CUSO DE FORMACIÓN

LAS CARTAS DE SERVICIOS EN AYUNTAMIENTOS: DISEÑO, PREPARACIÓN Y EXPERIENCIAS DE ÉXITO.

ALICANTE
5-6 OCTUBRE 2006

EXPERIENCIAS EN EL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID

VALENTÍN MERINO ESTRADA
Secretario General

I.- **INTRODUCCIÓN.** II.- **LAS CARTAS DE SERVICIOS EN EL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID.** III.- **LOS COMPROMISOS COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS CARTAS.** IV.- **DISEÑAR EL SERVICIO CON BASE EN LAS EXPECTATIVAS DE LOS CIUDADANOS.-** V.- **EL SERVICIO MUNICIPAL DE LIMPIEZA DE VALLADOLID: GESTIÓN, MEDICIÓN Y REVISIÓN.** VI.- **COMPROMISOS EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS URBANÍSTICAS: SEGURIDAD, AGILIDAD Y CONTROL.-** VII.- **A MODO DE CONCLUSIONES.**

I.- INTRODUCCIÓN.

Las Cartas de Servicios son documentos en los que se da a conocer a los ciudadanos los **compromisos**, en términos de utilidad, fiabilidad, celeridad, etc., que una Administración asume en la prestación de sus servicios.

Las Cartas de Servicios constituyen un sistema o "modelo" de calidad adecuado a las características de la Administración Pública como gestora de servicios y titular de funciones orientadas al ciudadano.

Como tales surgieron en el Reino Unido, extendiéndose a otros países europeos como Portugal o Italia, donde están muy generalizadas. En España fueron pioneros algunos municipios, comenzando Barcelona en 1996. Para la Administración General del Estado fueron reguladas por el Real Decreto 1.254/99, de 14 de julio, y el MAP publicó ya

por esas fechas una Guía de Cartas de Servicios, útil para implantar este sistema. Actualmente están reguladas por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio.

Calidad significa satisfacer las demandas y aspiraciones del cliente, con amabilidad, prontitud y eficacia, a costes moderados. Así entendida, más que un objetivo en términos absolutos, se presenta siempre como un proceso de mejora continua. Trabajar cada vez mejor al servicio del cliente.

La Administración Pública es un ente instrumental. No tiene sentido en sí misma, sino sólo en la medida en que satisface las necesidades y resuelve los problemas sociales. Toda la actividad de la Administración debe estar orientada a servir al ciudadano, receptor, usuario o cliente. Aumentar la satisfacción del ciudadano receptor de sus políticas públicas es un principio básico orientador del trabajo en la Administración Pública.

Las Cartas de Servicios son pues, por su configuración y en esencia, un instrumento de calidad. En primer lugar porque constituyen un **compromiso de servicio** y en segundo lugar porque expresan **una forma de trabajar, orientada al ciudadano**, pensada para él y adecuada al cumplimiento del compromiso con la sociedad. Una forma de trabajar que implica el abandono de la tradicional programación "condicional", sustituyéndola por una programación "por objetivos", en función de los destinatarios de la actividad, los ciudadanos.

Se dice que las Cartas de Servicios constituyen además un modelo de calidad de sencilla aplicación y elevado potencial para la mejora continua de los servicios.

La Administración Local, sobre todo los Municipios, presenta tres **características** relevantes, que deben tenerse muy en cuenta a la hora de elegir los instrumentos y diseñar un modelo o sistema de calidad:

- La Administración Municipal **es muy compleja** en relación con su tamaño, por la diversidad de sus componentes y por el ritmo acelerado de cambio en que se ve inmersa.

- La Administración Municipal **está siempre en contacto directo y personal con los ciudadanos. Muestra una gran accesibilidad.**

Los servicios municipales presentan alta variación de la necesidad individual; son de carácter directo, frecuente y localizado.

- La Administración Municipal **tiene un liderazgo fuerte** y de fácil identificación.

Considerando estas características generales, así como la diversidad de población, estructura y recursos, lo lógico es que cada Municipio diseñe su propio Plan de Calidad, específico, endógeno y mixto, sin atenerse necesariamente y de forma exclusiva a un modelo o sistema.

En esos planes, las Cartas de Servicios pueden tener un lugar destacado en atención a estas ventajas que presentan:

• **Las Cartas de Servicios se confeccionan por el propio Servicio o Unidad gestora** que obviamente conoce sus posibilidades y limitaciones. **El Servicio asume como suyos los compromisos** y no como algo "impuesto" por la organización o núcleo central.

• **Las Cartas de Servicios pueden implantarse de forma gradual y progresiva** en el conjunto de la Administración Municipal.

Estas ventajas convierten a las Cartas en un instrumento muy útil para organizaciones que destacan por la enorme diversidad entre unos y otros servicios. Otros modelos de normalización o autoevaluación, más globalizadores, menos graduales, se adaptan peor a esta complejidad.

• **En las Cartas se fijan compromisos muy concretos y específicos** del propio Servicio, en atención a sus receptores o usuarios.

• Al tener que fijarse estándares de calidad concretos y comprometidos, **obliga a rediseñar los procesos de trabajo.**

• **Las Cartas de Servicios son de fácil elaboración, gestión y seguimiento.**

Esto permite poner en marcha el sistema sin detraer importantes recursos organizacionales y apoyándose en los propios medios.

• Finalmente, **las Cartas de Servicios se complementan muy bien con otros "modelos"** y se integran adecuadamente en un Plan de diseño propio.

II.- LAS CARTAS DE SERVICIOS EN EL AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID.

El Ayuntamiento de Valladolid, aprobó a principios del año 2000 el **"Plan Marco para la mejora de la calidad en la Administración Municipal"** correspondiente al periodo 2000-2003. Este Plan contenía un conjunto integrado de **actuaciones** a desarrollar, implantar y controlar, en todos los Servicios y Departamentos. En ese momento se disponía ya de la **experiencia-piloto** desarrollada en la **Policía Municipal**, con su Carta de Servicios y que el 8 de marzo de ese año, fue la primera de Europa en obtener el Certificado de Calidad conforme a la norma UNE-EN-ISO- 9002.

Este Plan Marco fijó como línea de actuación prioritaria y generalizada la implantación de **Cartas de Servicios**:

"DISEÑO Y APROBACIÓN DE CARTAS DE SERVICIO

- *Conforme a la Normativa, aprobada junto con este Plan, los principales Servicios y Funciones deberán tener Carta aprobada y difundida, antes de diciembre de 2002.*

- *Antes de presentar para su aprobación una Carta de Servicio, la Unidad responsable deberá desarrollar un Proyecto de Mejora…*

  El Proyecto de Mejora contendrá aspectos organizativos y de adecuación tecnológica. Estará orientado a garantizar los compromisos de la Carta. Se acompañará un Estudio del nivel de apreciación, receptividad y requerimientos de los ciudadanos, receptores o usuarios.

- *La implantación de las Cartas será progresiva, teniendo en cuenta el Diagnóstico (Actuación I) y conforme al plan de prioridades fijado por el Consejo de Dirección Técnico-Administrativa".*

Con el Plan de aprobó la Normativa de Cartas de Servicios, referida a contenidos mínimos, procedimiento de aprobación y publicación, revisión y controles.

El Plan Marco para la Mejora de la Calidad configuró un **Sistema de Seguimiento y Control**, que integra un Panel de Mando con la medición y seguimiento del cumplimiento de las Cartas de Servicio. La información es mensual y cada semestre se presenta un Informe de la situación al Consejo de Dirección Técnico-Administrativa.

Título de Carta	Compromisos	Fecha implantación
Policía Municipal	SEIS	2º Sm. 1999
Atención e Información al Ciudadano	DIEZ	1º Sm. 2001
Atención al Contribuyente (G. Ingresos)	ONCE	1º Sm. 2001
Participación Ciudadana	DIEZ	1º Sm. 2001
O.M.I.C.	DIEZ	1º Sm. 2001
Servicio Municipal de Limpieza	OCHO	1º Sm. 2001
Servicios Sociales	DIEZ	2º Sm. 2001
Archivo Municipal	CINCO	2º Sm. 2001
Centro de Formación del Personal	NUEVE	2º Sm. 2001
Instalaciones Deportivas	DIEZ	1º Sm. 2002
Medio Ambiente	SIETE	2º Sm. 2002
Instituto Municipal de Empleo	SIETE	2º Sm. 2002
Parques y Jardines	OCHO	2º Sm. 2002
Control de la Legalidad Vial	DIEZ	2º Sm. 2002
Licencias Urbanísticas	NUEVE	1º Sm. 2003

En el 2004, al evaluar el Plan, disponíamos de 15 Cartas de Servicios, con un total de 130 compromisos. Afectaban directamente al 80 % de los empleados municipales.

Del seguimiento efectuado y de los estudios de revisión, podemos apuntar que **la utilidad** en términos de mejora real de la calidad, **está dependiendo de dos factores:**

- **El nivel de concreción de los compromisos.**

- **El alcance de la medición que se efectúa.**

III.- LOS COMPROMISOS COMO ELEMENTO CLAVE DE LAS CARTAS.

En el contenido de las Cartas de Servicios distinguimos dos grandes apartados: **Información y Compromisos**.

Como **elementos de información** tenemos:

- **Los datos de identificación del órgano prestador del Servicio.**

- **La Relación de Servicios prestados.**

- **Formas de presentación de quejas y sugerencias.**

Pero **el núcleo fundamental de las Cartas está constituido por la declaración de compromisos** que la organización asume en la prestación del servicio.

La clave está en los compromisos porque son el elemento que aporta valor añadido en relación con lo establecido por las normas reguladoras del servicio y porque al fijar metas concretas, públicas y comprometidas, facilitan la mejora continua.

Los compromisos deben ser **concretos** y **cuantificados**. Además, para favorecer el proceso de mejora continua, en interacción con los ciudadanos, deben resultar **perceptibles** y **en alguna medida controlables** por ellos.

Sin embargo en nuestras Cartas observamos una gran variedad de compromisos. Sintetizando, **podemos agruparlos en esta sencilla tipología:**

- **Compromisos no cuantificados.**

Se trata de compromisos generales. En ocasiones son meras declaraciones de voluntad, que reiteran lo dicho por las normas. En otras tiene mayor concreción, pero no llevan asociado ningún indicador, ni fijan un estándar.

Sobre el cumplimiento de este tipo de compromisos se puede hacer valoración, incluso documentar las percepciones valorativas de los ciudadanos. Pero **no se puede efectuar medición de ningún tipo.**

- **Compromisos cuantificados, no verificables.**

Son compromisos concretos, en los que se fija un determinado estándar de cumplimiento y medibles. Sin embargo, debido a su carácter interno no son verificables por el receptor, usuario o cliente. Se trata por lo general de compromisos asociados al alcance de determinados niveles de gestión. Resultan muy interesantes como objetivos operativos de gestión pero su potencialidad para la mejora continua es limitada pues el cliente o ciudadano no podrá verificar su cumplimiento.

- **Compromisos cuantificados y verificables.**

Son compromisos concretos y cuantificados, controlables de alguna manera por el usuario o receptor, que puede verificar el nivel de cumplimiento.

Son los compromisos que tienen más utilidad y mayor potencialidad para la mejora continua por dos razones:

- Porque pueden ser objeto de medición en base a datos de gestión y de percepción.
- Porque el ciudadano puede exigir de forma clara y concreta su cumplimiento.

Los distintos tipos no pueden entenderse como compartimentos estancos. En realidad, desde la mera declaración de intenciones al compromiso más claro y controlable, existe una escala gradual y continua.

Así, entre los compromisos cuantificados y no verificables, algunos pueden ser "controlados" de forma indirecta por el ciudadano y sus percepciones ser objeto de medición asociada. Por ejemplo, En la Carta del Servicio de Limpieza encontramos el siguiente compromiso: "320.000 horas de trabajo de limpieza viaria al año". Es un objetivo interno de gestión. Pero hemos podido asociar una medición perceptiva ligada a dos valoraciones ciudadanas: presencia de trabajadores detectada y limpieza de las calles.

IV.- DISEÑAR EL SERVICIO CON BASE EN LAS EXPECTATIVAS DE LOS CIUDADANOS.

Por ello, más que establecer niveles en función del porcentaje de compromisos de un tipo u otro en las Cartas, **lo importante es poner el acento en la génesis de los compromisos**. Éstos deben surgir en el **proceso de diseño del servicio basado en las expectativas del usuario,** de una selección adecuada de características relevantes, a las que se asocien estándares de calidad, indicadores y finalmente compromisos.

Los usuarios e incluso los ciudadanos en general, tienen unas **expectativas** sobre los servicios que la Administración les presta. Además de manifestar una opinión global sobre el Servicio, son capaces de juzgar sus distintos “elementos” o atributos, aunque a veces les sea difícil explicitarlo adecuadamente.

Los **atributos de calidad** son los “componentes” del Servicio que el usuario o receptor valora de forma especial y puede percibir con claridad por separado. No todos los componentes de un servicio son valorados igual por los usuarios, ni por lo tanto tendrán igual importancia.

Para diseñar adecuadamente un servicio es necesario identificar los atributos de calidad bajo la óptica del usuario, investigando además el peso que a cada uno le asigna.

Para ello es preciso preguntar a los usuarios o a los ciudadanos en general, por medio de **Encuestas**.

Las encuestas a los usuarios sobre sus expectativas en un determinado Servicio se pueden confeccionar en base a preguntas sobre los atributos generales que establece el **Modelo SERVQUAL**, para conocer la importancia relativa que conceden los usuarios a cada criterio, en el Servicio de que se trate. El Modelo SERVQUAL establece, en términos generales la importancia que los usuarios conceden a los cinco criterios-dimensiones de la calidad. Cuando por razones de economía u otras resulta insuficiente realizar encuestas específicas, se puede utilizar los criterios y ponderaciones SERVQUAL como elementos sustitutivos. Pero conviene tener en cuenta que en los Servicios de la Administración Municipal, el usuario pondera más el criterio “Capacidad de Respuesta” en términos de rapidez-puntualidad, por encima de la “Fiabilidad”. Así lo hemos hecho en diversas Cartas en Valladolid. De hecho, la mayoría de compromisos cuantificados y verificables se refieren a **respuestas en tiempo**.

Una vez que conozcamos los atributos de calidad, tal y como los formula el usuario y la importancia relativa que concede a cada uno de ellos, debemos hacerlos operativos traduciéndolos a aspectos concretos que definirán las **características** del Servicio.

Las características del Servicio son aquellos aspectos que el gestor selecciona y que constituyen el producto o servicio diseñado. Cada característica debe estar destinada a satisfacer uno o varios atributos de calidad.

Los requisitos de un Servicio deben estar claramente definidos en términos de características que sean observables y sometidas a evaluación del usuario.

El proceso de mejora continua requiere, ante todo, medir. Para poder medir es necesario establecer las variables a medir y los valores que se esperan alcanzar en dichas variables.

Para poder llevar a cabo el proceso de medición, cada **característica** del Servicio deberá traer asociado uno o varios **"indicadores objetivos"** y para cada uno de ellos **se fijará el nivel estándar** que nos proponemos alcanzar.

Llegados a este punto, sólo tendremos que seleccionar aquellas características más "visibles" y verificables por el ciudadano o el usuario y expresarlas como Compromisos, con el estándar fijado.

V.- EL SERVICIO MUNICIPAL DE LIMPIEZA DE VALLADOLID: GESTIÓN, MEDICIÓN Y REVISIÓN

Una vez implantada y difundida la Carta de Servicios, es preciso realizar un **correcto seguimiento**. Para ello necesitaremos un buen **sistema de medición**, que nos aporte la información necesaria para adoptar las decisiones de **revisar** los compromisos, de **corregir** y con ello **mejorar.**

En el Servicio Municipal de Limpieza de Valladolid, al implantarse la Carta de Servicios, se partía de un buen nivel de gestión, con procesos de trabajo bien definidos y resultados más que aceptables.

Para fijar los compromisos, se analizaron las expectativas de los usuarios y se intentó detectar las **características** más importantes para ellos. A esas características se asociaron **indicadores objetivos** y se definió en cada caso un **estándar de calidad**, generalmente en **tiempo de respuesta**.

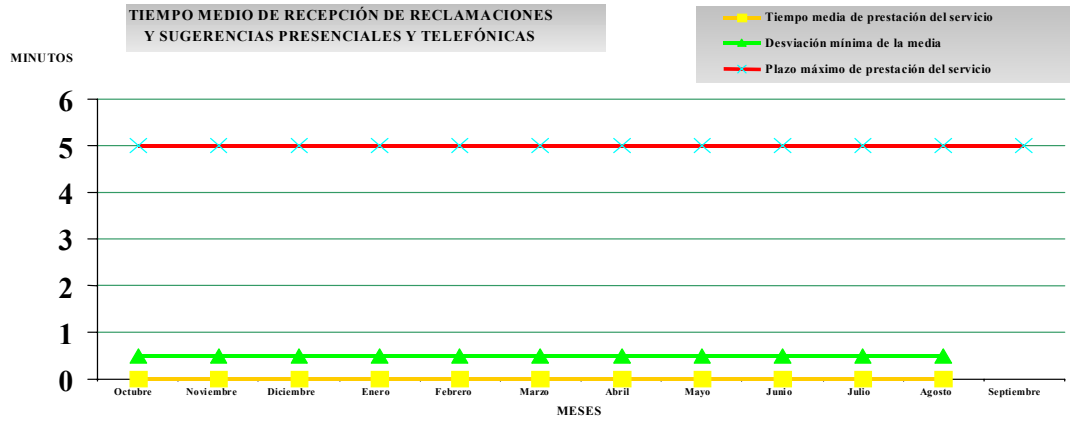
Los compromisos establecidos son objeto de medición, tanto en gestión interna como en percepción ciudadana. En cuatro de los ocho compromisos establecidos, el 10% de los usuarios identificados, son encuestados.

Los resultados de las mediciones permiten revisar los compromisos, mejorar la gestión y apuntalar la calidad de atención al usuario, que es lo más importante.

Veamos unos ejemplos significativos que contienen elementos de validez general:

SEGUIMIENTO DE LA CARTA DE SERVICIOS

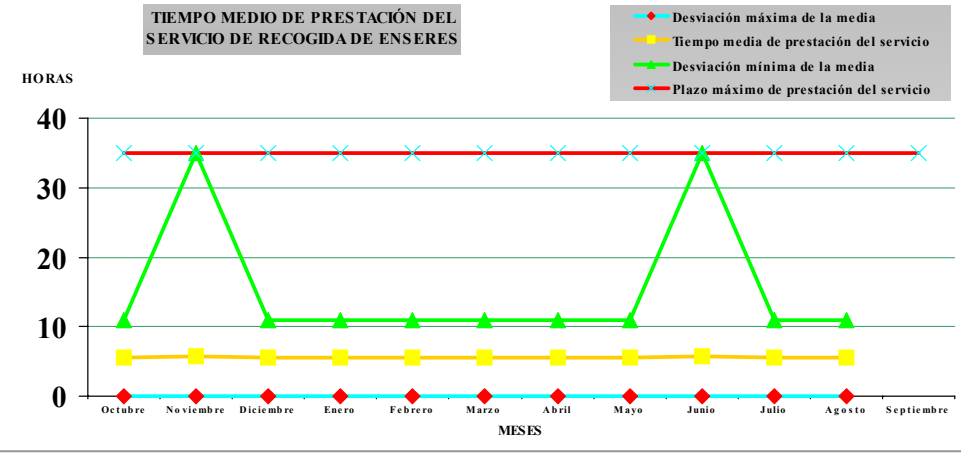
UNIDAD: SERVICIO DE LIMPIEZA	FECHA CARTA: JUNIO 2001	FECHA REVISION CARTA: SEPTIEMBRE 2002
COMPROMISO DE CALIDAD		**INDICADOR**
Recepción en un TIEMPO MÁXIMO DE 5 MINUTOS, de RECLAMACIONES Y SUGERENCIAS PRESENCIALES Y TELEFÓNICAS, en las oficinas del Servicio de Limpieza, de lunes a viernes, en horario de 8,30 a 15,00 horas.		**I_5 = TIEMPO DE ESPERA < 5'**
EVOLUCIÓN MEDIA MENSUAL [2001 –2002] (Gráfico de Desarrollo)		



En este compromiso vemos que la atención presencial y telefónica se realizaba de inmediato, sin tiempos de espera. No existían desviaciones a la media que destacar. En estos casos el estándar fijado se modifica, acortando el tiempo.

SEGUIMIENTO DE LA CARTA DE SERVICIOS

UNIDAD: SERVICIO DE LIMPIEZA	FECHA CARTA: JUNIO 2001	FECHA REVISION CARTA: SEPTIEMBRE 2002
COMPROMISO DE CALIDAD		**INDICADOR**
RECOGIDA DE ENSERES Y OBJETOS VOLUMINOSOS en el portal del inmueble, de lunes a viernes, en un plazo de TIEMPO MÁXIMO DE 35 HORAS desde la recepción del aviso en las oficinas del Servicio de Limpieza		**I_2 = PLAZO DE RECOGIDA DE ENSERES < 35 Hr.**
EVOLUCIÓN MEDIA MENSUAL [2001 –2002] (Gráfico de Desarrollo)		

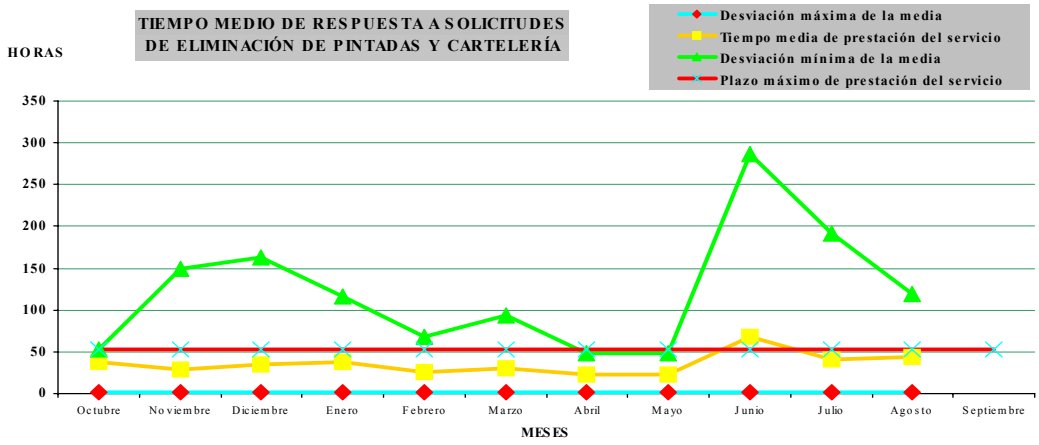


En este compromiso, los tiempos medios de respuesta están muy por debajo del estándar fijado, pero con desviaciones concretas que suponen un riesgo, pues nos sitúan al límite. Estas desviaciones están localizadas en periodos de tiempo muy concretos. Parece lógico mantener el estándar comprometido, pero adoptando medidas de refuerzo en esas fechas "peligrosas". Posteriormente puede revisarse el estándar a la baja.

SEGUIMIENTO DE LA CARTA DE SERVICIOS

UNIDAD: SERVICIO DE LIMPIEZA	FECHA CARTA: JUNIO 2001	FECHA REVISION CARTA: SEPTIEMBRE 2002
COMPROMISO DE CALIDAD		**INDICADOR**
RESPUESTA A SOLICITUDES DE ELIMINACIÓN DE PINTADAS Y CARTELERÍA, **de lunes a sábado, en un plazo de** TIEMPO MÁXIMO DE 35 HORAS **desde la recepción del aviso en las oficinas del Servicio de Limpieza.** Realización de 4 campañas intensivas anuales de eliminación de pintadas y cartelería de fachadas de la vía pública		$I_{3.1}$ = TIEMPO RESPUESTA < 35 Hr.

EVOLUCIÓN MEDIA MENSUAL [2001 –2002] (Gráfico de Desarrollo)



Por el contrario, en este compromiso, los tiempos medios de respuesta están muy ajustados. Además, las desviaciones a la media son notables y casi constantes en el tiempo. La mejora exige adoptar medidas de refuerzo, sin descontarse la revisión del estándar al alza.

VI.- COMPROMISOS EN EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS URBANÍSTICAS: SEGURIDAD, AGILIDAD Y CONTROL.

La Carta de Servicios para Licencias Urbanísticas en el Municipio de Valladolid se implantó en el primer semestre del año 2003, cerrando el ciclo correspondiente al Plan Marco de Calidad 2000-2003. Contiene nueve compromisos concretos, relacionados con la información, la accesibilidad y sobre todo la capacidad de respuesta en tiempo. Cinco de estos compromisos afectan propiamente al otorgamiento del conjunto tipológico de licencias urbanísticas, estableciéndose en cada caso un estándar de días que no se puede sobrepasar.

CARTA DE SERVICIOS LICENCIAS URBANÍSTICAS

COMPROMISOS DE CALIDAD

❶ **Atención telefónica inmediata** desde el punto de información de cada Sección.

❷ **Respuesta a todas las preguntas formuladas por escrito** por los ciudadanos relacionadas con expedientes presentados en cada Sección, en el plazo máximo de cinco días.

❸ Respuesta a las peticiones de **información urbanística** en el plazo máximo de siete días.

❹ Resolución de los expedientes de licencias de **obras de edificación** en el plazo máximo de setenta y cinco días.

❺ Resolución de los demás expedientes de **licencias de obras y parcelaciones**, en el plazo máximo de cuarenta y cinco días.

❻ Resolución de los expedientes de **licencias de actividad clasificada, no sujetos a notificación vecinal**, en el plazo máximo de tres meses.

❼ Resolución de los expedientes de **licencias de actividad clasificada, sujetos a notificación vecinal**, en el plazo máximo de cuatro meses.

❽ Resolución de los expedientes correspondientes a **licencia de actividad no clasificada y permisos de obras menores**, en el plazo máximo de quince días.

❾ Documentos normalizados de **petición de licencias** a disposición de los ciudadanos en el **Registro General del Ayuntamiento, Oficina de Información Urbanística**, y en Internet, en la página **www.aytovalladolid.net**.

Al tratarse de una función administrativa de control y no prestacional, las **expectativas ciudadanas** se centran casi exclusivamente en el factor **respuesta en tiempo**, exigiendo **agilidad**. Sin embargo, es necesario ofrecer fiabilidad en las comprobaciones técnico-jurídicas para garantizar tanto el interés general como el ejercicio efectivo de los derechos de los particulares en un contexto de seguridad. Esto se logra interviniendo sobre los procedimientos reglados, simplificando, agrupando trámites y desbrozándolos de todo cuanto no supone garantía. Los **compromisos pues se sustentan en un adecuado equilibrio entre la agilidad requerida y el control básico de seguridad**.

En los cinco compromisos distinguimos tres aspectos de distinta naturaleza:

- **Las licencias de obra menor y actividades no clasificadas.**

El tiempo máximo legal es de un mes y se reduce a quince días.

En el año 2004 se tramitaron 4.463 permisos de obra menor, con un tiempo medio de 7 días y tan sólo 150 desviaciones a la media, que en ningún caso superaron los 15 días.

El plazo de 7 días es el general y casi único, resultando satisfactorio, por lo que no se plantean supresiores y cambios más allá, sino simplemente ajustar el compromiso a ese estándar en un futuro inmediato.

- **Las licencias de obra mayor, actividad clasificada....**

En estas se plantean plazos máximos, acortando el tiempo máximo establecido legalmente para que opere el silencio positivo. La reducción es distinta en cada supuesto, en función de la naturaleza del procedimiento, órgano competente, etc.

Los plazos están muy ajustados y cumpliéndose aceptablemente.

- **Las licencias de actividad clasificada, con notificación vecinal.**

En este supuesto, el plazo comprometido coincide con el legal.

Se trata de **una excepción**, en la que el compromiso consiste en resolver de forma expresa y en el plazo.

La complejidad del procedimiento y el respeto al conjunto de intereses que confluyen, hacen imposible comprometer un plazo menor, **con garantía**. Por ello anteponemos el sentido de la responsabilidad.

VII.- A MODO DE CONCLUSIONES.

Las Cartas de Servicios pueden ser un instrumento útil en el proceso de mejora continua, con la ventaja de ser sencillas como sistema. Se adaptan muy bien a las características de la Administración Municipal. Por ello, constituyen un buen punto de arranque para gestionar con calidad.

Las claves están en el tipo de compromisos y **en el sistema de medición.**

El Servicio debe diseñarse escuchando a los ciudadanos y especialmente a receptores, usuarios o clientes. Los compromisos deben referirse a características del Servicio, especialmente visibles y verificables por los ciudadanos, a las que se asocian indicadores y estándares de calidad.

A partir de esta configuración de los compromisos, se deberá disponer de **un sistema de medición** y revisión que facilite la toma de decisiones.

En estas condiciones la potencialidad de las Cartas para la mejora continua es indudable.