

## **La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios \***

**Blanca Olías de Lima Gete**

### **1. La administración y el ciudadano**

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 que se inserta en un contexto de globalización, el predominio de la ideología del mercado, la demonización del Estado de bienestar, la proliferación de políticas de *re-marketización* y la erosión del servicio público en términos de amplitud, papel, capacidad y compromiso.

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, otros autores han observado que están convergiendo en las estrategias de modernización (Pollit y Boukaert, 1995) algunas políticas de mejoramiento de los servicios públicos y la potenciación de nuevas formas de democracia en la sociedad, como la participación.

La divergencia en los aspectos que estos autores señalan representa no sólo dos puntos de vista sobre un mismo fenómeno, sino que es también el reflejo de las profundas contradicciones y las incoherencias de un modelo que no ha acabado de encontrar el punto de equilibrio entre eficacia y equidad necesario para la acción pública. Tomando como ejemplo la idea de la potenciación (*empowerment*), que incluye tanto a los servidores públicos, a los que se estimula para tomar iniciativas y resolver en el ámbito de su trabajo, como a los ciudadanos, que pasan a ser sujetos activos que intervienen en la definición de los servicios, se puede observar que en la práctica ambos principios no son fácilmente reconciliables.

De una parte, si tanto los empleados como los clientes están capacitados para hacer valer sus puntos de vista e incidir sobre las condiciones del servicio, entre ambos pueden surgir diferencias difíciles de resolver. Los empleados públicos pueden ver con malos ojos que personas sin especial preparación técnica y que ignoran las complejidades 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 posibilidad de intervenir en ellos.

La mayor libertad de acción de los gerentes, los ganadores potenciales de la nueva gestión pública (Dunleavy y Hood, 1995), puede enfrentarse a similares contradicciones. La afirmación de que el gobierno no puede presuponer lo que valoran los ciudadanos implica dar a los directivos de las organizaciones públicas una considerable discrecionalidad para identificar los servicios valiosos para la comunidad. Esto conlleva una relativa pérdida de poder para los políticos y es un riesgo potencial para su legitimidad. Al mismo tiempo, esa mayor libertad de acción se ve recortada desde el momento en el que el ciudadano está autorizado para participar en la toma de decisiones. Pero si estas tensiones no se resuelven adecuadamente, reajustando a favor del ciudadano los roles y las expectativas, éste puede sentirse más indefenso que bajo las antiguas burocracias. El cliente insatisfecho puede considerarse peor tratado y más alienado, y puede entender que su confianza ha sido defraudada. Su disconformidad

---

(\*) Versión corregida y ampliada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Título original: "Nuevos compromisos, viejos problemas: las Cartas de Servicios".

no se dirigirá únicamente hacia el servicio o hacia los funcionarios que lo atienden, sino que alcanzará a su último responsable: el gobierno. El impacto de esta desilusión en la percepción de la acción de gobierno puede repercutir en la adhesión democrática y en la gobernabilidad.

## **2. La nueva gerencia pública (NGP) y los valores**

Para empezar a afrontar estos dilemas podríamos situarnos en el contexto de cambio y transformación que implica pasar de un sistema de jerarquía de valores tradicional, que enfatiza primero la legalidad, después la equidad, seguido de la efectividad y la eficiencia, y, en último lugar, la economía, a otro que invierte el sistema de preferencias. Las orientaciones predominantes de los nuevos servicios públicos subrayan primero la economía, seguida de la eficiencia, la efectividad, la equidad y finalmente la legalidad (Pollit y Boukaert, 1995: 170).

En el conflicto de valores que representa la transición de un sistema burocrático a otro más próximo a las orientaciones de mercado, la cuestión no está en discutir qué lugar debe ocupar la eficiencia o la eficacia, aunque no carece de importancia, sino qué lugar ocupa la equidad o la justicia social. En otros términos, cómo se insertan los valores de lo público en la provisión de servicios.

La primacía de la eficiencia en la NGP permite, según Harrow (2002: 144), articular cuatro visiones sobre esa ecuación:

1. la NGP nunca ha intentado incorporar la preocupación por la equidad o la justicia social;
2. aunque la NGP no se ha propuesto excluir los temas de equidad, en la práctica ha creado un catálogo de iniquidades;
3. la ideología y la práctica de la NGP están demasiado entusiasmadas con su orientación al mercado, lo que ha creado un sentimiento de que no puede proporcionar justicia social;
4. la justicia y la equidad han dejado de ser el centro de los valores públicos y no se puede esperar que la NGP los incorpore.

A pesar de estas convicciones, y de la parte de verdad que en ellas se puede encontrar, creemos que la NGP y la justicia social no son, o no deben ser, excluyentes. La eficiencia puede considerarse un pre-requisito de una equitativa provisión de bienes y servicios. Alternativamente a los enunciados anteriores pueden establecerse otras proposiciones, menos benévolas que las de este autor, pero en la misma línea:

1. aunque la NGP, en nombre de la eficiencia y la efectividad, ha ayudado a relegar las cuestiones de la justicia social de las agendas gubernamentales, es posible incorporar los fines de equidad, incluso de una mejor manera;
2. la NGP, que viene precedida por amplias iniquidades, puede ser acusada de injusta *per se* cuando se asume su versión más radical (la de los “fundamentalistas del mercado”) y si se renuncia a aprovechar las oportunidades que ofrece para mejorar esa situación;
3. el énfasis de la NGP en la apertura de los servicios y la responsabilidad, facilita la incorporación de los valores de la justicia social y proporciona un renovado interés por “qué se hace y por qué se hace”;
4. el característico uso que la NGP hace de la competencia y la iniciativa anima a las organizaciones a revisar sus criterios de eficiencia y eficacia, una de las mayores fuentes de deslegitimación del modelo tradicional.

Estas promesas y posibilidades de la NGP requieren, sin embargo, ir más allá de la tecnología de producción, en la que a menudo se encierran tanto los teóricos como los profesionales de la NGP. Una de las conclusiones que hoy se puede extraer, de la ya amplia bibliografía sobre la nueva gestión pública, es que el engarce entre el nivel macro y el micro es todavía débil. Esto permite que se puedan mantener fundamentadamente posturas contrapuestas.

El punto de vista que vamos a mantener aquí es que las posibilidades de la NGP para constituirse en un enfoque apropiado para producir mayor “valor público”, esto es, equidad y justicia social,

dependen en gran medida de las políticas de modernización que se adopten. En este proceso de renovación y cambio resulta crucial el papel y la posición que se confiere a la ciudadanía.

Nuestro estudio se va a centrar en un instrumento que ha tenido gran difusión en Europa, a partir de la experiencia innovadora del gobierno británico: las Cartas de Servicios. Examinaremos, en primer lugar, la experiencia británica no sólo por ser la pionera en la implantación de las Cartas, sino por el amplio recorrido que han tenido en un contexto fuertemente orientado por las propuestas de la NGP. El caso francés y el belga representan dos visiones distintas de las Cartas en contextos fuertemente burocráticos. La experiencia española, la más reciente, representa un esfuerzo por introducir instrumentos de modernización selectivos, con una estrategia de bajo ritmo.

Las Cartas se conciben 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. Esta idea central admite numerosas modalidades y es susceptible de una variedad importante de aplicaciones. Pero sería un error considerarla como una cuestión meramente técnica o de adaptación a diferencias políticas o culturales innegables. Las reformas y los planes de modernización son siempre auténticas políticas públicas que traducen preferencias e intereses de las mayorías que forman el gobierno.

### **3. El surgimiento 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 sacudir la inercia de los servicios estableciendo la soberanía del usuario-consumidor. La potenciación del usuario es a título individual. 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. El giro que representan respecto de las concepciones clásicas del servicio civil 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.

Esta visión de los derechos, según Falconer y Ross (1999: 342), pone de manifiesto:

1. que las Cartas han introducido una visión muy selectiva y altamente individualista de los “derechos”, que está lejos de fortalecer la idea de ciudadanía;
2. hay significativas barreras a la potenciación (*empowerment*) del público, que es uno de los objetivos prioritarios de las Cartas;
3. mientras que las Cartas establecen los estándares de resultados que el público puede exigir, los usuarios no tienen nada que decir respecto a los procesos que establecen esos estándares;
4. en contra del principio de la soberanía del consumidor, la gerencia domina los servicios del sector público;

5. la habilidad de los usuarios para expresar sus deseos e influenciar el sector público es limitada, y más bien reactiva que proactiva;

6. en relación con los proveedores del servicio, los usuarios tienen títulos débiles y poderes frágiles, si es que tienen alguno, en comparación con los que detenta el sector público orientado al mercado.

Aunque el British Council (1999: 2) reconoce que quedan formidables obstáculos para llevar las ideas de las Cartas a la práctica, la asunción de que la gestión del sector público puede contemplarse de la misma manera que la gestión del sector privado, ignora las diferencias reales entre los dos. Y hay una diferencia importante entre ambos que se sustancia en los conceptos de “ciudadano” y de “cliente”.

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.

La evolución de los contenidos de las Cartas (ver Cuadro N° 1) permite precisar mejor el contenido y la dirección de los cambios.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución del contenido de las Cartas de Servicios británicas**

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

Fuente: Elaboración propia a partir de las Citizen’s Charter, Bovaird (1996), y Falconer y Ross (1999).

En primer lugar se podrá apreciar la reiteración 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 1991 se instauran los principios esenciales que, en buena medida, se mantienen durante todo el período y que, si de una parte se vinculan con la orientación al mercado y el “consumerismo”, por otra ofrecen oportunidades para echar abajo las barreras entre la administración y el ciudadano.

La posibilidad de elegir entre proveedores alternativos, que es difícil de implementar en la práctica, es más radical ya que supone diluir o eliminar lo específicamente público, y abre la puerta a las prácticas más agresivas de los negocios. Una segunda consideración tiene que ver con la creciente progresión de los contenidos en la línea del *public management*. El informe de 1994 que da lugar a la segunda Carta británica, avanza decididamente en la mejora de los procesos y la consecución de

resultados, introduciendo los principios de enderezar 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 consonancia con esa preocupación productivista y reductora, la Carta laborista añade los criterios de innovación y mejora, y trabajar con otros proveedores.

La única puerta abierta para retomar una concepción más amplia y sustanciosa 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.

#### **4. 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.

Los diferentes programas de reforma en Francia se han llevado con una destacable continuidad y parten de la proclamación de los valores republicanos, que otorgan un papel capital a los poderes públicos como garantes de la cohesión social y el acceso en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos a los servicios públicos (Conde, 2001: 381). La importancia del servicio civil y el papel de los usuarios forman parte de las constantes reformadoras. La Carta francesa es una buena muestra de la inserción de los principios de la soberanía del consumidor-ciudadano en un contexto burocrático, altamente juridificado. Los principios básicos que se establecen son:

- garantizar la igualdad, la neutralidad y la continuidad de los servicios;
- accesibilidad a la información y a los servicios;
- establecimiento de estándares de calidad;
- transparencia y atención al ciudadano;
- 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 la 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 servicios (Bovaird, 1996: 83). Los principales compromisos son:

- accesibilidad y transparencia (identificación de los empleados públicos, transmisión y compulsión de documentos, descentralización de los tribunales administrativos);
- legibilidad y simplificación de documentos;
- aplicación de 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, receptividad hacia el público);
- concesión automática de beneficios y pago de intereses por demora;
- simplificación, codificación y evaluación de normas.

La comparación de los principios recogidos en ambas Cartas (ver Cuadro N° 2) muestra similitudes y diferencias respecto del documento británico. La más evidente y destacable es la mención explícita a los derechos ciudadanos jurídicamente protegidos en las Cartas continentales, que no existen en el documento británico. La conocida disparidad 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.

**Cuadro N° 2**  
**Comparación de los principios de las Cartas de Servicios británica, belga y francesa**

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

Fuente: Elaboración propia.

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. Ahora bien ¿no son estos derechos, al mismo tiempo, típicamente garantistas y con escasa incidencia en los más sociales de la equidad y la justicia social?

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 núcleo 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. La Carta de Servicios en España**

El proceso de modernización administrativa en España no arranca sino hasta el comienzo de los años 90. El centro 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 (ver Cuadro N° 3) 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) para el sector público.

Las Cartas de Servicios 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.

**Cuadro N° 3**  
**Los principales hitos de la reforma administrativa en España**

<b>Año</b>	<b>Actuación</b>	<b>Medidas</b>
1990	Estudio Delphi. Reflexiones para la modernización de la administración del Estado.	Diagnóstico de las necesidades de modernización.
1992	Plan de Modernización.  Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo (30/1992).	Acuerdo con los principales sindicatos sobre medidas de modernización. Introducción de la gestión por objetivos.  Actualización de derechos ciudadanos. Simplificación de procedimientos. Uso de las tecnologías de la información.
1993	Observatorio de la calidad de los servicios públicos.	Inicio de la implantación del enfoque de la calidad. Evaluación de algunos servicios.
1996	Relación de procedimientos administrativos.  Sistema de gestión de quejas y sugerencias.	Ordenación y clarificación de los principales procedimientos.  Mejora de la gestión de quejas y sugerencias.
1997	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).  Ventanilla única.	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	Creación de la e-administración.  Cartas de Servicios.  Premios a la calidad y las mejores prácticas.	Puesta en marcha de una intranet administrativa.  Compromisos de calidad de los servicios.  Estímulos a la mejora. Evaluación de servicios.
2000	Libro blanco de los servicios públicos.	El nuevo papel de la administración y de los servicios públicos orientados al cliente.

Fuente: Elaboración propia.

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 gestores 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:

- *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.

- *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:

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

- *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- que 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.

## **6. Compromisos y dilemas del sector público**

Las Cartas de Servicios ofrecen amplias posibilidades para reconfigurar el sector público de acuerdo con criterios de calidad, eficacia y satisfacción del ciudadano. Aunque las Cartas están siendo utilizadas en contextos diversos, eso no significa que sean una herramienta neutral de la que se pueden extraer utilidades significativas para la mejora de los servicios sin afectar el orden de prioridades o los valores de la acción pública.

Hemos señalado más arriba que la NGP ofrece posibilidades para incorporar la equidad y la justicia social. Pero esto no significa que sea un resultado “natural” de sus propuestas, fuertemente ancladas en el empleo de mecanismos de mercado y en preocupaciones sobre mejora, eficiencia y satisfacción individual. La potencialidad de las Cartas de Servicios estriba en las oportunidades que ofrecen para mejorar el control, la responsabilidad y la participación de los ciudadanos, no sólo respecto a los productos o servicios que obtienen, sino a las decisiones relevantes sobre su diseño y provisión. Las políticas de reforma son cruciales en este sentido, y la capacidad y propósitos de los gobernantes. Pero habrá de tenerse en cuenta también los riesgos y las limitaciones que conllevan.

Podemos diferenciar tres niveles en la consideración de estas cuestiones: el *nivel macro*, que discurriría sobre las pautas y los principios de organizar la vida en común; el *nivel meso*, que implica considerar las repercusiones de las Cartas en el conjunto del sistema público de provisión de servicios; y el *nivel micro*, que afectaría a los servicios y las organizaciones concretas que prestan servicios. Intentaremos reflexionar sobre algunos aspectos que afectan principalmente a los niveles meso y micro, poniendo de relieve sus principales dificultades y contradicciones.

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 con algunos riesgos que afectan a sus aspiraciones y a su posición relativa en el equilibrio de fuerzas que domina su situación actual.

a) *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 ampliamente, en el Estado y en sus instituciones. En un cierto sentido pueden ser vistas como un intento de renovar el contrato social establecido entre los gestores y los gestionados. Pero también se ha señalado que las Cartas pueden conducir a una perversión ideológica (Pollit y Boukaert, 1995): pueden verse como un camino para crear una publicidad favorable para el gobierno, canalizando el descontento ciudadano hacia el diseño de los procedimientos y la gestión. En otras palabras, las Cartas animan a los ciudadanos a presionar a los servicios para obtener mejores 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.

El sentido de esta política coincide, una vez más, con las posiciones conservadoras. Si la buena voluntad del gobierno no se ve recompensada por la diligencia de los servicios, si los intereses corporativos pueden más que la responsabilidad y el servicio a los ciudadanos, hay que cambiar las pautas de comportamiento y devolver al mercado la provisión.

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, quedan pendientes dos importantes repercusiones 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 (Lynn, 1998).

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.

b) *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 (Oliás de Lima, 2001). La insistencia de la NGP en 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.

Bajo la forma más tecnocrática de entender la mejora del servicio, que inevitablemente es consustancial a los enfoques de la calidad, los empleados públicos de estas organizaciones, especialmente de los estratos medios y altos, pueden fortalecer su posición haciendo valer su alta capacitación, su destreza, y el conocimiento acumulado que poseen de los resortes organizativos. Las complejidades tecnológicas del servicio pueden ser un buen recurso para satisfacer intereses personales.

Frente a ello, se puede constatar la existencia de funcionarios comprometidos con los intereses públicos en un buen número de organizaciones, que ven en el trabajo bien hecho y en su colaboración al bienestar de la sociedad una satisfacción intrínseca. El dilema de la nueva orientación en la gestión es cómo preservar el espíritu público si los estímulos, y las recompensas, se orientan a la competencia y el rendimiento, según criterios de mercado. En el conflicto potencial entre los intereses generales del servicio y la presión para adecuarse a los estándares establecidos y cumplir los objetivos, no hay muchas posibilidades de que ganen aquéllos. Hay casos dramáticos<sup>1</sup> de conflicto entre las especificaciones del servicio y las necesidades de los ciudadanos. En términos generales, la nueva orientación de los servidores públicos les puede hacer menos sensibles a los requerimientos de igualdad, imparcialidad y trato justo (Haque, 1999). La inclusión de estos principios en algunas Cartas (ver Cuadro N° 1) debe tener traducción operativa en cada servicio. Pero estos principios son difíciles de concretar y dependen en gran medida de las orientaciones predominantes.

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 (los compromisos del servicio) es 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.

*c) Los ciudadanos.* Los ciudadanos-clientes son, según los objetivos explícitos de las Cartas, 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.

Una constatación contradictoria con estos presupuestos, que se está produciendo en distintos países (Arenilla, 2002; Falconer y Ross, 1999), es que la modernización administrativa y los cambios radicales en la forma de entender la provisión de los servicios, apenas han arañado ligeramente los

resultados de las encuestas de opinión sobre satisfacción de los usuarios. Algunos datos permiten afirmar que 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 (Arenilla, 2002) sobre el rendimiento del sector público.

La pregunta sería entonces si los ciudadanos o los usuarios entienden que son escuchados y se hace lo posible por atender 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 pulsar 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 pírrico si el orden de prioridades no coincide con el del usuario.

Una posible salida es abrir los servicios a la participación de los ciudadanos y entablar una negociación no condicionada sobre sus distintos aspectos. La participación de los clientes es una sugestiva y bella palabra pero, más allá de la retórica, exige que los usuarios tengan oportunidades reales de co-decidir y co-gestionar, implementando políticas eficaces e imaginativas que den realmente la palabra a los clientes. Aunque quizás es demasiado radical afirmar (Hill, Klages y Löffler, 1996) que los enfoques de la calidad, de los que se hacen eco las Cartas, difieren poco del *management* científico de principios del siglo XX, su alto contenido tecnológico amenaza convertirse en la preocupación esencial del servicio.

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 por factores más amplios que una mera relación bilateral (Parrado y Ruíz, 1999). La presencia de otras partes concernidas, los beneficiarios, y de grupos de interés, hacen que el diseño de las políticas y la toma de decisiones sobre los servicios sean más complejos.

En el sector privado, la idea de beneficiario no tiene cabida. En el sector público, en cambio, los usuarios directos son sólo una parte de aquellos que se benefician de las actuaciones públicas. Además hay grupos o colectivos que legítimamente pueden tener expectativas sobre los servicios, idea también inédita para el mercado. Todo ello hace que la decisión sobre bienes y servicios no pueda restringirse a la relación bilateral entre el cliente y el servicio. Los distintos grupos afectados por las actuaciones públicas pueden tener intereses y visiones distintas de los objetivos y de los procedimientos.

Es en esta compleja red de relaciones, expectativas y posiciones que hay que entender las Cartas de Servicios y valorar sus promesas. Las contradicciones y los dilemas que acaban de ser señalados no son desconocidos para la NGP, aunque adquieren perfiles propios. Al contexto nacional y las variaciones políticas y culturales de cada país se une una manera, así mismo peculiar, de entender y acometer las reformas administrativas y los procesos de modernización. Las Cartas diseñan una política propia de mejora y rendición de cuentas.

Pero las Cartas recogen también en algunos países principios clásicos del sistema burocrático (caso francés), e intentan revitalizar derechos jurídicamente protegidos de la ciudadanía (como en la Carta belga). Ello sugiere tres preguntas o líneas de trabajo complementarias, cuya respuesta sólo podemos apuntar aquí:

- cómo se insertan las Cartas de Servicios en un contexto burocrático y cómo se resuelven las tensiones entre principios de organización diferentes;
- en qué medida estos documentos pueden imprimir un nuevo vuelo y actualizar los contenidos de los derechos de los ciudadanos;

- cuáles son las nuevas formas de impulsar la justicia social y de abordar la integración de los excluidos.

En otras palabras, cómo se plantea la identidad de lo público en un contexto de competencia y mercado.

### 7. Anotaciones sobre la experiencia europea

Si comparamos la Carta española con la de otros países europeos (ver Cuadros N° 4 y N° 5) podremos apreciar algunos datos de interés. En primer lugar, que lo que podemos llamar las Cartas continentales (española, belga y francesa) se asemejan en alto grado. De los siete principios considerados, en cuatro hay una coincidencia total (estándares, transparencia, información, accesibilidad); además de la accesibilidad, la Carta francesa subraya la atención al ciudadano, mientras que la española habla de consulta y participación. Hay coincidencia parcial en “simplificación y evaluación”, que incluyen la española y la belga. La Carta española se pronuncia por la responsabilidad de los gestores, que está ausente en los otros documentos.

**Cuadro N° 4**  
**Las Cartas de Servicios continentales**

<i>Carta española 1999</i>	<i>Carta belga 1993</i>	<i>Carta francesa 1992</i>
Estándares	Estándares	Estándares
Transparencia	Transparencia	Transparencia
Simplificación y evaluación	Simplificación y evaluación	
Información	Información	Información
Responsabilidad de los gestores		
Especificación de los derechos concretos	Aplicación de las obligaciones legales	Igualdad, neutralidad y continuidad
Accesibilidad, consulta y participación	Accesibilidad	Accesibilidad y atención al ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro N° 5**  
**Las Cartas de Servicios británicas comparadas con la española**

<i>Carta conservadora Major 1991</i>	<i>Carta laborista "Service first" 1998</i>	<i>Carta española 1999</i>
Estándares	Estándares	Estándares
Apertura	Consulta y Apertura	Transparencia
	Enderezar las cosas equivocadas	Simplificación y evaluación
Información	Información	Información
Elección	Elección	Responsabilidad de los gestores
No discriminación	Trato justo	Especificación de los derechos concretos
Accesibilidad	Innovación y mejora	Accesibilidad, consulta y participación
	Trabajar con otros proveedores	

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la diferencia de fecha entre las Cartas, la española es la más joven (a seis años de diferencia de la belga y siete de la francesa), lo que puede explicar su mayor actualidad, en el sentido de recoger las últimas tendencias en la gestión de los asuntos públicos, como la participación.

Por comparación con los documentos británicos, un dato singular es que todas las Cartas continentales estudiadas recogen de alguna manera el marco legal-racional de sus sistemas político-administrativos. Especialmente clara es la Carta francesa al hacer énfasis en que la prestación de servicios se llevará a cabo en condiciones de igualdad, neutralidad y continuidad. Las Cartas belgas y española van más allá en una dirección que puede estimarse como de avance y profundización. Ambos documentos no se limitan a establecer condiciones de rendimiento y eficacia, sino que imbrican la buena marcha de los servicios con el respeto a los derechos concretos de los ciudadanos en cada servicio, de los que informan en cada caso a los ciudadanos y cuyo ejercicio deben facilitar. La Carta belga es la más avanzada en esa línea ya que no sólo exige el cumplimiento exacto de las normas, sino que se propone darles una mayor efectividad.

Una cuestión de no menor importancia respecto a los derechos de los usuarios-consumidores es en qué medida los principios establecidos en las Cartas, que luego dan lugar a su concreción por los servicios, son exigibles por los ciudadanos. Señalemos de entrada que los compromisos asumidos son muy variados y van desde estándares muy amplios y fáciles de cumplir, a exigencias rigurosas en relación con las prestaciones.

Los compromisos de las Cartas son especificaciones del servicio y, en principio, no son exigibles ante los tribunales de justicia, a menos que incidan en alguno de los derechos legalmente reconocidos o causen severos perjuicios a los ciudadanos (caso de un acto médico, por ejemplo) que se puedan resarcir ante los tribunales.

La cuestión puede tratarse desde dos puntos de vista. En los sistemas continentales sujetos al derecho administrativo, la única vía para restablecer la justicia o exigir la concesión de determinados derechos en relación con los servicios es acudir a los tribunales. Una de las consecuencias de la alta juridificación de las relaciones entre el ciudadano y la administración es el colapso de los pleitos ante la judicatura, que puede tardar años en dirimir un conflicto. Como es obvio, muchos de los derechos infringidos pierden su capacidad de resarcimiento con el transcurso del tiempo, lo que equivale a una denegación en la práctica. Esta circunstancia hace que no pocos ciudadanos, sobre todo aquellos con menores ingresos, desistan por anticipado de su reclamación. Este reconocimiento de que “los mecanismos administrativos convencionales para garantizar los derechos ciudadanos a menudo son ineficientes e ineficaces” (del Real Decreto N° 1259/1999 que regula las Cartas en España) propicia la aparición de nuevos instrumentos que facilitan la emisión y gestión de quejas y reclamaciones, y la responsabilización de los servicios.

Pero ¿cuáles son las consecuencias de un servicio deficiente?, ¿cuál es el sistema de responsabilidad en que incurren los servicios y los empleados públicos concretos que los atienden? Nos encontramos aquí con una gran variedad de soluciones. Las más habituales son la petición de disculpas al usuario, la realización de la prestación en las condiciones requeridas y, en caso de no ser posible o no desearlo el ciudadano, la compensación económica.

Aunque la compensación económica se va abriendo paso, hay servicios en los que se ajusta más que en otros (¿cómo se compensa un mal profesor?). La índole cualitativa de muchas prestaciones en el sector público se adecua mal a los mecanismos de mercado, que son más simples y directamente traducibles a términos contables. Además, los sistemas continentales de derecho público están poco habituados a este tipo de procedimientos. Es por ello que es preciso llamar la atención sobre el riesgo de que los nuevos “derechos”, mucho más frágiles, intenten sustituir o desplazar a los tradicionales, que tienen una fuerte sanción respaldada por los tribunales de justicia.

## 8. Algunas conclusiones

La primera Carta británica es sin duda la de mayor éxito, si nos atenemos a su amplia difusión en otros países europeos. Desde una cierta perspectiva es, sin embargo, apenas el inicio de un camino llamado a transformar de raíz los servicios públicos británicos. En ellos, la soberanía del ciudadano es la soberanía del consumidor, que busca “valor a cambio de dinero”. Este reduccionismo, que instaura el mercado dentro del Estado, plantea no pocas interrogantes acerca de lo “público”.

En la última Carta británica se pierde la idea original de reforzar la posición del ciudadano. El “servicio es lo primero”, rótulo que encabeza la Carta laborista, bien podría ser el eslogan comercial de cualquier firma privada. El servicio es lo primero desde el punto de vista (¡una vez más!) de la producción: calidad, innovación y mejora, y trabajar con otros proveedores.

Un eco de “valor” público puede encontrarse en los principios de trato justo y de consulta a los usuarios, pero es a todas luces insuficiente y no acaba de remontar el hábito individualista y disgregador del “consumerismo”, que deja al cuidado de cada individuo la consecución de su bienestar. En este entorno no hay en principio demasiada preocupación por los más frágiles o menos capacitados. La fe en el mercado, en todas las dimensiones, implica considerar los problemas sociales como una cuestión de reinserción en el mercado.

Desde otra dimensión, acentuar que 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 (Box, Marshall, Reed y Reed, 2001: 614).

Las Cartas continentales (francesa, española y belga) mantienen en apariencia un mayor equilibrio entre la necesidad de mejorar los servicios con arreglo a nuevas pautas y la potenciación de los derechos ciudadanos. La Carta belga es, muy destacadamente, la que de manera más clara los renueva y actualiza. En contrapartida, en ninguno de estos casos se puede apreciar un avance sustantivo sobre las concepciones tradicionales. Sin minimizar la importancia que puede tener en un contexto burocrático mejorar la transparencia y la atención al ciudadano, no parece que puedan alterar las relaciones desiguales con los suministradores del servicio.

Aún con carácter limitado, la implantación de sistemas de participación de los ciudadanos en los servicios puede suponer el inicio de una mayor sensibilización hacia sus necesidades efectivas. En el caso español, la mayor limitación proviene de la falta de interés, y de incentivos, para una reforma administrativa en profundidad. Con carácter general, las Cartas españolas están siendo, más que nada, una política de comunicación e imagen de las instituciones, sin que se alteren los compromisos básicos de los servicios con los ciudadanos.

La posibilidad de insertar una concepción renovada de las relaciones entre la administración y el ciudadano requiere recursos técnicos, dentro de las posibilidades que hoy ofrece el rico acervo de la gestión pública. Pero ni son suficientes ni tienen capacidad para transformar por sí mismos el sistema sobre el que se asienta esa interacción. No se puede convertir al ciudadano en el centro de los servicios públicos sin un impulso político creíble para la ciudadanía, y mantenido en el tiempo, que permita remontar la tendencia dominante de confortable utilitarismo.

Introducir en el Estado criterios de mercado puede ser conveniente, en la medida que permite mejorar los servicios públicos en algunas de sus más críticas resistencias. No hay que perder de vista, sin embargo, las condiciones singulares que los distinguen. El valor de lo público está en esa condición diferencial que, además de la eficiencia y la eficacia, toma en cuenta que los individuos son miembros de una colectividad, que tienen derechos no sustentados en la facilidad de adquisición o de acceso a los bienes.

## Notas

<sup>1</sup> Es el caso absurdo e inhumano, pero reiterado, de personas que fallecen cerca de las puertas de los hospitales. Los empleados sanitarios no acuden a socorrerles por seguir las especificaciones del servicio, que les prohíbe abandonar su puesto.

## Bibliografía

- Arenilla, M. (2002), “El cambio en la función pública: ¿para los altos responsables de la administración pública o para los ciudadanos?”, presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Barzelay, M. (2000), *The New Public Management*, Berkeley, University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva en administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Fondo de Cultura Económica.
- Blanchard, L. A.; Hinnant, C. C.; y Wong, W. (1998), “Market-Based Reforms in Government: toward a Social Subcontract?”, en *Administration and Society*, Vol. 30 N° 5.
- Borraz, S. (1999), “Las cartas de servicios y la administración local”, en *Análisis Local*, N° 26.
- Bovaird, T. (1996), “Performance Assessment of Service Quality: Lessons from UK National Initiatives to Influence Local Government”, en *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, H. Hill, H. Klages y E. Löffler (eds.), Frankfurt, Peter Lang GmbH.
- Box, R. C.; Marshall, G. S.; Reed, B. J.; y Reed, C. M. (2001), “New Public Management and Substantive Democracy”, en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 5.
- British Council (1999), *Public Sector Reform in Britain*, mimeo. <http://www.britishcouncil.org/governance/manag/reform>.
- Chancellor of the Duchy of Lancaster (1995), *The Citizen's Charter: the Facts and Figures*, London, The United Kingdom Parliament.
- Clarke, J. y Newman, J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Thousand Oaks, Sage.
- Conde, C. (2001), “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, en *La nueva gestión pública*, B. Olías de Lima (ed.), Madrid, Pearson.
- Dawson, S. y Dargie, C. (1999), “New Public Management: an Assessment and Evaluation with Special Reference to UK Health”, en *Public Management*, Vol. 1 N° 4.
- Dunleavy, P. y Hood, C. (1995), “De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3.
- Dunsire, A. y Hood, C. (1989), *Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Falconer, P. K. y Ross, K. (1999), “Citizen's Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 N° 3.
- Haque, M. Shamsul (1999), “Relationship between Citizenship and Public Administration: a Reconfiguration”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 N° 3.
- Harrow, J. (2002), “New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as Well?”, en *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, K. Mclaughlin, S. P. Osborne y E. Ferlie, (eds.), London, Routledge.
- Hill, H.; Klages, H.; y Löffler, E. (eds.) (1996), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt, Peter Lang GmbH.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_ (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, N° 69.
- Hood, C. y Folke Schuppert, G. (eds.) (1988), *Delivering Public Services in Western Europe: Sharpening Western European Experience of Para-Government Organization*, London, Sage.
- Kettl, D. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", en *Journal of Policy Analysis and Management*, N° 16.
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interaction*, London, Sage.
- Lynn, L. E. (1998), "The New Public Management: How to Transform a Theme into Legacy", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 3.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, New Jersey, Chathan House.
- McLaughlin, K.; Osborne, S. P. y Ferlie, E. (eds.) (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London, Routledge.
- Minogue, M. y Polidano, C. (eds.) (1998), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, mimeo.
- Moore, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- OCDE (1997), *Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, OCDE.
- Oliás de Lima, B. (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson.
- Ormond, D. y Löffler, E. (1999), "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.
- Parrado, S. y Ruíz, J. (1999), "La gestión de la calidad total en la administración pública: mimesis y némesis", en *Revista Valenciana de Administración Pública*, N° 54.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (2000), "Citizens versus the New Public Manager: the Problem of Mutual Empowerment", en *Administration and Society*, Vol. 32 N° 1.
- Pollit, C. (2000), "Is the Emperor in his Underwear?: an Analysis of the Impacts of Public Management Reform", en *Public Management*, Vol. 2 N° 2.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (eds.) (1995), *Quality Improvement in European Public Services*, London, Sage.
- Savoie, D. J. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: in Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Terry, L. D. (1998), "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 3.