
Las Cartas de Servicios como elementos facilitadores de una nueva cultura del servicio público

Rosa Gómez Torralbo, Fº Daniel Moral Fuentes y Manuel Torralba Aguilar

Contexto

En un contexto de globalización económica y dominio absoluto de la ideología del mercado como en el que nos desenvolvemos, la mayoría de las estrategias de modernización adoptadas por las distintas Administraciones han ido encaminadas, al menos formalmente, a fortalecer el papel de la ciudadanía, a recuperar la denominada sociedad civil, a lo que constituye uno de los ocho "conceptos fundamentales de la Excelencia" según el modelo EFQM¹: la orientación a la clientela².

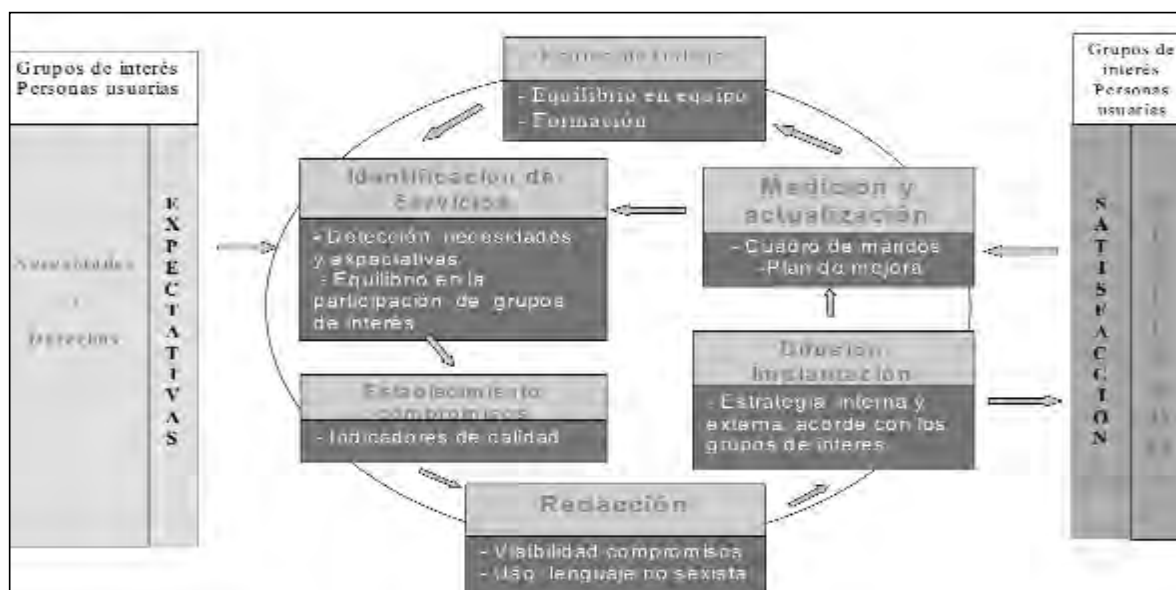
Esta orientación de las Administraciones públicas a la ciudadanía se ha visto concretada en una serie de acciones como la Administración electrónica, la adopción de sistemas de gestión de calidad (ISO, OSHAS...), las evaluaciones o autoevaluaciones según distintos modelos (EFQM, CAF, EVAM, FUNDIBEQ...), la implantación de Premios a la Calidad de los Servicios Públicos y las Cartas de Servicios o Cartas de Compromisos. Nos centraremos en estas últimas dada la gran difusión que han conseguido en todas las Administraciones Públicas españolas, desarrollando principalmente dos aspectos fundamentales: la definición de compromisos tras el análisis de necesidades y expectativas de los grupos de interés y la adopción de la igualdad de género como compromiso de calidad.

Las Cartas de Servicios se definen en la normativa andaluza como "documentos que tienen por objeto informar al ciudadano sobre los servicios públicos que gestiona la Comunidad Autónoma de Andalucía, las condiciones en que se prestan, los derechos de los ciudadanos en relación con estos servicios y los compromisos de calidad que se ofrecen en relación con su prestación"³.

El proceso de elaboración de una Carta de Servicios, integrado dentro

DOI: <http://dx.doi.org/10.25267/Periferica.2007.i8.12>

de un contexto de mejora continua lo podemos resumir en el siguiente esquema:



Esquema de elaboración y mejora de las cartas de servicios.

El análisis de necesidades y expectativas de los grupos de interés y el establecimiento de compromisos

¿Quién determina la calidad en la prestación de un servicio público? Por supuesto la ciudadanía, los grupos de interés o personas a quienes se dirige dicho servicio. Son ellos quienes deben señalar si se ha dado plena satisfacción a sus expectativas (lo que necesitan y esperan), es decir, si se les ha prestado un servicio de calidad. Si una organización quiere prestar servicios de calidad debe conocer, antes que nada, cuáles son las expectativas de sus grupos de interés para así diseñar y producir correctamente su servicio de acuerdo con lo esperado por éstos. Estas expectativas constituyen los estándares, las referencias contra las que evaluar la actuación de una organización. De aquí que el primer paso sea conocer lo que nos demandan nuestros grupos de interés. Esto, que en el sector privado es una tarea básica, en las organizaciones públicas -que deberían tener una mayor sensibilidad al respecto- supone una ruptura de las inercias con que se desarrolla el trabajo habitual, una reflexión sobre las maneras de actuar, un desafío hacia una instauración de nuevos valores y enfoques. Lógicamente, como paso previo, la organización debe identificar correctamente para quien trabaja directamente o en que ámbitos de la sociedad su tarea tiene repercusión; en resumen, debe determinar cuáles son sus grupos de interés para después, a través de diversos métodos⁴ y técnicas obtener la información que le ayude a tomar decisiones sobre: necesidades y expectativas que

debe satisfacer, atributos de calidad del servicio, características de los grupos a los que se dirige, priorización en la satisfacción de demandas y en la adopción de planes de mejora, grado de satisfacción que alcanza, etc.

La parte más relevante y compleja en el proceso de elaboración de una Carta de Servicios reside en el establecimiento de los compromisos de calidad que la organización está dispuesta a asumir en sus relaciones con sus grupos de interés. El equipo de trabajo constituido para desarrollar la Carta debe determinar con minuciosidad y rigor tales compromisos y para ello debería ser imprescindible la participación de las personas o grupos afectados.

Para la asunción de compromisos, normalmente, se realizan las siguientes actividades:

- Identificación de los principales servicios prestados por la organización
- Detección de las expectativas del usuario/a 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

El primer desafío consiste en identificar los servicios que se deben prestar y determinar qué se propone lograr la organización en relación a los factores o atributos de calidad que deben cumplir esos servicios para, de esta manera, priorizarlos en su diseño y formalizarlos como metas o estándares, poniéndolos en conocimiento de la ciudadanía. La explicitación a la ciudadanía de las metas o estándares a alcanzar por la organización supone un punto de partida para evaluar conjuntamente la calidad del servicio y posibilita las comparaciones entre el nivel de servicio que se ha conseguido, el estándar que se ha determinado y el nivel de satisfacción que se ha alcanzado en los/as destinatarios/as. Este camino de evaluación y medición entre lo que se ha diseñado, lo realmente alcanzado en relación a las metas fijadas y la satisfacción lograda en las personas destinatarias del servicio, constituye la base para implantar procesos de mejora continua en las organizaciones públicas, tomando como base las necesidades y expectativas de los grupos de interés.

De acuerdo con esto, no podemos dejar de tener presente que determinar las características y modalidades de los servicios que la organización ha de prestar, ponerlos en conocimiento de sus interesados/as, evaluar su cumplimiento y el nivel de satisfacción alcanzado por la ciudadanía, implica la necesidad de definir claramente, desde un principio, los factores o atributos de calidad de los distintos servicios, los in-

dicadores a través de los cuales medir su nivel y grado de cumplimiento y los estándares como metas de desempeño a alcanzar por la organización para esos servicios.

Conceptualmente, entendemos que:

- Factores o atributos de calidad: son las características distintivas de un servicio que la ciudadanía identifica como necesarias para satisfacer plenamente sus necesidades o expectativas.

- Indicadores de calidad: son los parámetros con los que medimos los factores o atributos de calidad. El resultado de la medición es un valor que representa el nivel de desempeño efectivamente logrado por la organización. Si este valor lo comparamos con los estándares o metas fijados podemos determinar el grado de cumplimiento de los mismos.

- Estándares de calidad: son los valores significativos que hay que lograr para cada compromiso, factor o atributo de calidad.

La parte más relevante y compleja reside en el establecimiento de los compromisos de calidad que la organización está dispuesta a asumir.

Factores o atributos de calidad de un servicio

Como hemos dicho, la calidad de un servicio depende de la ponderación que hace la ciudadanía de los distintos factores o atributos de calidad en el momento de la prestación.

Así pues para el diseño y la prestación de los servicios es necesario conocer cuales son los factores o atributos que las personas usuarias consideran como distintivos de su calidad y, teniéndolos en cuenta, evaluar su cumplimiento en relación a los estándares marcados y al grado de satisfacción alcanzado por las personas destinatarias. Ello posibilita validar o redefinir los objetivos, metas y/o actividades de los servicios que presta la organización.

Las investigaciones realizadas concuerdan en señalar que los atributos o factores de calidad que se consideran básicos por la ciudadanía en el momento de recibir un servicio son:

ATRIBUTOS GENERALES:

- Fiabilidad: hacer las cosas sin errores, cumpliendo con lo prometido y de manera puntual.

- Competencia: poseer las destrezas requeridas, la capacitación y conocimientos para desarrollar bien sus tareas. (Esto supone, en el caso de personal de atención al público, que debe ser cuidadosamente seleccionado entre el mejor y más preparado para desarrollar esta tarea).

- Capacidad de respuesta: disposición para ayudar a la clientela y proveerla de un servicio rápido.

- Accesibilidad: fácil de contactar y de localizar, con horarios ajustados a las necesidades de la clientela y tiempos de espera lo más cortos posibles. Equipamiento y señalización adecuados.

Es necesario para cada servicio identificar, del conjunto de atributos, cuáles son aquellos que la clientela considera más relevantes para su satisfacción.

- Empatía y cortesía: atención, consideración, respeto y amabilidad del personal de atención a la ciudadanía.

- Comunicación: mantener a la clientela informada utilizando un lenguaje que puedan entender, así como saber escucharla.

- Credibilidad: veracidad, honestidad en el servicio que se presta, no creación de falsas expectativas.

- Seguridad: inexistencia de peligros, riesgos o dudas.

- Tangibilidad: Apariencia de las instalaciones físicas, equipos, personal y materiales de comunicación.

Además de los atributos señalados y dado el carácter de públicos de los servicios que hablamos deberíamos también considerar alguno más como por ejemplo

- Igualdad de género: ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, entendiéndose por discriminación indirecta, la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro⁵.

Hemos enumerado una serie de características o atributos determinantes de la calidad en la prestación de un servicio. La importancia relativa que demos a cada uno de los factores o atributos, la definición exacta de su significado y los indicadores que seleccionemos para su medición deberán efectuarse para cada servicio en particular (por ejemplo, qué significa accesibilidad para un servicio prestado en un hospital o para la realización de un trámite en la Consejería de Salud; qué es ra-

pidez en la tramitación del pasaporte o en un servicio de ambulancias a domicilio, etc.).

Asimismo, es necesario para cada servicio identificar, del conjunto de atributos, cuáles son aquellos que la clientela considera más relevantes para su satisfacción ya que no todos tienen la misma importancia en la valoración del mismo (por ejemplo, puede ser que en un servicio concreto la ciudadanía le asigne más importancia a la rapidez que a los aspectos vinculados a las instalaciones, etc.).

Definidos los atributos de calidad y seleccionados los indicadores que nos permiten medirlos podemos establecer los estándares de calidad y así explicitar los compromisos de servicio que la ciudadanía puede esperar. Buenos estándares son imprescindibles para que una Carta de Servicios permita evaluar la actualización permanente que toda Organización ha de tener como práctica.

Las Cartas de Servicios son documentos "vivos" porque, además de declarar públicamente los compromisos de calidad asumidos en un momento determinado, pretenden facilitar la mejora continua de los servicios prestados por la organización, en adecuación a las demandas ciudadanas. Este principio inspirador debe reflejarse en una constante puesta al día de sus contenidos

Lamentablemente las Cartas de Servicios se han quedado -en un gran número de ocasiones- en un instrumento más de comunicación (a veces sólo de imagen) de las distintas Administraciones, sin que hayan supuesto modificación alguna en las inercias de funcionamiento de éstas ni en la adopción de compromisos básicos de los servicios que prestan a la ciudadanía. Para proceder a una reconsideración de éstas o al establecimiento de planes de mejora adecuados no estaría de más pasar la Carta de Servicios publicada por un tamiz de preguntas como:

- ¿Están definidos sus grupos de interés?
- ¿Se ha tenido en cuenta en la elaboración de la Carta de Servicios la opinión de éstos grupos?
- ¿Los contenidos de la Carta de Servicios son acordes con las necesidades detectadas de estos grupos de interés?
- ¿Se miden y evalúan periódicamente estas necesidades?
- ¿Tengo bien definidos mis compromisos o debo adoptar nuevos?
- ¿Los compromisos que tengo establecidos están alineados con la misión, visión y valores de la organización?
- ¿Cada servicio priorizado que aparece en la carta tiene asociado al menos un compromiso y cada compromiso su indicador?
- ¿Se mide la satisfacción de la ciudadanía en relación con estos compromisos?

La Igualdad de género como compromiso de calidad

Como se ha ido exponiendo, las cartas de servicio (o cartas de compromisos) son, además de una herramienta para la mejora continua de la Administración, instrumentos de comunicación donde hacer patentes los compromisos con la ciudadanía en relación con la prestación de los servicios públicos, concretamente permiten evidenciar los principios que deben regir su funcionamiento, como los de legalidad, igualdad, participación, transparencia, o eficacia y eficiencia.

¿Qué consecuencias tiene el principio de igualdad de género para la gestión de los servicios públicos?

El principio de igualdad de género ha ido evolucionando en nuestro contexto social y político hacia la efectividad, hacia las garantías en el ejercicio de ese derecho.

La recién aprobada Ley Orgánica 3/2.007, de 22 de marzo, ya introduce en su propia denominación el concepto de efectividad: "para la igualdad efectiva de mujeres y hombres". La mayor novedad de esta Ley radica, en la prevención de las conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Así, se establecen las pautas generales de actuación de los poderes públicos y los instrumentos para la integración de la igualdad en todas sus actuaciones, consagrando, por ejemplo, el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en la representación y la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo.

¿Cómo traducir el principio de igualdad en términos de mejora de los servicios públicos?

La igualdad de género es una demanda social⁶. Expresado en términos de calidad de los servicios, sería uno de los requisitos que tienen que cumplir los servicios públicos, para responder a las expectativas de la ciudadanía. Es decir, las mujeres (en mayor medida) y los varones, le piden a la administración que garantice en la realidad esa igualdad que se recoge en las leyes.

En el caso de la Administración General del Estado, este principio aparece recogido expresamente en el Real Decreto 951/2.005 de 29 de julio por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración. (BOE núm. 211 de 3 de septiembre.), estableciendo en su artículo 9, sobre "Estructura y contenido de las cartas de servicios", que las cartas (...) expresarán un apartado de compromisos de calidad, en el que se incluirán de forma clara, sencilla y comprensible (...) : (...) Medidas que aseguren la igualdad de género, que faciliten el acceso al servicio y que mejoren las condiciones de la prestación.

¿Cómo integrar la igualdad en la elaboración de las cartas de servicio?

Integrar la igualdad de género en las cartas de servicio, requiere adoptar una nueva perspectiva en todas las fases y actividades del proceso, lo que podemos sintetizar en tres ejes básicos de actuación :

- En la detección de necesidades (identificar). Utilizar el género como criterio de segmentación y de análisis de las necesidades de los grupos de interés de cada servicio, identificando las desigualdades en cada uno de ellos.
- En la determinación de las especificaciones para la prestación del servicio (actuar). Prever la eliminación o reducción de esa desigualdad como resultado a obtener con la prestación del servicio.
- En el proceso de elaboración y seguimiento de la carta (organizar). Tener en cuenta la presencia equilibrada de mujeres y de varones y la gestión de la igualdad.

Estos bloques de actividad, inciden en todas las fases de elaboración de la carta. Veamos algunos de los aspectos más relevantes a tener en cuenta, en cada una de ellas:

En la Constitución del equipo de trabajo.

La constitución del equipo para la elaboración de la carta de servicios debe ser multidisciplinar y permitir tener una visión completa de la organización. Será conveniente que participen personas de todos los niveles de la organización, especialmente las que están en contacto directo con la ciudadanía, y se deberá tener en cuenta la participación equilibrada⁷ de mujeres y hombres. En los casos en que sea posible, es recomendable contar, con representación de las mujeres y hombres que utilizan el servicio.

Una vez constituido el equipo de trabajo, es conveniente que la formación que reciba sobre Cartas de Servicio, se diseñe desde una perspectiva de género y se incluyan contenidos específicos sobre igualdad.

En la Identificación de los servicios, detección de necesidades y establecimiento de compromisos.

Los servicios deben concebirse desde el punto de vista de quien los recibe, es decir, deben ser capaces de dar información sobre lo que las personas usuarias logran resolver o satisfacer con esa prestación. En definitiva, deben comunicarse en términos del impacto que tienen esos servicios en la calidad de vida, de mujeres y de varones.

Será necesario, por tanto, identificar en primer lugar las personas y gru-

pos implicados y, particularmente, a las personas usuarias directas de los servicios y conocer sus necesidades y expectativas en relación con el servicio. Es decir, en general, conocer las necesidades y expectativas de mujeres y hombres de los grupos de interés en relación con la misión que tenga la unidad de la que se está haciendo su carta de servicios. En aquellos casos en los que existan asociaciones o grupos organizados de personas usuarias, con los que se establezcan procesos de interlocución, debemos asegurar que entre las personas que se incorporen al proceso, se encuentren en proporción equilibrada mujeres y hombres. En cualquier caso, siempre podremos contar con la colaboración de asociaciones o grupos de mujeres.

En caso de contactar directamente con personas usuarias, para identificar sus necesidades y expectativas, por el método que se adecue mejor a cada circunstancia: entrevistas a informantes clave, cuestionario a personas usuarias, grupos de discusión, etc., se tendrá en cuenta la participación equilibrada, y el tratamiento de la información utilizando siempre el sexo como variable de análisis.

Algunos ámbitos de actuación que se vienen considerando claves desde el punto de la vista de la calidad y que pueden ser más pertinentes al género son:

- Características propias de los servicios que se prestan. Se trata de la propia descripción y alcance de los servicios: objetivos, personas destinatarias, recursos, derechos y obligaciones. Se debe tener en cuenta la necesidad de establecer medidas para compensar las desigualdades de género detectadas, lo que puede generar nuevos servicios o cambios en los existentes.
- Calidad de la información ofrecida. Las personas encargadas de informar y atender a la ciudadanía, deberán tener formación sobre género e igualdad de oportunidades, para garantizar un trato igualitario, a partir de la comprensión de la situación específica y diferencial en que pueden estar las mujeres y hombres a quienes se informa. Respecto a la información que se ofrece, tener en cuenta que pueden presentarse necesidades prácticas diversas de mujeres y hombres, que requieran tener disponible información específica, y por último, Garantizar el uso de lenguaje no sexista tanto en la comunicación oral, como en la gráfica o escrita.
- Canales y formas de Participación. Uno de los objetivos de las cartas de servicios es facilitar que la ciudadanía participe en el diseño, gestión y evaluación de los servicios públicos. Por ello, uno de sus contenidos, debe ser indicar los canales de participación, de forma que tanto las mujeres como las asociaciones de mujeres y de defensa de la igualdad, sientan el compromiso de la administración y el

reconocimiento como interlocutoras válidas para la mejora de los servicios públicos.

En estos u otros ámbitos de actuación, en función de las prioridades detectadas y de los recursos disponibles, se establecerán los compromisos. Establecer un compromiso con la igualdad, requerirá definir los indicadores que permitan hacer un seguimiento y evaluación continua del cumplimiento de esos compromisos, independientemente, de que todos los indicadores referidos a personas deben estar desagregados por sexo.

En la redacción de la Carta y su difusión.

Para la redacción de la carta, se debe utilizar un lenguaje claro y no sexista. Algunas organizaciones comprometidas con la igualdad, y con carácter complementario a los compromiso de igualdad, añaden una declaración en sus cartas de servicios de carácter general, en los siguientes términos:

"Esta unidad aplica en todas sus actividades una política de igualdad de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres y anima expresamente a las mujeres a participar en todas ellas".

Para el plan de difusión de la carta, se deberá contar con los grupos de interés, y establecer un procedimiento que asegure que se utilizarán los medios de difusión idóneos para llegar a todos ellos. Se tiene que tener en cuenta, que los hombres y las mujeres pueden acceder de forma desigual a determinados medios de comunicación y difusión.

Conclusión

Las Cartas de Servicios pueden convertirse en instrumento esencial para la transformación de los organismos públicos salvando la tradicional distancia entre Administración y ciudadanía. Para ello se necesita un diálogo continuado, la PARTICIPACIÓN real de los distintos grupos de interés, no sólo de la forma habitual (encuestas, buzones de sugerencias, reclamaciones, cuestionarios, etc.) sino, y esto es básico, la participación en la definición del servicio que se les va a prestar, en la forma en que se va a desarrollar la prestación y la manera de evaluar los resultados obtenidos.

R. G. T., F. D. M. F. y M. T. A.

Responsables de las Oficinas para la Calidad de los Servicios en Málaga, Jaén y Granada.

NOTAS

1. El modelo EFQM de excelencia ha sido desarrollado por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, organización sin ánimo de lucro constituida por diversas organizaciones y empresas con la misión de impulsar en Europa la excelencia sostenida. El modelo EFQM de excelencia es un marco de trabajo no-prescriptivo constituido por nueve criterios que facilitan la orientación de las organizaciones a una mejor gestión y a la obtención de mejores resultados. (Ver <http://www.efqm.org>)
2. El concepto de cliente/a, aún suponiendo una superación del de administrado/a, ha sido muy cuestionado especialmente por quienes veían en él la noción de persona usuaria/consumidora planteándose alternativas como las de ciudadano/a y, más recientemente, la de socio/a o accionista tratando de reflejar la posición de co-partícipe, co-responsable.
3. Artículo 4 del Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos. B.O.J.A. nº 225 de 21 de noviembre de 2003.
4. Los más habituales suelen ser el análisis de las quejas y sugerencias y las consultas directas a las personas bien mediante técnicas cuantitativas (básicamente encuestas) y/o técnicas cualitativas entre las que sobresalen los Grupos Focales, la Técnica Delphi o la denominada Técnica de Grupo nominal.
5. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
6. Según el barómetro del CIS de septiembre de 2007, el 93,5% de las mujeres y el 87,8 de los hombres, están a favor de que el Gobierno establezca medidas que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres. El 60% de las mujeres y el 41% de los hombres, califica las desigualdades que actualmente existen entre mujeres y hombres en España como Muy Grandes o Bastante grandes, frente a quienes las consideran pequeñas o inexistentes.
7. Se considerará equilibrado, un equipo de trabajo en el que ninguno de los dos sexos tenga una representación inferior al 40%.