

Las “cartas-compromiso” como instrumento para mejorar la gestión: aspectos positivos y riesgos implícitos.

Enrique Groisman

Las denominadas “cartas-compromiso con el ciudadano” forman parte de un enfoque de la gestión pública puesto en marcha por los gobiernos conservadores en el Reino Unido –donde se denominaron “citizen’s charters”- y extendido posteriormente a otros países: “cartas de calidad” en Portugal, “cartas de derechos del ciudadano” en Italia o “cartas de servicios” en España.

Siguiendo la misma tendencia, se instituyó entre nosotros el “Programa Carta-Compromiso con el Ciudadano” mediante el decreto 229 del 8 de marzo de 2000).

En sus considerandos se expresó el propósito de mejorar la gestión, aumentar la transparencia y “permitir un efectivo control social”, y si bien se consignó que “para ello deben comprometerse la totalidad de las dependencias de la Administración Pública Nacional”, se agregó –como si no fueran parte de esa “totalidad”- a “los agentes afectados a la atención al público”.

En un folleto explicativo se reiteró este último aspecto, afirmando que “el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano tiene como finalidad principal mejorar la relación de la Administración Pública con los clientes / ciudadanos, especialmente a través de los servicios que ella presta”.

La parte dispositiva del decreto reiteró el reconocimiento de derechos que ya estaban consagrados por diversas normas y estableció principios rectores como la igualdad, la imparcialidad, la continuidad, la participación, el derecho a la información, la calidad y la transparencia, con lo cual tuvo al menos la virtud de recordarlos aunque con ello no produjera efectos jurídicos.

Es necesario señalar, sin embargo, que el propósito de mejorar las relaciones de la administración con el público no nació con las “cartas-compromiso” ni tuvo en ellas su principal instrumento.

Desde hace varias décadas, en diversos países y con fundamentos ideológicos diferentes se desarrolló, por ejemplo, el programa “Administration á votre service”, puesto en marcha en 1984 en Francia, y entre nosotros el proyecto “Participemos sin más trámite” (1984-1986), la Guía de Trámites y Servicios (1988), ambos de la Secretaría de la Función Pública, y las guías que elaboraron diversos municipios argentinos (La Plata en 1991, Esquel en 1993).

Este trabajo se propone analizar por una parte las posibilidades de las “cartas-compromiso” como instrumento para mejorar la gestión, y señalar por otra los riesgos que implica el trasfondo ideológico en el que se fundan.

Lo primero se debe a que –siempre que estén correctamente elaboradas- consisten en la explicitación de los derechos de los particulares en relación con los servicios que prestan de modo directo o indirecto los organismos públicos, en compromisos explícitos de prestar esos servicios según ciertos criterios y parámetros que permitan evaluar su calidad y eficiencia, y de medios para medir la satisfacción de sus destinatarios.

Lo segundo se debe a que, como se ha señalado en un reciente estudio, forman parte de un proyecto dirigido a “transformar radicalmente los servicios, acercándolos al sector privado” (Ollas de Lima Lete, 2003).

La primera de estas “cartas” fue aprobada en el Reino Unido en 1991, donde actualmente existen aproximadamente diez mil en los gobiernos locales y doscientas en el nivel nacional.

Según los folletos instructivos (Cabinet Office, 2000) las “cartas” consisten en una declaración acerca de los niveles y pautas a las que se ajustará el servicio que los usuarios pueden aspirar a recibir, y debe contener:

- a) Previsiones y medios para remediar lo que pueda no satisfacer esos niveles y pautas.
- b) Información y medios de obtenerla, incluyendo números telefónicos y direcciones.

Otras recomendaciones sugieren que la información sea comprensible y accesible, que se incluyan referencias legales y se indiquen los medios para presentar quejas o sugerencias y las oficinas y personas a quienes deban presentarse.

La idea de que los organismos que prestan servicios se comprometan a alcanzar determinados resultados y a actuar según criterios y pautas explícitas tiene varios elementos positivos: a) implica

un reconocimiento del derecho de los prestatarios; b) permite evaluar la gestión; c) abre canales de participación; d) permite corregir defectos y mejorar prácticas.

Por ello, esta modalidad puede constituir un medio de producir cambios trascendentes que mejoren las prestaciones y las relaciones con los usuarios, pero entraña diversos riesgos de orden práctico y merece profundos reparos en sus fundamentos teóricos.

En virtud de estas, su utilidad está condicionada al cumplimiento de varias condiciones y puede verse frustrada si no se examinan críticamente los supuestos teóricos en los que se sustentan.

Las condiciones se refieren a:

a) La definición de las metas y los criterios de calidad del servicio.

Como se trata de un autocompromiso, puesto que son los propios organismos quienes lo establecen, se corre el riesgo de autocomplacencia con lo que ya se estaba haciendo o de proponerse sólo mejoras cosméticas.

b) Los factores externos al organismo.

Aún cuando el organismo tenga el serio propósito de mejorar su gestión, pueden incidir en ella factores externos que la condicionen (presupuesto, remuneraciones, régimen del personal), que hacen difícil determinar la responsabilidad por el incumplimiento.

Por ejemplo, en la oficina de los representantes del Fisco ante los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires un anuncio indica que la demora en despachar los expedientes (que, dicho sea de paso, es de aproximadamente setenta días hábiles), se debe a la reducción de su personal en un 60%.

c) Los criterios para la evaluación de los resultados.

Estos dependen de lo que se entienda por mejoramiento de la gestión.

Si se trata, por ejemplo, de establecimientos de enseñanza, los resultados podrían medirse según el número de graduados en relación con el de alumnos o de acuerdo con el nivel de conocimientos adquiridos o por el desempeño posterior de aquéllos. En materia de policía del tránsito -para proporcionar otro ejemplo en un área sustancialmente diferente- la gestión puede evaluarse según el número de infracciones detectadas o por la disminución de las congestiones vehiculares.

En el mismo sentido, se ha observado atinadamente que ...”reducir los tiempos de espera de las operaciones médicas no habla acerca de la calidad del tratamiento médico, el cual estaría representado por la rapidez de la recuperación o por los porcentajes de los tratamientos exitosos” (INAP, 2001, pág. 13).

La elección los parámetros, como puede advertirse, tiene importantes consecuencias cuando se trata de juzgar la calidad del producto.

Si esos problemas son tenidos en cuenta mejorarán las posibilidades de emplear las cartas-compromiso de un modo útil, pero no se habrán salvado sus limitaciones intrínsecas.

La más importante de ellas consiste en sus fundamentos teóricos, que se inscriben en la llamada “nueva gerencia pública” y se vinculan con la teoría denominada “public choice”, para la cual el medio primordial de mejorar la gestión pública consiste en fomentar la competencia en condiciones de mercado.

De ese supuesto deriva la noción de “cliente” de las prestaciones públicas que, como diversos autores han señalado, tiene un fuerte componente retórico y una ambigüedad intrínseca, además “...existe la sospecha de que la retórica pueda disfrazar reducciones de servicios amparadas con el lenguaje del reforzamiento del papel del cliente. Parece que el aparente reforzamiento del cliente para tomar elecciones individuales que influyan en el servicio público recibido, a un nivel micro, pueda haber ido aparejado a un progresivo debilitamiento de esa capacidad de influencia en el nivel macro de la política pública en cuestión y de su gestión general” (Oliás de Lima Lete, 2003).

En su concepción original, las cartas-compromiso llevan a sustituir –reemplazándola por la relación cliente-prestador- los rasgos esenciales del servicio público (regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad). Quienes no se encuentran gozando de los servicios en cuestión están excluidos, ya que por definición no son “clientes”: extender la provisión de agua potable, por ejemplo, es una política pública no susceptible de ser englobada en una relación bilateral entre quienes aspiran a ella y quienes deben proporcionarla.¹ (Richards, 1994).

La caracterización de los usuarios como “clientes” puede tener un aspecto positivo en cuanto reconoce en estos últimos la titularidad de derechos, cambiando su carácter pasivo de meros prestatarios por la situación activa de quien puede exigir. Pero tal caracterización parte de concebir los servicios a través de una relación bilateral entre cliente y prestador, en desmedro del carácter público de los intereses en juego y, en lo más profundo, una concepción del interés general como suma de intereses particulares.

En muchos casos, simplemente, no es posible concebir los servicios como relaciones bilaterales: ¿Quiénes son los “clientes” de la policía de seguridad o de tránsito, del control de pesas y medidas, de la sanidad animal, del mantenimiento de las rutas o de la prevención de las inundaciones?

A su vez, de la noción de “cliente” deriva el énfasis en las relaciones con el público, a quien se trata de satisfacer o conformar, y cuyo grado de satisfacción constituye el modo de medir el éxito en la gestión.

Con este enfoque se está a un paso de identificar el mejoramiento de esas relaciones con las acciones de mejoramiento de la gestión misma, lo que equivale a centrarlas en un estrato sin duda importante pero superficial de la actividad administrativa.

Así, las relaciones con el público se confunden con las “relaciones públicas”, para las que la seducción es más importante que la respuesta efectiva a las necesidades: “La cordialidad y la simpatía a través de las cuales el funcionario puede relacionarse con el administrado no son por sí solas la prueba de una transformación en sus relaciones: el acortamiento de las distancias depende a menudo de una estrategia calculada destinada a seducir al administrado dándole la ilusión de proximidad” (Chevallier, 1983, pág. 21).

Como la satisfacción del “cliente” es medida mediante encuestas, aún quienes consideren que éstas puedan constituir un medio democrático de fundar decisiones políticas debieran tener en cuenta que su diseño es susceptible de condicionar las respuestas.

Por lo que vemos, las cartas-compromiso pueden constituir un medio útil para el mejoramiento de ciertos aspectos de algunos servicios siempre que, además de tener en cuenta las observaciones consignadas precedentemente, se evite el riesgo de convertirlas ...”más que nada en una política de comunicación e imagen de las instituciones, sin que alteren los compromisos básicos de los servicios con los ciudadanos” (Olías de Lima Lete, 2003).

Enrique I. Groisman
8-10-2003

Obras citadas

Cabinet Office: *How to draw up a national charter*, London, 2000.

Chevallier, Jacques: “L’administration face au public”, en *Communication administration-administrés*, Presses Universitaires de France, Paris, 1983.

Olías de Lima Lete, Blanca: “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios” (*Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas, febrero de 2003).

Richards, Sue: “El paradigma del cliente en la gestión pública” (GAP, N° 1, Madrid, septiembre-diciembre de 1994).

ⁱ Ver: Richards, Sue: “El paradigma del cliente en la gestión pública” (GAP, N° 1, Madrid, septiembre-diciembre de 1994).