Servicio de publicación y difusión.</p>	<p>Jóvenes sin empleo</p> <p>opositores</p> <p>estudiantes</p> <p>academias</p>	<p>Presencial</p> <p>Telefónica</p> <p>Escrita</p> <p>Virtual</p> <p>(Para todas las modalidades el proveedor interno es el Servicio de Tratamiento de la Información)</p>

Ilustración 10: cuadro de los principales servicios que presta la organización

²⁰ Parrado, Salvador y Ruiz, Joaquín, (La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis), p. 31 editorial Comares, 1999.

5.5.2 Detección de las expectativas de los usuarios e identificación de los factores clave de la calidad.

Los factores clave de calidad de cada servicio son aquellos aspectos del proceso de prestación del servicio en los que resulta esencial un funcionamiento correcto para satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios. Desde el punto de vista de éstos, son las características relevantes que hacen que quien accede al servicio perciba su calidad. Los factores de calidad se encuentran, por tanto, directamente relacionados con las expectativas de los ciudadanos/usuarios acerca de cómo debería desarrollarse la prestación del servicio. En consecuencia, su identificación debe hacerse teniendo en cuenta la voz del cliente, esto es, detectando previamente sus expectativas y necesidades.

Para lo anterior, el equipo de trabajo utilizará los resultados de los trabajos de investigación, encuestas, sondeos, entrevistas, grupos de discusión, etc.-referenciados en el capítulo II del RD. 951/2005.

El equipo de trabajo debe analizar la información para extraer las conclusiones oportunas. Para trasladar el lenguaje del cliente, es decir, sus percepciones más o menos desordenadas sobre el servicio, a categorías manejables por la organización, puede ser útil recurrir a la matriz de Determinación de factores de calidad, que figura más adelante.

Para ello es necesario establecer previamente en la primera columna de la matriz, para cada uno de los servicios relacionados en el catálogo (Modelo III), los diferentes pasos y contactos que el usuario ha de recorrer y establecer en el proceso de prestación del servicio demandado. El nivel de desglose de esos pasos debe ser el mayor posible, de manera que el proceso aparezca en toda su integridad detallada.

Seguidamente, en la primera fila del eje horizontal se introducen las denominadas dimensiones de la calidad, que son atributos o categorías genéricas cuya finalidad es englobar coherentemente en pocos conceptos los numerosos aspectos relevantes del servicio puestos de manifiesto en el ejercicio de exploración de las expectativas del usuario. Estas dimensiones deben identificarse para cada

servicio concreto, aunque para facilitar la labor del equipo de trabajo ofreceremos a continuación una lista meramente orientativa de dimensiones “universales” o de referencia, sin perjuicio de que sea conveniente enriquecerlas o adaptarlas de acuerdo con la naturaleza de cada servicio en cuestión. Esta lista se compone de las siguientes grandes dimensiones de la calidad de servicio:

- **Fiabilidad** (Acierto y precisión; ausencia de errores...)
- **Capacidad de respuesta** (Rapidez, puntualidad, oportunidad...)
- **Seguridad** (Impresión de profesionalidad/competencia, atención...)
- **Empatía** (Accesibilidad, transparencia, trato personalizado...)
- **Tangibilidad** (Aspecto instalaciones, equipos, materiales y personal...)

Una vez cumplimentadas las entradas de la matriz, esto es, los pasos del proceso de prestación del servicio y las dimensiones de la calidad, el equipo procederá a cruzar cada uno de los pasos del usuario con cada una de las dimensiones de calidad que se hayan determinado previamente, valorando en la correspondiente casilla de cruce el grado de relación existente entre ambas categorías, mediante la expresión fuerte, mediana y débil. Cada cruce donde aparezca registrado un nivel de relación **fuerte** constituye un factor clave de calidad.

Órgano/Organismo: Servicio de Atención e Información al Ciudadano

Servicio: Ofertas de Empleo Público (Información telefónica)

Pasos del usuario	DIMENSIONES DE CALIDAD ²¹						
	(Acceso) Publicidad	Fiabilidad Información	Rapidez Espera	Competencia Profesional	Horarios	Comprensión personal	Cortesía
Búsqueda y localización número	F	M	D	D	D	D	D
Conexión telefónica	F	D	D	D	M	D	D
Espera contestación	M	D	F	D	D	D	D
Saludo acogida	D	D	M	F	D	M	F
Formulación consulta	D	D	D	M	D	F	M
Emisión información	D	F	M	F	D	F	D

Ilustración 11: Matriz de las dimensiones de calidad

(Código gráfico de relaciones: -F: Fuerte; M: Mediana; D: Débil)

El resultado de esta actividad de la metodología es la lista de los factores clave para una prestación satisfactoria del servicio a sus usuarios.

i. Fijación de estándares de calidad

El objetivo de esta actividad reside en la identificación del nivel estándar deseable de los servicios ofrecidos por la organización y, en consecuencia, de los distintos pasos que se dan en su proceso de prestación para que respondan a las expectativas del ciudadano/usuario.

Si bien la detección de las expectativas del ciudadano constituye el punto de partida indispensable, no es suficiente para lograr un alto nivel de calidad en el servicio.

Para ello es necesario que el equipo de trabajo determine los niveles estándar de rendimiento de los procesos que aseguren precisamente la satisfacción de dichas expectativas. En este sentido, el servicio deberá estar diseñado de acuerdo con

²¹ Parrado, Salvador y Ruiz, Joaquín, (La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis), P. 58 editorial Comares, 1999.

normas y procedimientos, susceptibles de medición por indicadores, que posibiliten una prestación estándar.

Antes de describir esa operación, es conveniente realizar algunas precisiones. Genéricamente, estándar es el valor que se espera alcance una determinada variable. Los estándares de calidad expresan, en definitiva, los objetivos que la organización puede fijarse en cada uno de los factores clave o características críticas de la calidad del servicio.

Para asegurar su eficacia, los estándares de calidad deben reunir los siguientes requisitos:

Estar concebidos para satisfacer las expectativas de los ciudadanos; Ser realistas y alcanzables; Ser asumidos por los empleados (prestadores del servicio); Ser específicos y controlables por la organización; Estar referidos a los aspectos principales a través de los que el usuario percibe y evalúa el servicio.

Como instrumento metodológico para facilitar la fijación de los estándares, el equipo de trabajo puede recurrir a la ficha que figura más adelante (Modelo V). En su primera columna se listarán los factores clave de calidad del servicio de que se trate. Estos factores se han identificado en la actividad 2ª, mediante la operación de relacionar las expectativas del ciudadano con los diferentes pasos o fases del proceso de prestación del servicio. A continuación, en la segunda columna deben consignarse los objetivos o niveles estándar de cumplimiento que se fije la organización para cada uno de dichos factores clave. Lógicamente, los valores cuantitativos asignados a los niveles estándar deben responder a las expectativas del usuario detectadas en la fase anterior.

Órgano/Organismo: Servicio de Atención e Información al Ciudadano²²

Servicio: Ofertas de Empleo Público (Información telefónica).

²² Parrado, Salvador y Ruiz, Joaquín, (La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis), P. 82 editorial Comares, 1999

Factor clave	Estándar
Accesibilidad números telefónicos Publicidad SAC	La totalidad de los usuarios tienen conocimiento previo del número del SAC
Facilidad de conexión	90% de las llamadas atendidas (no abandonadas por saturación de línea)
Tiempo de espera	50 segundos
Acogida/saludo	El informará se identificará institucionalmente y formulará el saludo de cortesía.
Fiabilidad de la información	80% de las consultas atendidas sin necesidad de redireccionamiento a otras oficinas
Comprensión de la consulta	Siempre se contrastará el sentido concreto de la consulta y la información suministrada se personalizará en cada caso.

Ilustración 12: Tabla de estándares

ii. Diagnóstico de los niveles actuales (Establecimiento de indicadores)

Una vez fijados los estándares, es preciso determinar, antes de trasladarlos a la Carta, si su cumplimiento se encuentra al alcance de la organización y cuánto falta, en su caso, para conseguirlos. Para ello, es necesario cuantificar los niveles actuales de rendimiento del proceso de prestación del servicio frente a los estándares establecidos en la anterior actividad.

Con esta finalidad es aconsejable confeccionar una especie de cuadro de mando en el que se integren, para cada servicio, los siguientes datos: factores clave identificados, estándares fijados, indicadores para el seguimiento, valores actuales y diferencia entre éstos y los estándares. Este cuadro de mando permitirá efectuar un diagnóstico sintético de la situación inicial en la prestación de cada servicio e ir comprobando la capacidad de la organización para alcanzar sus objetivos. El seguimiento de la evolución de los principales indicadores

también aumentará la fiabilidad de los procesos, ya que señalará las desviaciones y orientará las medidas de mejora.

Los indicadores deben, por tanto, estar íntimamente relacionados con los estándares fijados para cada factor clave de la calidad del servicio, y pueden encuadrarse en dos grandes categorías:

- Indicadores objetivos, que miden directamente el desarrollo de las actividades y los resultados empíricos del servicio.
- Indicadores de percepción, que miden indirectamente los resultados del servicio desde el punto de vista de sus usuarios.

Los aspectos de tipo “psicosocial”, más relacionados con elementos como la comunicación, el trato, la receptividad, etc., son difíciles de objetivar directamente, por lo que se acudirá a indicadores de percepción/satisfacción. En cambio, los aspectos referentes a dimensiones más “tangibles” (rapidez, acierto, instalaciones, etc.) admiten indicadores objetivos que cuantifican directamente la estructura y resultados del servicio.

Para definir los indicadores adecuados (esto es, que reflejen el grado de consecución de los estándares fijados para cada factor clave de la calidad del servicio), el equipo de trabajo debe tener en cuenta –además de los requisitos generales de representatividad, fiabilidad, relevancia, selectividad y mensurabilidad- las siguientes reglas:

- No deben imponerse sino consensuarse.
- Debe haber acuerdo sobre qué medir y cómo medirlo.
- Deben asignarse responsabilidades para la medición y el análisis.

En cuanto a su expresión numérica, los indicadores pueden presentarse en forma de valores absolutos, porcentuales, o de ratios (relación entre variables). Con carácter general es recomendable que los indicadores se construyan en forma de porcentajes o de ratios, ya que estos permiten apreciar mejor los niveles reales de

calidad y su evolución frente a los objetivos. Ahora bien, el equipo de trabajo debe manejar siempre como información básica los valores absolutos en los que se apoyan aquellas fórmulas.

Por último, el cuadro de mando confeccionado de acuerdo con las anteriores indicaciones servirá también para el seguimiento de los compromisos que se adopten en la Carta de Servicios.

Órgano/Organismo: Servicio de Atención e Información al Ciudadano²³

Servicio: Ofertas de Empleo Público (Información telefónica).

Factores clave	Descripción indicadores	Estándares	Valores reales	Diferencia
Accesibilidad números. Publicidad	% usuarios con conocimiento previo	El 100% de los usuarios conocen el número del SAC	20%	80
Facilidad conexión	% llamadas atendidas	90%	91%	-
Tiempo de espera	% cumplimiento	100%	100%	-
Acogida/saludo e identificación	% quejas por falta de identificación	1%	1%	-
Fiabilidad información	% consultas no redireccionadas	80%	80%	-
	%usuarios satisfechos	80%	70%	10
Comprensión consulta	% quejas	0%	1%	1
	%usuarios satisfechos	90%	80%	10

Ilustración 13: Cuadro de mando

²³ Parrado, Salvador y Ruiz, Joaquín, (La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis), P. 110 editorial Comares, 1999.

iii. **Establecimiento de compromisos**

Una vez comprobado el grado de cumplimiento de los estándares en las diferentes fases del proceso de prestación del servicio, el equipo de trabajo determinará los compromisos de calidad que pueden incluirse en la Carta, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Con carácter previo, los estándares fijados en la actividad anterior no deben trasladarse mecánicamente a compromisos, sino que ha de tenerse en cuenta la orientación y prioridades estratégicas del servicio que tenga establecidas la organización (agilidad, fiabilidad, etc.), lo que puede condicionar la selección de compromisos declarables.

b) Si la organización cumple los estándares establecidos cabe inferir que el proceso está bajo control y que, por tanto, es capaz de responder a las expectativas de sus clientes de forma estable, como muestran los correspondientes indicadores. En este supuesto, pueden incluirse en la Carta de Servicios como compromisos de calidad los estándares que hagan referencia a las expectativas satisfechas en las fases del proceso de prestación del servicio que, del modo indicado, han evidenciado su solidez y fiabilidad.

c) Si la organización no cumple los estándares pero el equipo de trabajo considera que es posible alcanzarlos a corto plazo, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento y continuará midiendo el nivel de calidad del servicio para decidir si pueden incluirse en la Carta compromisos relativos a esos aspectos.

d) Si la organización no cumple los estándares establecidos y el equipo de trabajo estima que será imposible alcanzarlos a corto plazo, será preciso reconsiderar los compromisos publicables en la Carta. En todo caso, el equipo deberá explorar y proponer medidas de mejora para subsanar las deficiencias de cara a posteriores actualizaciones de la Carta de Servicios inicialmente aprobada. Consecuentemente, deberán identificarse y planificarse los correspondientes proyectos de mejora.

Como resultado de esta fase de identificación y selección de los compromisos, el equipo de trabajo contará con los siguientes productos:

- Una relación de los compromisos de calidad que pueden ser asumidos por la organización de forma inmediata y a corto y medio plazo, con sus respectivos indicadores de calidad y sus valores de referencia.
- Los proyectos de mejora propuestos para adecuar el servicio a las expectativas del usuario. Estos proyectos perfilarán los compromisos que la organización pretende asumir en el futuro y reflejar en una ulterior actualización de la Carta de Servicios.

iv. Especificación de las medidas de subsanación

Finalizada la fase de establecimiento de compromisos de calidad, que, como se ha comentado, es la que requiere una metodología específica por su mayor complejidad, el equipo de trabajo determinará cuáles son las medidas que se pueden tomar para subsanar el incumplimiento de los compromisos declarados en la misma. Estas medidas serán acordes con el contenido y el régimen jurídico de prestación del servicio.

Como resulta difícil establecer pautas genéricas se aportan algunos ejemplos de medidas de subsanación:

- Carta de disculpas del máximo responsable de la organización, con indicación de las medidas a adoptar.
- Regalo institucional.
- Si la naturaleza del servicio así lo permite, devolución de la tasa.

v. Reclamaciones por incumplimiento de los servicios.

En la Carta deberá señalarse expresamente el modo que tienen los usuarios de formular las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, cuyo reconocimiento corresponderá al titular del órgano u organismo al que se refiera la carta.

vi. Redacción del documento-matriz de la Carta.

En esta fase el equipo de trabajo redactará un documento en el que de forma clara, sencilla y comprensible constará la información de carácter general y legal, los compromisos de calidad en el servicio que asume la organización y la información de carácter complementario. Este texto irá precedido de una introducción suscrita por el máximo responsable de la organización a cuyos servicios se refiera la Carta, en la que describirá el propósito general de la misma y demostrará su compromiso personal e institucional con la calidad del servicio. La Carta de Servicios, además de seguir los criterios establecidos en el Manual de Imagen Institucional de la AGE, deberá reunir las siguientes características:

- Orientación al destinatario: Se debe utilizar un lenguaje comprensible para quienes vayan a leerla, por lo que hay que evitar expresiones complejas o excesivamente técnicas que impedirían la transmisión clara del mensaje que se pretende.
- Redacción concisa y unívoca: No debe contener declaraciones genéricas o ambiguas que pudieran inducir a confusión o a diferentes interpretaciones sobre los compromisos asumidos por la organización.
- Cuantificación de los compromisos declarados. Se incorporarán los indicadores que permitan la cuantificación de los compromisos de calidad y, a su vez, transmitan credibilidad de cara a sus destinatarios.

El resultado de esta fase de la metodología de elaboración es el documento-matriz con el contenido y estructura formal de la Carta de Servicios. Este documento se someterá a la conformidad del máximo responsable del órgano u

organismo a cuyos servicios hace referencia para que, en su caso, lo suscriba y lo remita al Subsecretario correspondiente para su aprobación, previo informe favorable de la Secretaría General para la Administración Pública.

vii. Diseño y desarrollo del Plan de Comunicación Interna.

El equipo de trabajo diseñará un plan de comunicación interna dirigida a los empleados del órgano u organismo sobre los contenidos de la Carta de Servicios y lo que entraña para el conjunto de la organización los compromisos en ella asumidos. El plan habrá de determinar el momento y el modo adecuados para desplegar esta comunicación en el seno de la organización.

Teniendo en cuenta que los empleados de la organización son los principales responsables de la ejecución de las actividades desarrolladas en el proceso de prestación del servicio y, por tanto, de su calidad, su implicación en el proyecto global de implantación de la Carta de Servicios resulta clave para el éxito de la iniciativa. Es preciso, en consecuencia, informarles y conseguir dicha implicación antes de proceder a la publicación oficial de la misma.

La comunicación interna debe caracterizarse especialmente en este caso por la comprensión y la sinceridad y estar enfocada a desbloquear problemas potenciales que entorpecerían la consecución de los objetivos. Por tal razón, es conveniente que la información que se facilite a los empleados no sea ambigua, incluso en aquellas cuestiones en las que sea necesario un planteamiento crítico que, sin embargo, deberá recaer en los problemas de los servicios o procesos y no en las personas, a las que debe motivarse para que contribuyan al cumplimiento de los compromisos y la mejora de la calidad.

Los canales de comunicación pueden ser formales e informales, orales y escritos, pero, en cualquier caso, habrán de tenerse en cuenta unas reglas básicas: determinar el emisor, el destinatario, el propósito y lo que se espera del receptor.

Cada organización recurrirá al efecto a las vías que utilice de forma más habitual y eficaz, como por ejemplo (carta del Director o máximo responsable a los

empleados, mensajes por correo electrónico, boletines internos, reuniones para exponer la iniciativa, notas internas, intranet, etc.)

Por último cabe señalar que las funciones de seguimiento, actualización y mejora serán desempeñadas por la Unidad Responsable de la Carta.

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE MEJORA: REALIZACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS PARA EL CENTRO DE JUVENTUD DE MANISES.

6.1. MOTIVACIÓN DEL PROYECTO

Como hemos expuesto a lo largo de todo el trabajo, las cartas de servicios de una Administración Pública son instrumento que tienen las organizaciones para acercar a los ciudadanos (ya que en este caso se trata de una Administración Pública) los servicios que estas ofrecen.

El ciudadano tiene, legalmente, una serie de derechos inherentes a dicha condición, y en muchas ocasiones se encuentran indefensos ante la enorme “telaraña” que supone la Administración. Tiene derecho, no solo a recibir servicios de calidad, sino también a conocer todo lo que envuelve a dicho servicio, es decir, dónde tiene que acudir, los plazos, requisitos, etc., porque en la mayoría de los servicios que presta la Administración, el ciudadano participa de ellos de una manera activa.

El proyecto objeto de este trabajo es la elaboración de una carta de servicios para Centro de Juventud del Ayuntamiento de Manises, ya que actualmente este servicio no dispone de una. Antes de adentrarnos en el diseño y la implantación de esta Carta de Servicios, es necesario conocer la estructura del Ayuntamiento de Manises para conocer dónde insertaremos este proyecto.

El siguiente organigrama muestra la estructura del Ayuntamiento de Manises²⁴:

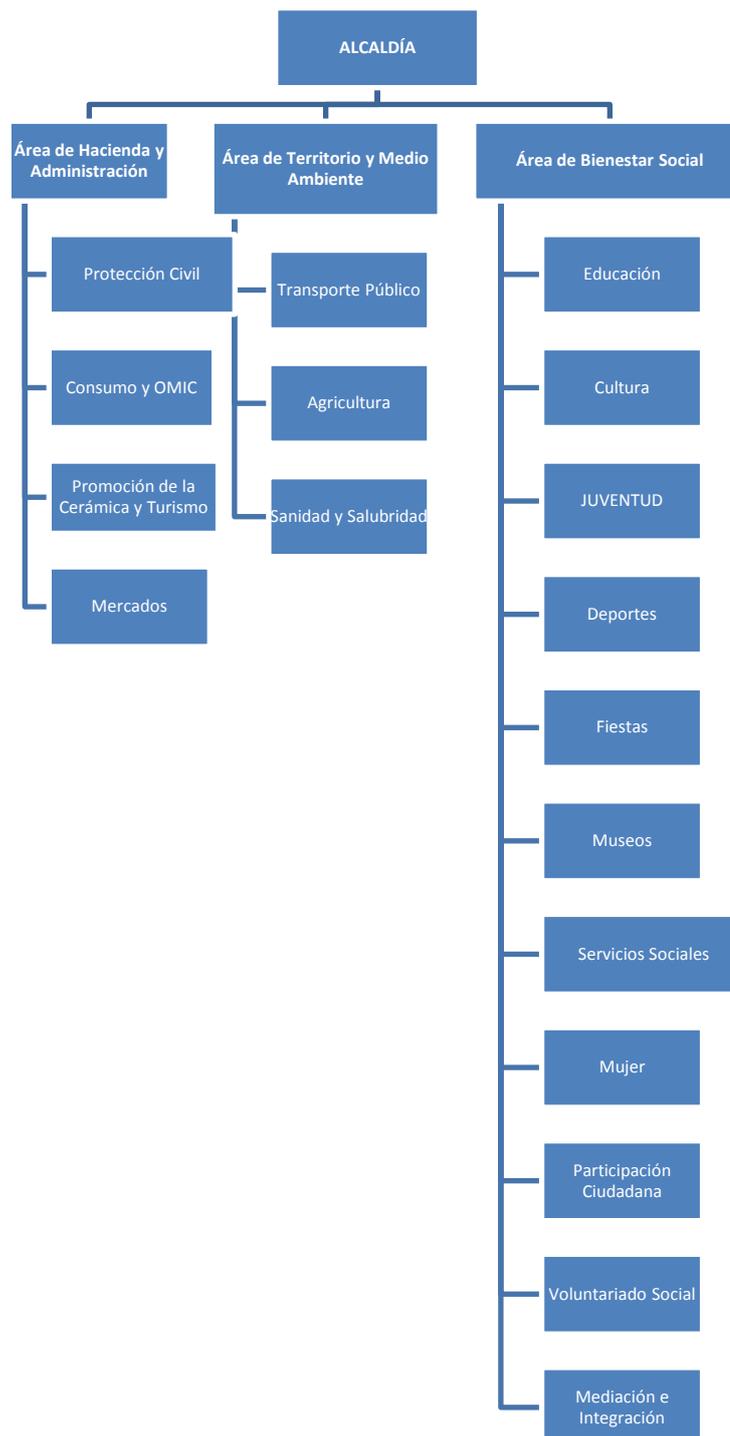


Ilustración 14: Organigrama del Ayuntamiento de Manises

²⁴ Fuente: Elaboración propia

En el Organigrama anterior podemos comprobar que funcionalmente el Ayuntamiento, por delegación especial de la Alcaldía, se divide en tres grandes áreas como son el área de Hacienda y Administración, el área de Territorio y Medio Ambiente y el área de Bienestar Social

A su vez, estas áreas se subdividen en Servicios, y precisamente, sobre el servicio de Juventud, focalizado en la "Centro de Juventud de Manises"²⁵, focalizaremos la realización de nuestra Carta de Servicios.

6.2. ELABORACIÓN DE LA CARTA DE SERVICIOS DE LA FUNDACIÓN MUNICIPAL DE CULTURA Y JUVENTUD.

6.2.1. Composición del equipo de trabajo.

Como hemos comentado ya en el capítulo anterior, es la composición del equipo de trabajo que se encargaría de la redacción de la carta de servicio. Este estaría compuesto por los siguientes miembros:

- La **Concejala de cultura**: D^a Rosa María Pérez Jiménez.
- Un **Técnico**, que esté en contacto directo con el ciudadano, y que además es funcionario. En este caso, este cargo lo cubre D^a Ana Blanca Ruíz.
- Un **empleado conocedor de la oferta de servicios** (a determinar por el Concejal de Juventud).
- Un **empleado conocedor de los procedimientos internos de los trabajos**, el cual podría ser el Concejal de Juventud D. Alfredo Soler Guna.
- El **Jefe de la Unidad responsable de la Carta**: este podría ser el Coordinador de Cultura y Juventud D. Antonio Navarro Navarro.

²⁵ En adelante CEMAJ

6.2. Presupuesto de la carta de servicios

En primer lugar hemos de decir que cualquier proyecto debe tener un presupuesto, que no es más que una valoración económica de los elementos que conforman el mismo.

Así mismo, existen múltiples maneras de configurar un presupuesto. Nosotros nos hemos decantado por la siguiente, denominado presupuesto de Licitación, en el que podremos observar el mantenimiento mensual aproximado de una Carta de Servicios.

1. Recursos a utilizar.

1.1. Recursos de trabajo de personal

Denominación	Titulación
Técnico (Nivel A2) – U1	Diplomado o equivalente.
Auxiliar (Nivel C1) – U2	Bachillerato o equivalente.
Concejal (puesto de confianza) – U3	-

1.2. Otros recursos

Denominación	Precio unitario
Equipos para los procesos de información (EPI)	400€
Mobiliario del centro	2.000€

2. Estado de mediciones

Unidad = Hora

Código	Nº unidades
U1	2
U2	2
U3	1

3. Cuadro de precios.

Código	Precio Básico (€)
U1	958,98€/mes ²⁶
U2	720,02€/mes
U3	1.109,05€/mes

Según el Estatuto de los Empleados públicos el sueldo correspondiente de los dos técnicos, dos empleados auxiliares y el concejal es el que aparece en el cuadro anterior. Antes de mostrar el cuadro de costes anuales totales correspondientes a la implantación y puesta en marcha del servicio en cuestión, detallaremos el cuadro de costes correspondientes al salario por horas de los mismos, teniendo en cuenta que hemos previsto que para esta tarea trabajen una media de ocho horas al mes, cada uno. En primer lugar hemos obtenido el coste

²⁶ Son las retribuciones básicas sin ningún complemento según la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

por hora de cada trabajador; seguidamente, hemos multiplicado dicho resultado por las ocho horas mensuales, para hallar el coste mensual y posteriormente el coste anual.

salario mensual	salario/día	salario/hora	Coste mensual	Coste anual
958,98	31,97	1,33	19,98	255,73
720,02	24,00	1,00	15,00	192,01
1.109,05	36,97	1,54	23,11	147,87
TOTAL				595,51

4. Importe total de los recursos²⁷

Código	Precio Básico (€)
U1, 2 y 3	595,51€
Mobiliario	2000€
EPI	400€
Amortización ordenadores	150€/mes ²⁸
Amortización Mobiliario	133,33€/mes ²⁹
Otros recursos (gastos de publicación y difusión de la Carta)	500€
TOTAL	3.778,94 €

Ilustración 15: Presupuesto del primer año de la Carta de Servicios

²⁷ Fuente: elaboración propia

²⁸ Estimaremos que la vida útil de cada ordenador (5) es de 10 años.

²⁹ Estimaremos que la vida útil del mobiliario del CEMAJ es de 15 años.

6.3. CONTENIDO Y DISEÑO DE LA CARTA DE SERVICIOS DEL CENTRO DE JUVENTUD DE MANISES



Ayuntamiento de Manises

CARTA DE SERVICIOS

CEMAJ



Ayuntamiento de Manises
SERVICIOS

CARTA DE

CEMAJ

ÍNDICE:

1. Datos identificativos y fines.
2. Localización
3. Normativa aplicable
4. Servicios prestados
5. Formas de participación
6. Compromisos de calidad



1. Datos identificativos y fines.

La Fundación de Cultura y Juventud del Ayuntamiento de Manises pertenece al Área de Bienestar Social que se delega de forma genérica en el ejercicio de atribuciones de la Alcaldía la Concejala Delegada del Área Doña María Noemí Martínez Ramos.

Los fines que persigue el Centro de Juventud de Manises persigue los siguientes son:

- Ofertar a los jóvenes una alternativa sana de de ocio.
- Fomentar la integración juvenil en la sociedad.
- Ampliar y mantener el nivel asociativo juvenil de la población mediante convenios y campañas informativas y participativas.
- Ofertar a la juventud toda la información que generan los distintos organismos oficiales como el IVAJ y la Diputación.
- Aportar a los jóvenes las herramientas necesarias para conseguir su afirmación de la condición juvenil en todos sus ámbitos.



Ayuntamiento de Manises
SERVICIOS

CARTA DE

CEMAJ

2. Localización



Avda. Fco. Valdecabres, 1.
Manises 46940
Teléfono: 96. 1525265
Fax: 96. 1532151
E-mail: cemaj@manises.es

Horario de atención:

De lunes a viernes:

Mañanas: de 09:30h a 14h
Tardes: de 17h a 21h



FORMAS DE ACCESO:

- Línea 5 de metro (Parada *Manises*).
- Línea Autobús FERNANBUS (parada calle Ribarroja)



3. Normativa aplicable

La normativa aplicable a la elaboración y puesta en marcha de esta Carta de Servicios es la siguiente:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.
- Ley 30/1992, de 26 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado.
- Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano.



4. Servicios prestados

- Información y asesoramiento sobre temas de interés juvenil como:
 - Actividades del IVAJ
 - Empleo
 - Oposiciones
 - Educación
 - Sexualidad
 - Vivienda
 - Cursos
 - Actividades Culturales
 - Organismos y direcciones
 - Asociacionismo
 - Becas y ayudas
 - Drogodependencia.
- Centro de recursos:
 - Aula de informática
 - Sala multiusos
- Relaciones internacionales
- Actividades de tiempo libre:
 - Colaboración en la cabalgata de los Reyes Magos
 - Talleres infantiles (para niños de entre 7 y 15 años)
 - Salida a Expojove
 - *T'obrim la nit*: Actividades culturales para jóvenes.
 - Semana Jove: Manualidades, festival Hip-Hop, etc.)
- Medio ambiente y salud: celebración de campañas como el día del árbol o la campaña de prevención del SIDA.



Ayuntamiento de Manises

CARTA DE SERVICIOS

CEMAJ

4. Formas de participación

Los ciudadanos, y en especial los jóvenes, podrán hacer llegar de forma individual o colectiva al Centro de Juventud de Manises las iniciativas, necesidades, expectativas, sugerencias y grado de satisfacción bien sobre el funcionamiento de los servicios y actividades dirigidos a jóvenes o bien sobre tareas que tengan que ver con los servicios administrativos del Centro, por cualquiera de las formas que aparecen a continuación:

- De manera presencial en las dependencias del CEMAJ.
- A través de una llamada telefónica.
- Por correo.
- Por correo postal.
- Mediante correo electrónico.

Las quejas o sugerencias deberán realizarse en formularios establecidos al efecto que podrán obtenerse en las propias oficinas del Centro de Juventud de Manises.



5. COMPROMISOS DE CALIDAD ASUMIDOS

- ✓ **Accesibilidad** para todos los ciudadanos, que se concreta en:
 - Atención a través de internet a través de cemaj@manises.es.
- ✓ **Atención e información** adecuada y precisa, amable, con calidad, por cualquiera de los medios anteriormente mencionados, por personal especializado.
- ✓ **Asesoramiento** especial a los jóvenes a cerca de cualquier tema en los que estén interesados.
- ✓ **Cumplimiento de los plazos** estipulados en la gestión de los procedimientos, ya sea en temas de carácter general como en temas puntuales, en coordinación con otros departamentos municipales.
- ✓ **Claridad y transparencia** en la gestión administrativa.
- ✓ **Eficacia** en la gestión de los recursos municipales, procurando el máximo ahorro así como el cumplimiento explícito de cada una de las condiciones pactadas en la contratación de servicios o actividades dirigidas a jóvenes.
- ✓ **Participación** de los ciudadanos para expresar sus necesidades, expectativas y grado de satisfacción con respecto de las actividades y servicios prestados, a través de sugerencias, quejas y/o propuestas, ya sea personalmente, por escrito, telefónicamente o por e-mail.



Ayuntamiento de Manises

CARTA DE SERVICIOS

C E M A J

- ✓ **Utilidad** de los servicios y programas para el desarrollo de los jóvenes, mediante la evaluación de los programas y del análisis periódico de las necesidades expresadas por los jóvenes.
- ✓ **Control y seguimiento:** El Centro de Juventud de Manises realiza, junto al diseño de instrumentos de evaluación y estudios de los datos recogidos, reuniones periódicas de su personal técnico tanto para detectar desviaciones de los objetivos iniciales como para estudiar posibles aportaciones de los ciudadanos, con el objetivo de tomar decisiones orientadas a la mejora continua.
- ✓ **Revisión y actualización:** se considera necesario que con periodicidad anual se realice una revisión, y en su caso actualización, de los compromisos de calidad adquiridos, ya sea como consecuencia de los cambios internos en la organización, nuevas demandas ciudadanas u otras cuestiones análogas.

6.4. SEGUIMIENTO Y CICLOS DE MEJORA CONTINUA DE LAS CARTAS DE SERVICIOS

Por su propia naturaleza y finalidad, las Cartas de Servicios son instrumentos que deben estar sometidos a revisión continua, por lo que se refiere a la corrección de desviaciones respecto a los compromisos declarados.

El Equipo de Trabajo de la Carta debe realizar un control continuo del grado de cumplimiento de los compromisos declarados a través de los indicadores establecidos al efecto, del análisis de las reclamaciones por incumplimiento de aquellos, y de las evaluaciones de la satisfacción de las personas usuarias.

Con el análisis de esos datos se elaborará un Informe de Seguimiento Anual sobre el grado de cumplimiento de los compromisos, las medidas correctoras que se han puesto en marcha para la mejora de la prestación del Servicio y las medidas de subsanación que han sido tomadas, en su caso.

Los datos del informe de seguimiento anual sobre compromisos se pueden reflejar en un cuadro tipo que comprenderá los siguientes apartados:

CUADRO DE SEGUIMIENTO DE INDICADORES ³⁰								
ACTIVIDAD	FACTOR CLAVE	INDICADOR	OBJETIVO	VALOR REAL	DES V.	CAUSA	MEDIDAS CORRECTORA	RESPONSABLES
A1	Fc1	I1	O1	Vr1				
A2	Fc2	I2	O2	Vr2				
A3	Fc3	I3	O3	Vr3				

Ilustración 16: Cuadro de seguimiento de indicadores

Las Cartas de Servicios son documentos “vivos” porque además de declarar los compromisos de calidad asumidos en un momento determinado, pretenden facilitar la mejora continua de los servicios prestados por el Servicio.

Los criterios generales que conviene tener en cuenta para actualizarla son los siguientes:

Criterios temporales: se recomienda que el Equipo de Trabajo revise anualmente la carta.

De control de gestión: Cuando los indicadores del cuadro de mando evidencien que se están superando los objetivos establecidos o que el Servicio está en condiciones de asumir compromisos descartados en su anterior edición.

³⁰ Freeman, Edward, (Strategic management: a stakeholder approach), p. 63, editorial Pitman, 1984.

De entorno social: Cuando los mecanismos de consulta o los estudios de opinión pongan de manifiesto nuevas demandas.

De entorno administrativo: Cuando se produzcan modificaciones normativas y/o reestructuraciones orgánicas sustantivas.

De la oferta del propio Servicio: Cuando se introduzcan nuevas actividades o modalidades de prestación de los mismos.

De los recursos humanos y materiales: Cuando el Servicio sea dotado de más personal y recursos materiales (instalaciones, equipos, etc.) y financieros que permitan mejorar sus actividades.

De innovación tecnológica: Cuando la incorporación de nuevas tecnologías a la gestión de los procesos de prestación del servicio posibilite un mayor rendimiento y mejora de la calidad.

De contingencia: cuando circunstancias sobrevenidas en el entorno general puedan producir una apreciable oscilación en el funcionamiento del Servicio.

En esta revisión interna de la Carta de Servicios, el Equipo de Trabajo llevará a cabo una revisión de los resultados de los indicadores propuestos con los objetivos de calidad fijados. Partiendo del análisis de estos resultados, las personas responsables de las actividades indicarán las razones por las que el valor obtenido es diferente al objetivo apuntado así como los cambios que se debiera adoptar para su mejora.

Este proceso de seguimiento conllevará la redacción y puesta en práctica de un plan de acciones **correctivas** (aquellas acciones que por urgencia deben ser realizadas inmediatamente), **preventivas** (acciones para adelantarse a los acontecimientos en base a la información que actualmente se dispone) y de **mejora** (su fin es la mejora de los resultados obtenidos) para realizar antes de la siguiente revisión de la Carta de Servicios.

Un plan de acciones de mejora es un conjunto de actuaciones, con indicación de etapas o acciones, responsables, fechas previstas, recursos necesarios y método

o indicadores de seguimiento, resultante de un diagnóstico estructurado de un servicio, en el que se han detectado debilidades y fortalezas de la misma, cuyo objetivo es la mejora continua de dicho servicio.

En este plan, el Equipo de Trabajo relacionará los niveles de calidad que no se están cumpliendo, indicará las relaciones causa-efecto y las medidas para corregirlos.

De ser necesario, se podrían constituir otros equipos de trabajo para implantar estos proyectos de mejora o relacionarse con equipos ya constituidos con motivos de evaluaciones realizadas en el Servicio. La elaboración de la Carta de Servicios podría motivar la revisión y modificación de los planes de mejora de los Servicios que dispongan del mismo como resultado de una evaluación.

La mejora, en el tiempo, de estos indicadores y la consecución de los niveles de calidad podría dar lugar a una revisión o actualización de la Carta de Servicios, convirtiéndose en un documento dinámico que, por tanto, debe ser actualizado periódicamente.

Se entiende por actualización de la Carta de Servicios, tanto aquellos casos en los que una revisión de los niveles de calidad afecta al contenido esencial de una Carta en vigor, como una revisión normativa o una reestructuración orgánica o funcional del Servicio. La puesta en marcha de nuevas actividades o la mejora en la prestación por cambios en los recursos materiales o la innovación tecnológica que posibiliten un cambio en la eficiencia o un mayor rendimiento.

Con carácter general, el Equipo de Trabajo revisará la Carta anualmente. En función de los cambios o de nuevos escenarios, propondrá una actualización que deberá ser aprobada siguiendo el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la Carta original.

Finalmente, el Equipo de Trabajo deberá guardar registros detallados de las distintas fases de la elaboración de la Carta de Servicios, así como del seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos y de los cambios aprobados.

CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES

En la última década, una vez instalada del todo la democracia a nuestro país, se ha producido un cambio evidente en la mentalidad de la ciudadanía. Esta, por suerte, se ha vuelto mucho más exigente con la petición de servicios públicos de calidad.

Esta actitud ha venido favorecida, en mayor medida, por la aparición de los nuevos medios y tecnologías, si bien siguen existiendo problemas en la comunicación. Además también existe más información, y aquí también se constata una actitud crítica y una toma continua de posiciones de la ciudadanía, que exigen a la Administración Pública una mayor responsabilidad y competencia para resolver sus problemas.

La ciudadanía necesita, como ya hemos dicho antes, una Administración Pública eficiente y, por tanto, prestadora de servicios de calidad; la estructura política debe dar respuesta a los progresos conseguidos (desarrollo, empleo, calidad de vida, orden pública, etc.).

Frente a esta realidad la Administración Pública necesita demostrar su capacidad para afrontar y resolver los problemas que preocupan al ciudadano. Se demandan respuestas a los problemas cotidianos. Las transformaciones sociales, culturales y económicas necesitan flexibilidad y capacidad de adaptación para ser más eficientes. En muchas ocasiones es necesario adoptar una línea de actuación innovadora, transversal e integral. La descentralización competencial hace necesario establecer cauces de comunicación y mecanismos de coordinación y corresponsabilidad, y no sólo es necesaria la coordinación sino también la adecuada integración desde el punto de vista de la ciudadanía.

Para poder adaptarse a esta nueva situación y dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía, las diferentes Administraciones Públicas a todos sus niveles se han planteado emprender medidas e iniciativas de modernización que alteran sustancialmente su modo de gestión tradicional.

Entre las diferentes iniciativas de modernización llevadas a cabo en la Administración Pública, destacan las Cartas de Servicios, como herramienta principal para quienes emprenden la mejora de los servicios definiendo los objetivos de la organización a partir de la incorporación de las demandas y expectativas de la ciudadanía.

El fin último de los servicios, y su razón de ser, es poner a disposición de los ciudadanos bienes y servicios determinados, es un trabajo necesario, pero es sólo la mitad del trabajo. Si los usuarios siguen quedando al margen de las decisiones trascendentes, tanto sobre el qué como sobre el cómo, y no se establece una nueva relación entre el Estado y el ciudadano, a pesar de los éxitos en la gestión, será difícil afrontar los complejos problemas de fractura e iniquidad de nuestras sociedades.

En este marco de evolución de la Administración Pública, las Cartas de Servicios juegan un papel muy importante, ya que además de poner en funcionamiento el engranaje de participación entre esta y el ciudadano, representan el compromiso de la calidad en la prestación de servicios al que el ente público llega a la ciudadanía.

Un compromiso es una responsabilidad y como tal no puede consistir tan solo en una relación de vagas promesas y mucho menos puede ser tratado con ligereza. En muchas Cartas solo encontramos la enumeración de los servicios que ofrecen sin que exista un compromiso real ni garantías para la ciudadanía.

Además, lo que resulta todavía más llamativo es el hecho de que muchas Administraciones Públicas no contengan una Carta de Servicios, como es el caso, del servicio sobre el que hemos trabajado en este trabajo. En nuestra opinión para conseguir que la calidad no se convierta en una palabra baladí es necesario que los gestores públicos emprendan medidas como estas, que lo que pretenden es acercar la Administración al ciudadano mediante la participación.

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Esquema del modelo EFQM _____	51
Ilustración 2: Esquema de la Norma ISO 9001:2000 basado en la mejora continua del sistema de gestión de la calidad _____	58
Ilustración 3: Proceso de obtención del Certificado de Calidad _____	59
Ilustración 4: Sello de certificación de calidad _____	60
Ilustración 5: Evolución de las Cartas de Servicios Británicas _____	65
Ilustración 6: Comparación de los principios de las Cartas de Servicios británica, belga y francesa _____	68
Ilustración 7: Principales medidas de la reforma administrativa en España _____	71
Ilustración 8: Similitudes y diferencias entre las normas ISO, EFQM y las Cartas de Servicios _	74
Ilustración 9: Ejemplo de plano en la Carta de Servicios _____	77
Ilustración 10: cuadro de los principales servicios que presta la organización _____	84
Ilustración 11: Matriz de las dimensiones de calidad _____	87
Ilustración 12: Tabla de estándares _____	89
Ilustración 13: Cuadro de mando _____	91
Ilustración 14: Organigrama del Ayuntamiento de Manises _____	98
Ilustración 15: Presupuesto del primer año de la Carta de Servicios _____	102
Ilustración 16: Cuadro de seguimiento de indicadores _____	113

BIBLIOGRAFÍA

Arenilla, Manuel. (El cambio en la función pública: ¿para los altos responsables de la administración pública o para los ciudadanos?), Trama editorial, 2002.

Aymar, Joaquín Deulofeu. (Gestión de la calidad total en el comercio detallista), Editorial Pirámide, 2002.

Bovaird, Toni. (Performance assessment of service quality: lessons from UK national initiatives to influence local government), editorial Taylor & Francis e-library, 1996.

Rubio Carracedo, José, (Teoría crítica de la ciudadanía democrática), Editorial Trotta, 2007.

Haque, Shamul, ("Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration"), editorial Board, 1999.

Lynn, L.E. (The new public management: how to transform a theme into legacy), Editorial Majone, 1998.

Olias de Lima, Miguel, (Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE), editorial Pearson.

Parrado, Salvador y Ruiz, Joaquín, (La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis, editorial Comares), 1999

Freeman, Edward, (Strategic management: a stakeholder approach), editorial Pitman, 1984.

Sánchez, Miguel Ferrando, (Calidad total: modelo efqm de excelencia), Editorial Fund, 2000.

Sánchez, Pilar, (Comunicación y atención al cliente), editorial Editex, 2012.

www.excelencia-empresarial.com. (2000).

(Obtenido de www.excelencia-empresarial.com)

ANEXOS

REAL DECRETO 1259/1999, DE 16 DE JULIO, POR EL QUE SE REGULAN LAS CARTAS DE SERVICIOS Y LOS PREMIOS A LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

La evolución de la sociedad y la transformación del contexto en que se desenvuelven las organizaciones que prestan servicios exigen una renovación de la Administración. El servicio a los ciudadanos es el principio básico que justifica la existencia de la Administración y que debe presidir su entera actividad, tal y como expresa la exposición de motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Los ciudadanos, como usuarios de los servicios públicos, tienen pleno derecho a conocer cuáles son los servicios que le prestan las organizaciones estatales y a recibirlos con la mayor calidad. Además, el avance en la adaptación de la Administración General del Estado a la red de poderes públicos que configura nuestro Estado políticamente descentralizado exige redefinir el papel de la misma y, específicamente, de su política general de servicio público con respecto a las competencias de otras Administraciones, asegurando una oferta de servicios adecuada en términos de equidad y calidad para el conjunto de la sociedad.

Congruente con las anteriores consideraciones, el artículo 3.2 de la mencionada Ley declara, entre otros, como principios de funcionamiento de la Administración General del Estado, los de eficacia y eficiencia, el control de la gestión y de los resultados, la responsabilidad, la racionalización y agilización de los procedimientos administrativos y de gestión, así como prestar un servicio efectivo a los ciudadanos.

En este sentido, el artículo 4 define el principio de servicio a los ciudadanos como el que asegura la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración. Ahora bien, los mecanismos administrativos convencionales para

garantizar los derechos ciudadanos a menudo son insuficientes e ineficaces. Por ello, el mismo artículo añade que la actuación de la Administración también debe asegurar la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones.

Por su parte, la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha modificado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pensando -como declara su exposición de motivos- en el buen funcionamiento de la Administración pública y, sobre todo, en los ciudadanos, que son los destinatarios de su actuación. Así la nueva formulación del artículo 3 de la Ley 30/1992, enriquece el conjunto de principios generales informadores de la actuación administrativa con la mención expresa de los de confianza legítima de los ciudadanos, de transparencia y de participación.

En otro orden de cosas, en el ámbito de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las administraciones nacionales vienen abordando sus procesos de reforma desde premisas similares, que incluyen el modelo de la gestión de calidad como una opción para avanzar en la mejora de la gestión pública. La gestión de calidad está orientada al usuario, a la obtención de resultados acordes con lo que ellos esperan y a la mejora continua de la prestación del servicio a partir de la evaluación de los resultados obtenidos en función de los objetivos establecidos y de la satisfacción de los propios usuarios.

Las cartas de servicios se integran dentro del conjunto de acciones evolutivas, impulsadas desde el Ministerio de Administraciones Públicas dentro de su plan de calidad en la Administración, que sirven para construir esta nueva Administración que sitúa a los ciudadanos en el centro de sus decisiones.

Las cartas de servicios, que deberán poseer las diferentes unidades que configuran la Administración General del Estado, hacen posible que la organización administrativa sea flexible y que se adapte a las necesidades de los

ciudadanos, ya que obliga a sus titulares a su transformación dinámica para atenderlos cada vez mejor. Mediante este instrumento, los ciudadanos estén en condiciones de conocer por anticipado qué clase de servicio puede esperar y demandar y cuáles son los compromisos de calidad del servicio.

El presente Real Decreto se inspira, por tanto, en el principio de la mejora continua de los servicios públicos en función de las demandas ciudadanas, posibilitando la transparencia y la información, la participación y consulta a los usuarios y la responsabilización de los gestores públicos. Su objetivo de traducir las expectativas ciudadanas en mejoras de los servicios se persigue por medio del suministro de información cabal sobre la naturaleza, contenido, características y formas de los servicios, sobre sus estándares o niveles de prestación y sobre los sistemas de participación, seguimiento y actualización de los compromisos. De este modo se trata también de hacer efectivo el principio de información a los ciudadanos, recogido en el artículo 35 de la Ley 30/1992, y de publicidad de la acción administrativa, a través de una mayor transparencia con los consiguientes incrementos de su control y de la participación de los ciudadanos.

Para hacer posible la mejora continua de los servicios es preciso conocer la situación de las unidades que los prestan. El compromiso por prestar un servicio de calidad que se contiene en cada carta de servicios ha de ser evaluado mediante el análisis de los resultados obtenidos y del grado de satisfacción de los ciudadanos con el servicio recibido. En el presente Real Decreto se establece el marco para la evaluación de la calidad de los servicios que presta la Administración. La difusión entre los ciudadanos de cuáles son los compromisos de calidad de las unidades de la Administración y de cuáles son los esfuerzos de mejora que se realizan para atender sus demandas forma parte del proceso de evaluación de la calidad que complementa necesariamente al de elaboración de las cartas de servicios.

Finalmente, la Administración General del Estado es un sistema complejo de organizaciones diversas cuyo activo principal está constituido por las personas que trabajan en la misma. En este contexto y en sintonía con las iniciativas desarrolladas en numerosos países y en otras administraciones españolas, se instituyen los premios a las mejores prácticas y el premio a la calidad en la Administración General del Estado con la finalidad, por una parte, de fomentar la emulación y el aprendizaje mutuo y, por otra, de formalizar el reconocimiento al esfuerzo personal y colectivo para mejorar el funcionamiento de sus organizaciones y la calidad de sus servicios.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 16 de julio de 1999, dispongo:

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto.

El presente Real Decreto tiene por objeto regular las cartas de servicios y establecer el marco general para la evaluación y mejora de los diversos servicios que presta la Administración General del Estado, de acuerdo con el principio de servicio a los ciudadanos establecido en el artículo 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como la creación de los premios a las mejores prácticas y a la calidad en la Administración General del Estado.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Las disposiciones contenidas en la presente norma serán de aplicación a la Administración General del Estado, a los Organismos autónomos vinculados o

dependientes de la misma y a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

CAPÍTULO II. LAS CARTAS DE SERVICIOS

Artículo 3. Definición

Las cartas de servicios son documentos escritos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social informan a los ciudadanos sobre los servicios que tienen encomendados y acerca de los compromisos de calidad en su prestación, así como de los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios.

Artículo 4. Estructura y contenido de las cartas de servicios.

Las cartas de servicios expresarán de forma clara, sencilla y comprensible para los ciudadanos sus contenidos, que se distribuirán en los siguientes apartados:

1. De carácter general y legal:
 - a. Datos identificativos y fines del órgano u organismo prestador del servicio.
 - b. Servicios que presta.
 - c. Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación con los servicios.

- d. Forma de colaboración o participación de los ciudadanos y usuarios en la mejora de los servicios.
- e. Relación actualizada de la normativa reguladora de cada una de las prestaciones y servicios.
- f. Disponibilidad y acceso al libro de quejas y sugerencias que se refiere el capítulo III del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, y, en particular, formas de presentación de las quejas y sugerencias, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 18.3 del citado Real Decreto, plazos de contestación y efectos de las mismas.

2. De compromisos de calidad:

- a. Niveles de calidad que se ofrecen, y, en todo caso:
 - 1. Plazos previstos para la tramitación de los procedimientos y/o para la prestación de los servicios.
 - 2. Mecanismos de comunicación e información, ya sea general o personalizada.
 - 3. Horarios y lugares de atención al público.
- b. Indicaciones que faciliten el acceso al servicio y mejoren las condiciones de la prestación

- c. Sistemas de aseguramiento de la calidad, de protección del medio ambiente o de seguridad e higiene que, en su caso, existan
- d. Indicadores para la evaluación de la calidad.

3. De carácter complementario:

- a. Las direcciones postales, telefónicas y telemáticas 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.
- b. Dirección postal, telefónica y telemática de la unidad responsable de la carta de servicios.
- c. Otros datos de interés sobre los servicios prestados.

Artículo 5. Elaboración y gestión de las cartas.

1. La Secretaría de Estado para la Administración Pública impulsará, la elaboración de las cartas de servicios y colaborará con los órganos y organismos en su redacción y en el establecimiento de los sistemas de evaluación.

2. Los Subsecretarios, en cada Ministerio, velarán para que todos los órganos y organismos elaboren su correspondiente carta de servicios y para que lleven a cabo su actualización periódica, de acuerdo con el procedimiento establecido en el presente Real Decreto.

3. Los titulares de los órganos y organismos a que se refiera la carta de servicios serán los responsables de su elaboración y gestión así como del sistema de evaluación de la calidad.

Artículo 6. Aprobación y difusión.

1. Las cartas de servicios y sus actualizaciones posteriores serán aprobadas por resolución del Subsecretario del Departamento al que pertenezca el órgano o esté adscrito el organismo a cuyos servicios se refieran aquéllas, previo informe favorable de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. La resolución aprobatoria se publicará en el Boletín Oficial del Estado, y las cartas se divulgarán en las formas que se indican en los números siguientes.

2. Cada órgano u organismo llevará a cabo las acciones divulgativas de su carta de servicios que estime más eficaces y garantizará que puedan ser conocidas por los usuarios en todas sus dependencias administrativas con atención al público.

3. Las cartas de servicios deberán facilitarse asimismo al Centro de Información Administrativa, dependiente de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, para que posibilite su disponibilidad a través de las Oficinas de Información y Atención al Ciudadano, reguladas en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero.

CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

Artículo 7. Concepto y finalidad.

1. A los efectos de presente Real Decreto se entiende por evaluación de la calidad el proceso integral y continuado de medición del servicio prestado a partir

de los compromisos declarados, las expectativas de los usuarios y los programas de mejora desarrollados.

2. La evaluación de la calidad se compondrá de dos niveles: autoevaluación y evaluación externa.

a. La autoevaluación permitirá a los responsables de los órganos u organismos identificar y corregir deficiencias y establecer los correspondientes planes de mejora.

b. La evaluación externa proporcionará al Gobierno y a los órganos superiores de la Administración General de Estado la información agregada necesaria para la adecuada ordenación de los servicios a los ciudadanos, para la adopción de iniciativas generales de mejora, así como para informar a los ciudadanos sobre los niveles de calidad ofrecidos y facilitarles el ejercicio efectivo de sus derechos.

Artículo 8. Desarrollo de la evaluación.

1. Mediante la autoevaluación se analizarán los procesos y los resultados y se informará sobre la calidad de los servicios y el seguimiento de la respectiva carta de servicios.

2. En la autoevaluación se recogerá la opinión de los usuarios y su grado de satisfacción con el servicio recibido, así como el impacto que dicho servicio tiene en el resto de la comunidad.

3. La Secretaría de Estado para la Administración Pública asegurará la homogeneidad de los sistemas de autoevaluación de los órganos y organismos.

4. La evaluación externa consistirá en un examen agregado de ámbito ministerial sobre la base de las autoevaluaciones realizadas por los órganos y organismos dependientes o adscritos a cada Departamento. Los titulares de éstos, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, determinarán el órgano al que se encomienda la evaluación externa, sin perjuicio de las competencias asignadas al Ministerio de Administraciones Públicas.

Artículo 9. Seguimiento de las cartas de servicios.

Los órganos y organismos que cuenten con una carta de servicios en vigor remitirán a la Secretaria de Estado para la Administración Pública, durante el primer trimestre de cada año y a través de la Subsecretaría de su respectivo Ministerio, un informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos declarados en la correspondiente carta en el año anterior, analizando las desviaciones y explicando las medidas correctoras adoptadas.

Artículo 10. Programas de mejora de la calidad.

Los responsables de los órganos y organismos, a partir de las distintas fuentes de información mencionadas, especialmente de las autoevaluaciones, establecerán planes o programas anuales de mejora de los servicios que presten.

Estos programas determinarán los objetivos a conseguir, las personas responsables y los medios a utilizar. Su grado de cumplimiento se examinará en la siguiente autoevaluación que se realice.

Artículo 11. Evaluación global de conjunto de los servicios.

1. Sobre la base de los informes de seguimiento de las cartas de servicios, de las evaluaciones externas que puedan realizarse por los diferentes Ministerios, así como de los informes relativos a quejas y sugerencias, regulados en el Real

Decreto 208/1996, de 9 de febrero, la Secretaría de Estado para la Administración Pública presentará anualmente una evaluación global de la calidad del conjunto de los servicios públicos estatales.

2. La Secretaría de Estado para la Administración Pública adoptará las medidas oportunas para conocer el estado de opinión de los ciudadanos sobre los servicios públicos.

Artículo 12. La Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios.

Para el ejercicio de las tareas que el presente Real Decreto encomienda a la Secretaria de Estado para la Administración Pública, la Dirección General de inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto 1892/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, en la redacción dada por el Real Decreto 2826/1998, de 23 de diciembre, desarrollará las siguientes funciones:

1. Impulsar, asesorar y apoyar a las unidades responsables de los diferentes órganos y organismos en la elaboración, autoevaluación y actualización de las cartas de servicios
2. Emitir el informe previo a la aprobación de la carta de servicio.
3. Asegurar la homogeneidad de los sistemas de autoevaluación de la calidad de los servicios y asesorar a los órganos y organismos en su desarrollo.
4. Colaborar con los distintos órganos y organismos en la formulación de los programas de mejora de la calidad que decidan implantar.

5. Colaborar con los órganos correspondientes de los Ministerios en la evaluación externa.
6. Elaborar la evaluación global de la calidad del conjunto de los servicios públicos estatales prevista en el presente Real Decreto.

CAPÍTULO IV.

PREMIOS A LAS MEJORES PRÁCTICAS Y PREMIO A LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Artículo 13. Creación y fines

1. Se crean los premios a las mejores prácticas destinados a reconocer las iniciativas de los órganos y organismos para mejorar la calidad de sus servicios.
2. Se crea el premio a la calidad en la Administración General del Estado con el fin de reconocer al órgano u organismo que se haya distinguido muy especialmente en el incremento de la calidad de sus servicios mediante la mejora de sus procesos y sus resultados.

Artículo 14. Características de los premios.

1. Anualmente se convocarán por Orden del Ministro de Administraciones Públicas los premios a las mejores prácticas, que podrán concederse a los órganos y organismos cuyas candidaturas sean propuestas por los Subsecretarios de los Ministerios de adscripción. La convocatoria establecerá el número de premios, la forma de realizar las propuestas de candidatos por cada Subsecretario, el sistema de selección final y la composición del Jurado.
2. Mediante Orden del Ministro de Administraciones Públicas se convocará cada año el Premio a la Calidad en la Administración General del Estado, al que podrán

presentarse los órganos u organismos de la Administración General del Estado que lo deseen, siempre que tengan publicada su correspondiente carta de servicios. El premio estará basado en el modelo europeo de gestión de calidad de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFGM) adaptado a unidades administrativas. En cada convocatoria se fijarán los plazos de presentación de candidaturas, el sistema de selección final y la composición del Jurado.

3. Los premios a las mejores prácticas y el premio a la calidad en la Administración General del Estado no tendrán contenido económico.

Artículo 15. Efectos de los premios.

1. Los ganadores de los premios a las mejores prácticas y del premio a la calidad en la Administración General del Estado podrán, durante los tres años siguientes, mencionar en sus publicaciones y en su material impreso que han obtenido el galardón, así como anunciarlo en sus instalaciones por tiempo indefinido.

2. Las órdenes de convocatorias determinarán la forma en que se reconocerá al personal de las organizaciones galardonadas su participación en las acciones conducentes a la obtención de los premios, reconocimiento que se anotará en los respectivos expedientes personales.

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. Otros organismos públicos.

Los organismos públicos a que se refieren el capítulo III del Título III y la disposición adicional novena de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que, en su caso, decidan elaborar y publicar cartas de servicios, aplicarán los criterios y podrán recabar la colaboración previstos en este Real Decreto, así como concurrir a los premios.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. Facultades de aplicación y desarrollo.

Se autoriza al Ministro de Administraciones Públicas para dictar las disposiciones y medidas necesarias para la aplicación y desarrollo del presente Real Decreto.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. Implantación progresiva.

1. En el plazo de un mes desde la entrada en vigor del Real Decreto, por el Subsecretario de cada Departamento se establecerá el o los órganos u organismos dependientes o adscritos a su Ministerio que, por la relevancia de los servicios que presten, tendrán carácter prioritario para la elaboración de sus respectivas cartas de servicios, dando traslado de ello a la Secretaría de Estado para la Administración Pública. Estas cartas de servicios se aprobarán y publicarán en un plazo máximo de seis meses.

2. Transcurridos dichos plazos y en función de los resultados obtenidos, se extenderá la implantación progresiva y generalizada de las cartas de servicios en la forma y plazos que procedan.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. Entrada en vigor.

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Dado en Madrid a 16 de julio de 1999.

- Juan Carlos R. -

REAL DECRETO 208/1996, DE 9 DE FEBRERO, POR EL QUE SE REGULAN LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y ATENCIÓN AL CIUDADANO.

Desde la promulgación del Decreto 93/1965, de 28 de enero, que regula el Centro de Información Administrativa de la Presidencia del Gobierno y los Servicios de Información Administrativa de los Departamentos ministeriales, la sociedad española ha experimentado importantes cambios, y también han variado de forma sensible los principios que rigen la actuación de las Administraciones públicas. La Constitución española primero y recientemente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, instauran un nuevo concepto de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos que imponen la necesaria puesta al día de aquella norma.

En este sentido, la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dentro del catálogo de derechos de los ciudadanos, que recoge en su artículo 35 incluye en sus párrafos a), b) y g), tres que se hallan directamente relacionados con la función general de la información, cuya regulación y desarrollo resulta preciso abordar mediante una norma que actualice y potencie la organización, el funcionamiento y la coordinación de los servicios administrativos que centran su trabajo en las tareas de información y orientación a los ciudadanos, y que establezca el marco jurídico de su actuación, el contenido de su competencia, la atribución de funciones y el alcance de su responsabilidad en el ejercicio de aquéllas, conceptos que arrancan de los artículos 33 y 34.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, aún vigentes.

Los últimos preceptos citados no han constituido obstáculo para que, respecto de la función de información administrativa a los ciudadanos, se haya producido la evolución exigida por los principios constitucionales y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Esta evolución ha dado como resultado diversas experiencias en los últimos años, que el presente Real Decreto viene a consolidar y sistematizar.

La especificidad de la regulación de los derechos de los ciudadanos, respecto a las distintas Administraciones públicas sanitarias, contenida en el artículo 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la existencia de unidades de atención al paciente en los hospitales y centros sanitarios con funciones de información administrativa y asistencial, justifica la reserva de la disposición adicional única en favor del Ministerio de Sanidad y Consumo, que deberá regular la información y atención de los ciudadanos en los hospitales e instituciones sanitarias del Instituto Nacional de la Salud.

Estos aspectos constituyen el eje de los dos primeros capítulos de que consta la norma. El capítulo I regula las funciones de información administrativa y de atención al ciudadano, comenzando por distinguir los tipos de información que ha de ser ofrecida a los ciudadanos, atendiendo a su contenido y a sus destinatarios; a continuación, determina las funciones que comprende la atención personalizada, cuya finalidad última no es otra que facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos.

Por su parte, el capítulo II perfila la organización de la información administrativa en la que se integran distintas unidades de información administrativa, oficinas de información y atención al ciudadano y órganos colegiados que, desde sus respectivos ámbitos de competencia, han de servir de instrumento eficaz de acercamiento al ciudadano mediante la potenciación de la capacidad de actuación de las unidades departamentales y, en especial, de las oficinas de información y atención al ciudadano de los órganos territoriales de la Administración General del Estado, que dispondrán de los recursos y medios informativos que se facilitarán a través del Centro de Información Administrativa y de las unidades departamentales. La Comisión Interministerial y las nuevas Comisiones Ministeriales de Información Administrativa que ahora se configuran, constituyen el entramado funcional suficiente y necesario para la coordinación de toda la red de unidades y oficinas de información de la Administración General del Estado.

Por último, en el capítulo III se configura, con carácter común a toda la Administración General del Estado, el Libro de Quejas y Sugerencias, como el

instrumento más adecuado para recoger y tramitar las que los ciudadanos deseen formular sobre el funcionamiento, forma de prestación o calidad de los servicios públicos gestionados por aquélla, cuando consideren que han sido objeto de cualquier tipo de desatención o de irregularidad o cuando piensen que se pueden mejorar cualesquiera de dichos aspectos.

En su virtud, a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 9 de febrero de 1996,

DISPONGO:

CAPITULO PRIMERO

Las funciones de información administrativa y de atención al ciudadano

Artículo 1 La información administrativa

La información administrativa es un cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos.

La información encomendada a las unidades y oficinas a las que se refiere el capítulo II de este Real Decreto podrá ser general o particular.

Artículo 2 La información general

1. Es la información administrativa relativa a la identificación, fines, competencia, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquéllos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las Administraciones públicas, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación.

2. La información general se facilitará obligatoriamente a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna.

3. Cuando resulte conveniente una mayor difusión, la información de carácter general deberá ofrecerse a los grupos sociales o instituciones que estén interesados en su conocimiento.

4. Se utilizarán los medios de difusión que en cada circunstancia resulten adecuados, potenciando aquellos que permitan la información a distancia, ya se trate de publicaciones, sistemas telefónicos o cualquier otra forma de comunicación que los avances tecnológicos permitan.

Artículo 3 La información particular

1. Es la concerniente al estado o contenido de los procedimientos en tramitación, y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de las Administración General del Estado y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma bajo cuya responsabilidad se tramiten aquellos procedimientos. Esta información sólo podrá ser facilitada a las personas que tengan la condición de interesados en cada procedimiento o a sus representantes legales de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31 y 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

2. Igualmente podrá referirse a los datos de carácter personal que afecten de alguna forma a la intimidad o privacidad de las personas físicas. La información sobre documentos que contengan datos de esta naturaleza estará reservada a las personas a que se refieran con las limitaciones y en los términos establecidos en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, y en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3. Esta información será aportada por las unidades de gestión de la Administración General del Estado. No obstante, para asegurar una respuesta ágil y puntual a los interesados, podrán estar dotadas de las oportunas conexiones

con las unidades y oficinas de información administrativa que colaborarán con aquéllas cuando así se establezca.

Artículo 4 Las funciones de atención al ciudadano

La atención personalizada al ciudadano comprenderá las funciones siguientes:

- **a)** De recepción y acogida a los ciudadanos, al objeto de facilitarles la orientación y ayuda que precisen en el momento inicial de su visita, y, en particular, la relativa a la localización de dependencias y funcionarios.
- **b)** De orientación e información, cuya finalidad es la de ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que los ciudadanos requieren sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, o para acceder al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una prestación.

Esta forma de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, en ningún caso podrá entrañar una interpretación normativa, a la que se refiere el artículo 37.10 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni consideración jurídica o económica, sino una simple determinación de conceptos, información de opciones legales o colaboración en la cumplimentación de impresos o solicitudes.

- **c)** De gestión, en relación con los procedimientos administrativos, que comprenderá la recepción de la documentación inicial de un expediente cuando así se haya dispuesto reglamentariamente, así como las actuaciones de trámite y resolución de las cuestiones cuya urgencia y simplicidad demanden una respuesta inmediata.
- **d)** De recepción de las iniciativas o sugerencias formuladas por los ciudadanos, o por los propios empleados públicos para mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o el ahorro del gasto público, simplificar trámites o suprimir los que sean innecesarios, o cualquier otra

medida que suponga un mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus relaciones con la Administración General del Estado y con las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma.

Aquellas que se presenten en las oficinas y centros de Información Administrativa se tramitarán mediante las hojas del Libro de Quejas y Sugerencias con arreglo a las prescripciones contenidas en el capítulo III de este Real Decreto.

- **e)** De recepción de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos por las tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas. Las reclamaciones que se formulen ante las oficinas y centros de información administrativa se tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo III.
- **f)** De asistencia a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de petición, reconocido por los artículos 29 y 77 de la Constitución.

Las unidades de información administrativa orientarán a los ciudadanos sobre la naturaleza y el modo de ejercer este derecho, así como sobre las autoridades y órganos a los que hayan de dirigir sus escritos; sin perjuicio de ello, estas unidades deberán elevar a los órganos competentes las peticiones que reciban, en las que no figure el destinatario o conste erróneamente.

CAPITULO II

Organización de la información administrativa

SECCION 1

Las unidades de información administrativa

Artículo 5 Unidades departamentales de información administrativa

1. En cada Ministerio el titular de la Subdirección General que tenga encomendada la competencia sobre la información administrativa ostentará la jefatura de la unidad departamental de información administrativa.

2. Esta unidad tendrá una interrelación activa y permanente con los centros directivos, entidades y organismos del Departamento, que deberán transmitir las variaciones que se produzcan en sus bases de datos, y que pudiesen afectar a la información general o particular requeridas por los ciudadanos sobre sus específicas áreas y materias de gestión; sin perjuicio de ello, deberán dar respuesta a las consultas puntuales que la citada unidad departamental les formule.

3. Desarrollarán, dentro de sus respectivos Ministerios, las siguientes funciones:

a) Dirigir las oficinas de información y atención al ciudadano del Departamento, incluidas las sectoriales de ámbito territorial que dependan funcionalmente del mismo, así como coordinar las correspondientes a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes del Departamento, sin perjuicio de las funciones de esta índole que tenga atribuidas la Comisión Ministerial de Información Administrativa, así como los órganos a los que se refiere el artículo 9, apartado 1 de este Real Decreto.

b) Crear y mantener actualizada la base de datos de información administrativa del Departamento, para su explotación conjunta con otros órganos administrativos, desarrollando una relación de cooperación y colaboración en materia informativa.

c) Aportar apoyo documental y técnico preciso a las demás unidades de información administrativa del Departamento.

d) Impulsar y supervisar el intercambio de material informativo entre los distintos centros directivos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes del Departamento.

e) Participar en la elaboración y distribución de las publicaciones y demás medios de difusión informativa del Departamento, y mantener actualizado un catálogo de los mismos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las unidades editoras departamentales.

f) Colaborar activamente con la Comisión Ministerial de Información Administrativa, gestionando los asuntos que ésta le encomiende.

g) Representar al Departamento ante los órganos colegiados de información administrativa.

4. Las unidades departamentales de información administrativa realizarán necesariamente los siguientes cometidos de gestión interna:

a) De obtención, tratamiento y actualización permanente de la información.

Esta función se desarrolla mediante los siguientes cometidos:

1.º Relación permanente con las fuentes orgánicas de la información.

2.º Tratamiento de las fuentes documentales.

3.º Creación y mantenimiento de las bases de datos propias.

4.º Acceso a los registros, o a la parte de ellos, de las bases de datos del Departamento, necesarias para la prestación de la información referida en el artículo 5.2 de este Real Decreto.

5.º Elaboración de los textos de las publicaciones informativas.

6.º Entrega de dichos textos y de las bases de datos para su explotación y actualización a las fuentes de la información.

b) De distribución y difusión de la información, con los siguientes cometidos:

1.º Recepción de los textos de las publicaciones para su diseño y reproducción, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las unidades editoras departamentales.

2.º Distribución a las unidades dependientes de la propia organización.

3.º Distribución a las unidades exteriores.

4.º Difusión general de las publicaciones y de las bases de datos según su destino, con la misma salvedad que en el subpárrafo 1.º de este mismo párrafo.

5.º Mantenimiento de las bases de datos de difusores intermedios o mediadores sociales.

6.º Utilización de la imagen del Departamento.

c) De catalogación de publicaciones informativas, que comprende:

1.º Repertorio de la propia unidad.

2.º Creación y mantenimiento de bases de datos y catálogos de publicaciones informativas del resto de las Administraciones públicas de interés para la información de la unidad.

3.º Informe preceptivo, no vinculante, en el proceso de la elaboración de los impresos y las publicaciones de la unidad destinados al público.

d) De publicidad y difusión de la imagen de la información administrativa, incluyendo:

1.º Promoción de la información administrativa de la unidad.

2.º Colaboración en el diseño y mantenimiento de la imagen de identidad en rótulos y material impreso del Departamento.

3.º Participación en las campañas informativas y de publicidad del Departamento, para asegurar la coordinación en ellas de su estilo y de la imagen de identidad.

Artículo 6 Centro de Información Administrativa

1. El Centro de Información Administrativa del Ministerio para las Administraciones Públicas se halla adscrito a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, a través de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, con nivel orgánico de Subdirección General, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 221/1987, de 20 de febrero por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio.

Téngase en cuenta que la Inspección General de Servicios de la Administración Pública ha sido suprimida por R.D. 2826/1998, 23 diciembre («B.O.E.» 24 diciembre), por el que se modifica el R.D. 1892/1996, 2 agosto, de estructura orgánica del Ministerio de Administraciones Públicas, en la redacción dada por el R.D. 1329/1997, 1 agosto, siendo asumidas sus competencias y funciones por la Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios.

2. Desarrollará las funciones propias de las unidades departamentales de información administrativa, y además específicamente las siguientes:

a) Mantener actualizadas y distribuir las bases de datos de la Administración General del Estado, con la colaboración de las demás unidades departamentales de información administrativa.

b) Sostener un sistema de información administrativa al ciudadano, eminentemente telefónico, sobre los servicios públicos y trámites de toda la Administración General del Estado, mediante el establecimiento y coordinación de centros y oficinas centralizadas de información, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 221/1987, de 20 de febrero, según redacción del Real Decreto 1410/1995, de 4 de agosto.

c) Cooperar en el desarrollo de las unidades y oficinas de información de los demás Departamentos y organismos de la Administración General del Estado, procurando mantener la necesaria coordinación y cohesión entre ellos para lograr un nivel y un sistema homogéneos de atención al ciudadano.

d) Actuar como órgano ejecutivo permanente de la Comisión Interministerial de Información Administrativa en relación con las iniciativas y reclamaciones que reciba sobre la función informativa y con los acuerdos adoptados por ella, y servir de unidad de apoyo técnico y administrativo a la Secretaría de dicha Comisión.

e) Promover y organizar, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública, cursos de capacitación en materias relacionadas con las funciones propias de las unidades de información administrativa y participar en cursos, jornadas, seminarios, coloquios u otros actos sobre las mismas materias organizados por otros órganos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado.

SECCION

2

Oficinas de información y atención al ciudadano

Artículo 7 Funciones y cometidos

1. Todas las oficinas de información y atención al ciudadano realizarán las funciones descritas en el capítulo I de este Real Decreto y los cometidos de gestión interna de tratamiento y difusión de la información que expresamente les delegue o encomiende el Centro de Información Administrativa o la unidad de información administrativa respectiva, en la medida en que progresivamente los recursos humanos y materiales con que cuenta la oficina lo permitan.

2. Las oficinas de información y atención al ciudadano que constituyen la red informativa general son las que se relacionan en los siguientes artículos.

Artículo 8 Oficinas de información y atención al ciudadano en los servicios centrales

Existirán dos tipos de oficinas de información y atención en los servicios centrales:

- a) Las oficinas centrales de información y atención al ciudadano, que radicarán en la sede de cada Departamento ministerial, salvo que circunstancias singulares aconsejen otro emplazamiento. Pueden tener oficinas delegadas o puntos de información en otros edificios con la misma consideración de oficinas centralizadas.
- b) Las oficinas de información y atención al ciudadano de entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado de sus centros directivos y demás servicios cuya entidad y especialidad justifique la existencia de oficinas de información especializada o sectorial en los edificios donde se ubiquen los servicios u otras dependencias.

Artículo 9 Oficinas de información y atención al ciudadano de los órganos territoriales de la Administración General del Estado

1. Existirán, con el carácter de oficinas centrales, oficinas de información y atención al ciudadano dependientes de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, de los Gobiernos Civiles y de las Delegaciones Insulares del Gobierno.
2. Podrán existir también, con carácter de oficinas sectoriales, en los servicios y dependencias provinciales de los Departamentos ministeriales y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellos, cuando el volumen y la especialidad de la demanda informativa justifiquen su existencia.
3. Las oficinas de carácter central, a las que se refiere el apartado 1 de este mismo artículo, asumirán, respecto a las demás que puedan existir en su ámbito territorial, las funciones de coordinación, apoyo y tutela propias de las unidades informativas departamentales. Estarán comunicadas de forma permanente con el

Centro de Información Administrativa y dispondrán de toda la información que éste ofrece desde su oficina central de información y atención al ciudadano.

4. Todas las oficinas de información y atención al ciudadano, cualquiera que sea su carácter y ámbito territorial, deberán transmitir al Centro de Información Administrativa y, en su caso, a la unidad departamental respectiva las variaciones que experimenten los datos referentes a los órganos de la Administración General del Estado y a las entidad de derecho público vinculadas o dependientes de la misma en su ámbito territorial de actuación.

5. Al objeto de conseguir una eficaz interrelación entre las distintas unidades de información administrativa territoriales, el Centro de Información Administrativa del Ministerio para las Administraciones Públicas actuará como coordinador territorial de la información administrativa para asegurar la conexión funcional permanente de aquellas entre sí y con el propio Centro de Información Administrativa.

El Centro de Información Administrativa establecerá y dirigirá grupos de trabajo con los representantes de la información administrativa de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas cuyas funciones consistirán principalmente en el estudio y mejora de las condiciones de la información administrativa en las oficinas territoriales de la Administración General del Estado y en especial la mejora de la comunicación para el mantenimiento y explotación conjunta de las bases de datos necesarias para proporcionar al ciudadano la información que demande en cualquiera de las oficinas.

Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas designarán los representantes de la información administrativa que deben formar parte de los grupos de trabajo establecidos en el párrafo anterior quienes, a su vez, dirigirán ponencias técnicas sobre aspectos concretos de la información administrativa en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma integradas por representantes provinciales designados por los Gobernadores civiles.

Artículo 10 Colaboración entre Administraciones públicas

Mediante convenio de colaboración suscrito por distintas Administraciones públicas, podrá acordarse que desde las oficinas de información y atención de cualesquiera de ellas pueda ofrecerse a los ciudadanos la información administrativa de las otras, articulándose los mecanismos de comunicación necesarios para el intercambio de la información, así como la creación de oficinas integradas de información con participación de varias Administraciones públicas.

SECCION 3

Órganos colegiados

Artículo 11 Comisión Interministerial de Información Administrativa. Funciones

Artículo 11 derogado conforme establece la disposición derogatoria única del R.D. 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos («B.O.E.» 4 junio). Vigencia: 5 junio 2011

Artículo 12 Composición

Artículo 12 derogado conforme establece la disposición derogatoria única del R.D. 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos («B.O.E.» 4 junio). Vigencia: 5 junio 2011

Artículo 13 Comisiones Ministeriales de Información Administrativa

Artículo 13 derogado por la letra c) de la disposición derogatoria única del R.D. 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos («B.O.E.» 4 junio). Vigencia: 5 junio 2011

Artículo 14 Normas de funcionamiento de los órganos colegiados de información administrativa

Todos los órganos colegiados de información administrativa ajustarán su régimen jurídico y su actuación a lo dispuesto en la presente sección y en el capítulo II, del Título II, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

CAPITULO III

El Libro de Quejas y Sugerencias

Artículo 15 Definición y objeto

Artículo 16 Localización

Artículo 17 Composición

Artículo 18 Forma de presentación de las quejas o sugerencias

Artículo 19 Formulación y remisiones

Artículo 20 Tramitación interna

Artículo 21 Contestación

Artículo 22 Actuaciones de las unidades de Inspección

Artículo 23 Seguimiento

Artículo 24 Efectos de las quejas

Capítulo III derogado por la letra b) de la disposición derogatoria única del R.D. 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado («B.O.E.» 3 septiembre). No obstante téngase en cuenta lo establecido en su disposición transitoria única. Vigencia: 4 septiembre 2005

DISPOSICION ADICIONAL UNICA Regulación de la información y atención a los ciudadanos en hospitales e instituciones dependientes del INSALUD

Sin perjuicio de la aplicación a las unidades administrativas del Instituto Nacional de la Salud de lo dispuesto en el presente Real Decreto, y con las exigencias derivadas de la legislación sanitaria aplicable, por el Ministerio de Sanidad y Consumo se aprobarán las disposiciones que se precisen para regular la información y atención a los ciudadanos en los hospitales e instituciones sanitarias dependientes de dicho Instituto.

DISPOSICION TRANSITORIA UNICA Plazos de adecuación a la normativa de este Real Decreto

1. La adaptación organizativa y de funcionamiento que habrá de llevar a cabo cada Departamento ministerial para el cumplimiento de lo previsto en este Real Decreto, se efectuará en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.
2. El Libro de Quejas y Sugerencias regulado en el capítulo III deberá estar a disposición de los ciudadanos en el plazo de tres meses, a contar igualmente desde la entrada en vigor del presente Real Decreto.
3. En los Departamentos ministeriales en los que se disponga de Libro de Quejas, sugerencias o cualquier otra denominación adecuarán el mismo a lo dispuesto en este Real Decreto en el plazo de tres meses.

DISPOSICION DEROGATORIA UNICA Derogación normativa

Queda derogado el Decreto 93/1965, de 28 de enero, y las Ordenes ministeriales de 22 de octubre de 1958, sobre el funcionamiento de las oficinas de información, y de 5 de enero de 1959, reguladora de las oficinas de iniciativas y reclamaciones, así como cualquier otra disposición, de igual o menor rango, que se oponga a lo dispuesto en este Real Decreto.

DISPOSICIONES FINALES

Primera Ausencia de aumento de gasto público

Los preceptos de este Real Decreto, la puesta en funcionamiento de los órganos colegiados y la adaptación orgánica de las unidades que se configuran en él no deben originar aumento alguno de gasto público.

Segunda Entrada en vigor

Este Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».