

Las cartas de servicio como instrumento para el desarrollo de la información integrada en las entidades públicas

Amparo Gimeno-Ruiz
Universidad de Valencia

RESUMEN

Durante las últimas décadas, razones políticas, culturales, pero esencialmente económicas, han generado un claro consenso acerca de la necesidad de dotar a las entidades públicas de una mayor transparencia y responsabilidad. Esto supone trascender de los informes financieros tradicionales, los cuales deben ser completados con información de carácter no financiero y con una mayor orientación hacia los ciudadanos.

Los informes integrados, al ofrecer información acerca de la estrategia de la organización y de su capacidad para crear valor añadido, representan un paso hacia esta nueva orientación que debe darse a la información contable para que contribuya al buen gobierno de las entidades públicas. Sin embargo, el marco conceptual de la información integrada no propone ningún documento o modelo en especial, por lo que su futuro puede depender del desarrollo de documentos adecuados que incorporen su idea central. En ese sentido, el presente trabajo presenta las cartas de servicio como una herramienta que puede contribuir al desarrollo de los informes integrados al divulgar, entre otras cuestiones, los compromisos adquiridos por entidades públicas en la prestación de servicios, así como, el grado de cumplimiento alcanzado.

PALABRAS CLAVE: cartas de servicios, información integrada, información contable, Entidad locales, transparencia.

ABSTRACT

During the last decades, political, cultural, but essentially economic reasons have generated a clear consensus on the need for public entities to be more transparent and accountable. In this sense, transcending the traditional financial reports is required. They should be supplemented by non-financial information and citizen-oriented.

The integrated reporting provide information about the organization's strategy and its ability to create added value, therefore, represent a step towards this new orientation that should be given to accounting information in order it can contribute to the good governance of public entities.

However, the conceptual framework of integrated reporting does not propose any document or model, so that its future may depend on the development of appropriate documents that incorporate its core idea. In this sense, the present paper presents services charters as a tool that can contribute to the development of integrated reports by disclosing, among other issues, the commitments assumed by public entities in the services provision, as well as, the degree of compliance achieved.

KEY WORDS: *service charters, integrated reporting, accounting information, Local governments, transparency.*

1. INTRODUCCIÓN

El sector público ha experimentado desde los años 70 del pasado siglo una profunda evolución en cuanto a su organización, estructura y gestión. Estas últimas décadas han presenciado el declive de las teorías tradicionales de la Administración Pública y la aparición de nuevas teorías basadas en la libertad de elección, el mercado y la racionalidad del individuo (Hughes, 2003). El papel que juega el Estado en la sociedad, cómo debe financiarse, qué funciones debe desempeñar, qué actividades debe retener y cuáles no, son cuestiones que han supuesto un serio replanteamiento y una profunda revisión de los principios y marco general de actuación de las administraciones públicas.

Durante las década de los 80 y los 90, el proceso de reforma del sector público a nivel internacional supuso, esencialmente, el paso de un modelo de organización burocrática, formalmente estructurado, a un modelo de gestión inspirado en el sector privado, guiado por los principios de eficiencia y eficacia, orientado al ciudadano y que buscaba aplicar el criterio de responsabilidad en la gestión de los recursos públicos (Hood 1991, 1995; Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995; Pollit y Bouckaert, 2004).

Estas medidas se englobaron bajo la denominación de New Public Management (NPM) y fueron vistas, en un principio, como una

forma de solucionar los problemas financieros y de gestión que se les plantean a las entidades públicas. Sin embargo, su aplicación no siempre se ha traducido en las mejoras esperadas, percibiéndose, en ocasiones, tales medidas como generadoras de desequilibrios entre los objetivos de eficacia y eficiencia y el objetivo de equidad.

Como respuesta a la visión excesivamente técnica que supone el NPM, han surgido nuevas formas de gobernanza pública, que pretenden complementar el enfoque anterior. La Nueva Gobernanza Pública (NPG) supone una nueva manera de entender el papel de las entidades públicas en una prestación de servicios cada vez más compleja, plural y fragmentada, donde se asume que ningún actor, público o privado, tiene los recursos o la perspectiva suficientes para encontrar solución a los complejos problemas que se plantean en la sociedad, y por tanto, el desarrollo de las políticas públicas requiere de la participación de un amplio abanico de agentes (Osborne, 2010).

Estas nuevas formas de gobernanza requieren mayor cantidad de información y nuevas formas de divulgación, donde la información de carácter financiero debe ser completada con la de carácter no financiero. Como destacan Ammons y Rivenbark (2008), no puede valorarse de forma adecuada la responsabilidad de las entidades públicas, a menos que, además de ofrecer información financiera, se muestren los niveles de servicio alcanzados, así como la eficiencia y eficacia de sus actuaciones. De acuerdo con estos autores, el valor de la información de gestión es doble: por una parte permite una mejor asignación de responsabilidades, y por otra, facilita la mejora de los servicios públicos.

Se hace necesario, por tanto, disponer de nuevos instrumentos de gestión y comunicación, más orientados al ciudadano, con una mayor receptividad a sus necesidades y que fomenten la transparencia, la responsabilidad y la participación. En este sentido, en los últimos años ha surgido un creciente interés por los *informes integrados*. El marco conceptual de la información integrada señala que, un informe integrado es una breve comunicación acerca de cómo la estrategia de la organización, la gestión y proyectos conducen a la creación de valor a medio y largo plazo (IIRC, 2013). El citado marco conceptual no propone ningún documento o modelo en especial, sin embargo, el futuro de la información integrada puede depender del desarrollo de documentos adecuados que incorporen su idea central de mostrar una imagen lo más completa posible de los factores que afectan a la sostenibilidad de la una entidad y a su capacidad de crear valor añadido (Haller, 2014).

Las cartas de servicios son medios de divulgación de información sobre los servicios que presta la entidad pública a sus usuarios, y sobre todo, de los compromisos que asume en relación a éstos (Crespo y Criado, 2005). A través de sus sistemas de indicadores pueden permitir la evaluación de la gestión de los servicios, constituyendo, por tanto, una herramienta que permite actuar a las entidades públicas de forma más transparente, fomentar la participación y colaboración de los ciudadanos, así como facilitar la asignación de responsabilidades. En ese sentido, pueden ser un instrumento que complementa los informes tradicionales, contribuyendo a alcanzar los objetivos que persigue la información integrada.

2. LAS CARTAS DE SERVICIOS: CONCEPTO Y CONTENIDO

2.1. Concepto de las cartas de servicios

Las cartas de servicios surgen en Reino Unido en 1991 con el objetivo de responder a las crecientes demandas de responsabilidad, transparencia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Son documentos en los que las entidades públicas informan a los ciudadanos de los servicios que ofrecen, los derechos que les asisten en relación con aquellos y los compromisos de calidad que asumen en la prestación de los mismos (Torres, 2006; FEMP 2011; Ministry of Establishment, 2010; EUPAN, 2008a). Pretenden ser la expresión de un contrato de servicios entre la entidad pública y los ciudadanos (Clark, 2000), por lo que han de elaborarse tomando en consideración sus necesidades y expectativas con objeto de traducirlas en mejoras de los servicios.

Así pues, las cartas de servicios son, en esencia, un instrumento de calidad que ofrece una serie de garantías a los usuarios respecto al servicio o servicios a los que se refieren (McGuire, 2001). No se trata de garantías de tipo legal (Bynoe, 1996; Clark, 2000; Drewry, 2005; Torres, 2006), sino más bien, de compromisos adquiridos por las entidades públicas con los ciudadanos, con el objetivo de mejorar la calidad sus servicios (Falconer y Ross, 1999), la responsabilidad de los gestores públicos en la prestación de los mismos, así como ofrecer una imagen más amable de las entidades públicas, aumentando su transparencia (Huque y Ahsan, 2015).

Las cartas de servicio se basan en la extensión de la lógica del mercado (Walsh, 1994; Taylor, 1999), constituyendo mecanismos alternativos a éste (Clifton et al., 2005). Desafían el concepto tradicional de que es el proveedor quien marca las características el ser-

vicio, y el ciudadano el que las tiene a que aceptar sin cuestionarlas (Drewry, 2005). De acuerdo con McGuire (2001), esta mayor soberanía que se otorga al ciudadano puede incrementarse de dos formas: por una parte, potenciando que los proveedores mejoren su capacidad de respuesta ante las necesidades de los usuarios, haciéndoles más responsables a través del control de su gestión, y en segundo lugar, promoviendo la capacidad de elección y la competencia entre proveedores.

Diferentes autores, así como entidades que han puesto en marcha programas de cartas de servicios, ofrecen definiciones de las mismas, las cuales, aunque con fondo común, representan diferentes enfoques. La tabla I muestra una selección de estas definiciones.

TABLA I
DEFINICIONES DE CARTAS DE SERVICIOS

Institución/autor	Definición
« <i>The Citizen's Charter Raising de Standard</i> » (HMSO, 1991:4)	<i>The Citizen's Charter</i> es un programa dirigido a aumentar la calidad, la posibilidad de elección, asegurar un mejor valor y extender la responsabilidad. Es un conjunto de herramientas e ideas que pretende elevar los estándares de la forma más adecuada para cada servicio.
Ministerio de Administraciones Públicas (Real Decreto 951/2005)	Las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual, los organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.
Löffler, Parrado y Zmeskal (2007)	Las cartas de servicios son unos documentos públicos donde se muestra la información básica sobre los servicios ofrecidos, los estándares de calidad que los usuarios pueden esperar de la entidad, así como la forma de presentar quejas y sugerencias de mejora.
Gobierno de Filipinas (2008)	Es un documento oficial, un estándar de servicio o promesa, que comunica de forma sencilla información sobre los servicios proporcionados por el gobierno a sus ciudadanos. En éste se describe el procedimiento para obtener un determinado servicio y se informa del nivel de gestión garantizado que se puede esperar.
Post y Agarwald (2011)	Las cartas de servicios son acuerdos públicos entre los ciudadanos y los proveedores de servicios que claramente codifican las expectativas y estándares en la prestación de los servicios.
Gobierno de la India (DARPG, 2017 ¹)	La carta de servicios representa un compromiso de la organización con la calidad y la rapidez en la prestación de un servicio; con los mecanismos de quejas y compensaciones, así como con respecto a la transparencia y la responsabilidad.
AEVAL (2015)	Las cartas de servicios, como instrumentos de mejora continua de los servicios, son documentos por medio de los cuales las organizaciones públicas informan sobre compromisos de calidad de los servicios que gestionan y prestan, en respuesta a las necesidades y expectativas de ciudadanos y usuarios y a la demanda de transparencia en la actividad pública.

Fuente: Elaboración propia.

¹ Consulta online 9 de marzo 2017. <http://goicharters.nic.in/chartermain.htm>.

Estas definiciones ponen de manifiesto que es posible diferenciar una dimensión interna y una dimensión externa de las cartas de servicios. Las cartas de servicios plantean exigencias, compromisos y oportunidades para el desarrollo y mejora de la entidad que las pone en marcha (Ayuntamiento de Madrid, 2007). La orientación interna de las cartas de servicios estará constituida por los esfuerzos de mejora continua que debe afrontar la organización con el fin de alcanzar los estándares marcados.

La vertiente externa de las cartas de servicios se concreta en su función como medio de comunicación de los compromisos que la organización adquiere con los ciudadanos, tratando de ofrecer un «plus» de calidad frente a los estándares marcados en la legislación (FEMP, 2011; AEVAL, 2015). Es esta vertiente externa la que puede hacer de las cartas de servicio un instrumento de utilidad en el desarrollo de la información integrada.

2.2. Contenido de las cartas de servicios

Las cartas de servicios deben expresar de forma clara, sencilla y comprensible su contenido, el cual puede variar según la modalidad de carta de servicios que adopte el organismo. Estas diferencias no deben suponer un problema a priori, ya que la heterogeneidad en la tipología de servicios y prestaciones dispensados por los entes públicos no hace aconsejable el establecimiento de un único modelo cerrado y uniforme de carta, más bien, es preferible dotar a este instrumento de la flexibilidad necesaria para adaptarse a diferentes servicios. No obstante, a pesar de las particularidades y las especificidades de cada servicio, sí resulta deseable establecer para todas las cartas de servicios unos contenidos mínimos que sirvan de referencia, tanto a los responsables de su elaboración y gestión, como a los usuarios y destinatarios las mismas (Fundación CETMO, 2006; AEVAL, 2015).

Así pues, a partir la regulación de las cartas de servicios en España, a nivel central, establecida en el RD 951/2005, la revisión de distintos manuales y normativas de elaboración de cartas de servicios aprobados, tanto a nivel internacional, local como autonómico (Ministry of Establishment, 2010, Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007; Post y Agarwald, 2011, Ayuntamiento de Madrid, 2007) y el trabajo de Montesinos y Brusca (2007), podemos concretar que una carta de servicios debería contener, al menos, los siguientes apartados.

a) Información de carácter general.

Una primera parte de la carta de servicios tiene que ofrecer información sobre cuestiones generales del servicio que faciliten el contacto, acceso y relación de los usuarios con el mismo.

Así pues, en esta parte se identifica el servicio objeto de la carta, se define el servicio, el órgano y/o la persona responsable del mismo y la normativa que lo regula. Además, se relacionarán las direcciones postales, telefónicas y telemáticas de los centros donde se prestan los servicios, y en la medida de lo posible, también se indicará la forma de acceder a dichas dependencias (trenes, autobuses, mapas de localización).

Otro aspecto de carácter general que deberían contener es la información relacionada con los derechos que los ciudadanos puedan tener reconocidos en la normativa que regula el servicio, junto con otros derechos de carácter general, como privacidad, confidencialidad etc. Además, dado que la ciudadanía es parte implicada en el proceso de prestación del servicio, al menos como receptora del mismo, las cartas deberán hacer explícitas las responsabilidades y deberes que les corresponden para el buen funcionamiento de éste: trato educado a los funcionarios, cortesía, puntualidad, tarifas, documentación a presentar en su caso, cumplimiento de plazos, identificarse correctamente etc.

b) Información sobre compromisos adquiridos y medidas de calidad.

La definición de los compromisos de calidad en la prestación de los servicios y la forma en que se va a medir su cumplimiento constituyen dos de los componentes más importante de una carta de servicios (EUPAN, 2008a; AEVAL, 2015), ya que permitirán diferenciarla de un simple catálogo informativo. En ese sentido, la FEMP (2011) reconoce que en España, en muchos casos, lo que se publicita como carta de servicios no va más allá de una mera descripción de las cosas que se hacen, sin que exista un auténtico compromiso con los ciudadanos.

Los compromisos fijados deben ser realistas y establecerse tras un análisis riguroso de la prestación del servicio, de forma que puedan ser alcanzables. Al mismo tiempo, deben representar un reto para la organización, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Es también importante no seleccionar demasiados com-

promisos, para no hacer una carta de servicios demasiado larga, tratando de elegir aquellos que sean más relevantes para los usuarios (EUPAN, 2008a).

Además de los compromisos, las cartas de servicios deben contener indicadores, los cuales deben estar relacionados con los compromisos, de forma que permitan a los usuarios el seguimiento de su consecución (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007). Así, Falconer y Ross (1999) señalan que, los indicadores de gestión en las cartas de servicios son una forma de promover la comunicación entre los proveedores de los servicios y los usuarios, constituyendo, además, una herramienta de gestión que permite la reorientación de los objetivos y la actividad desarrollada por la entidad.

Es importante contar con la opinión de los ciudadanos a la hora de fijar estándares e indicadores, de lo contrario, se corre el riesgo de establecer unos compromisos que no se ajusten a las necesidades y expectativas de los mismos. Los estándares de servicios llevan aparejados valores que se derivan de creencias, deseos y expectativas, por ello, el proceso de fijación de objetivos y medidas que valoren su consecución debe ser abierto y participativo (Schiavo, 2000).

La fecha de edición y revisión de la carta, o el periodo de validez, en su caso, es otra información relevante, pues permitirá valorar si la entidad está realizando un seguimiento y actualización de la carta y de los compromisos que contiene, o por el contrario, una vez publicada la carta no se ha revisado su contenido. En este último caso, la función de las cartas de servicios como instrumentos de calidad quedaría mermada.

Otro aspecto importante que debería contemplar una carta de servicios es la de facilitar formas de colaboración que permitan a los usuarios participar en la mejora de los servicios. Uno de estos instrumentos, aunque no debería ser el único, son los sistemas de quejas y sugerencias. Las quejas de los consumidores deben verse como una oportunidad de mejora y una importante fuente de información (MAP, 2006; HC, 2014).

Finalmente, en determinados servicios, y en la medida en que sea posible, puede ser oportuno incluir el coste de los mismos (Post y Agarwald, 2011). Esta información puede incidir en la valoración y uso que los usuarios hacen de los servicios y regular las expectativas respecto de los mismos (Ayuntamiento de Madrid, 2007). Por el contrario, ante la ausencia de información sobre los costes, los

usuarios pueden ser poco realistas y preferir características del servicio que no son compatibles con las que realmente se les pueden ofrecer. Por tanto, la comunicación sobre los recursos destinados a los servicios es un indicador de transparencia y ayuda a que los ciudadanos acepten más fácilmente las limitaciones en la prestación de los servicios públicos (Fundación CETMO, 2006).

3. CARTAS DE SERVICIOS Y GOBERNANZA PÚBLICA

Las organizaciones públicas son cada vez más conscientes de la necesidad de contar con los distintos grupos de interés en todas las etapas del ciclo político para lograr la mejora de los servicios públicos (Löffler, 2009). En ese sentido, los ciudadanos son *stakeholders* esenciales, tanto en las políticas públicas, como en los procesos de prestación de servicios, aportando valor añadido en ambos ámbitos (Osborne et al., 2013).

Por otra parte, Welch, Hinnant y Moon (2005) destacan que, mejores y más convenientes servicios, información más completa y accesible, así como, nuevos y mejores canales de comunicación, pueden reducir el gap informativo que se produce entre gobiernos y ciudadanos, y mejorar por tanto, la confianza en las entidades públicas. En ese sentido, Harrison y Sayogo (2014) destacan que la confianza se sustenta en una compleja relación entre transparencia, *accountability* y participación.

Las cartas de servicios, aunque asociadas por su origen al NPM (Drewry, 2005; Clifton, et al, 2005; Cheung, 2005), pueden constituir un instrumento que contribuya a potenciar la transparencia, la responsabilidad y la participación.

3.1. Las cartas de servicios y la externalización de los servicios públicos

Con las nuevas formas de gobernanza la forma tradicional de prestación de servicios, a través de organizaciones públicas, está cambiando, y aunque el Estado no necesariamente debe producir los servicios directamente, retiene los roles de redistribución y regulación, y debe establecer el marco común de compromiso, es decir, tiene la misión de asegurar los principios colectivos. Esta nueva situación impacta de lleno en las necesidades de información y control, al tener que dirigir a las entidades externas hacia el cumplimiento del interés público.

Así pues, dado que la prestación de determinados servicios puede estar compartida por diferentes entidades, las cartas de servicios pueden favorecer una adecuada coordinación horizontal entre ellas (Thomassen, et al., 2014), y resultar útiles para proteger el «interés público» (Calabrò, et al., 2013). Al establecer estándares de servicios, ayudan a los usuarios a ser conscientes de sus derechos, otorgándoles cierto control sobre los proveedores de los servicios, y ofreciéndoles también, la posibilidad de reclamar los incumplimientos a través de los sistemas de quejas y sugerencias (Velotti, 2008).

Clifton et al., (2005) señalan que la privatización o externalización de los servicios puede conducir a que prevalezcan los intereses comerciales respecto a los sociales, y esto, claramente tendrá un efecto negativo en la provisión privada de los servicios públicos. El establecimiento de instrumentos, como las cartas de servicios, que otorguen cierto grado de control a los usuarios, y sean una especie de contrato de calidad, puede paliar estos efectos. Así, Falconer y Ross (1999) señalan que, en los procesos de externalización de las agencias británicas, las cartas de servicios formaban parte de algunos contratos y suponían una forma de establecer, a priori, unos estándares de servicio y una forma de controlar su cumplimiento.

Por otra parte, los mecanismos de quejas y sugerencias de las cartas de servicios dan voz a los ciudadanos. Esta posibilidad de expresión resulta especialmente relevante en procesos de externalización de servicios como educación o sanidad, donde los *outcomes* son inciertos pero impactan de forma directa en la vida de los ciudadanos.

3.2. Las cartas de servicios y la transparencia

La transparencia es un factor crítico para lograr la buena gobernanza, puesto que permite la difusión de la información entre los distintos grupos de interés, facilitándoles la toma de decisiones. En ese sentido, Yang y Holzer (2006) y Sanger (2008) señalan que, con una mayor transparencia sobre las actividades de las entidades públicas, sobre los esfuerzos que realizan y los resultados obtenidos, es posible incrementar la confianza en las organizaciones públicas. Meijer, et al., (2012), por su parte, apuntan que los ciudadanos necesitan información para conocer cuáles son las actuaciones de las entidades públicas y poder participar expresando sus opiniones.

En el marco de la NPG, los ciudadanos adquieren una gran importancia como grupo de usuarios de la información contable, puesto que son considerados colaboradores necesarios para desa-

rollar las políticas y actuaciones públicas. Son los principales destinatarios de los servicios públicos y aportantes involuntarios de recursos financieros, sin que además, exista conexión entre recursos aportados y servicios recibidos. Sin embargo, aunque se reconoce a los ciudadanos como un grupo de usuarios de la información, no existe, en la normativa contable, ningún tipo de informe especialmente dedicado a ellos, y que éstos sean capaces de entender. Es por ello que, coincidimos con Brusca y Montesinos (2006), en que las entidades públicas deben ser especialmente responsables con respecto a este grupo de usuarios.

De acuerdo con Bynoe (1996), la transparencia en los servicios públicos implica proporcionar a los usuarios información acerca de dos cuestiones: en qué consiste el servicio y cómo funciona, es decir, informar sobre los objetivos del servicio, qué estándares hay establecidos y cuál es el grado de cumplimiento. Con estas cuestiones se facilita, por una lado la elección (donde hay distintos prestadores de un mismo servicio), y por otra, al existir criterios de referencia, la posibilidad de evaluar el resultado obtenido.

Las cartas de servicios son un documento donde las entidades públicas muestran a los ciudadanos de qué manera tratan de incorporar a su funcionamiento habitual los principios que definen una administración sensible, próxima y receptiva. Los ciudadanos a su vez, pueden constar cuál es su grado de participación e influencia en el diseño de los servicios públicos y valorar cuál es el grado de confianza que pueden depositar en la entidad, en función del grado en el que esos servicios responden a sus problemas, necesidades y expectativas.

Mediante las cartas de servicios se definen y comunican claramente los compromisos para que sean ampliamente conocidos por los ciudadanos, incrementando la confianza y credibilidad de éstos en las entidades públicas. Son, por tanto, una manifestación pública de transparencia respecto al rendimiento, eficiencia y eficacia de los servicios públicos, a los cuales hacen referencia (Löffler, Parrado y Zmeskal, 2007).

3.3. Las cartas de servicios y la accountability

La *accountability* constituye, junto con la transparencia, otro de los pilares fundamentales de la buena gobernanza pública, con la que está estrechamente relacionada (Graham et al., 2003; Cerrillo, 2005; UNESCAP, 2007; Hood, 2010; IFAC, 2014).

Accountability es un concepto con múltiples dimensiones e interpretaciones (Bovens, 2005; 2007; 2010; Hood, 2010; Almqvist et al., 2013) del que, como destaca Carstens (2005), no existe una palabra que capture de forma exacta el significado que posee en el ámbito anglosajón, siendo traducido al castellano como responsabilidad y/o rendición de cuentas.

Estos dos significados que se le atribuyen al traducirlo, recogen las dos dimensiones que Bovens (2010) diferencia en el concepto: virtud y mecanismo. La *accountability*, como *virtud*, representa la actitud responsable y ecuánime que se espera de las actuaciones de los gestores públicos. La *accountability*, como *mecanismo* está estrechamente relacionado con la contabilidad (*accounting*), término del que etimológicamente deriva (Messner, 2009; Bovens 2005, 2007, 2010), e implica una obligación de explicar y justificar la conducta de los participantes en la acción pública, es decir, equivaldría a la rendición de cuentas.

Instrumentos del NPM, como la privatización y externalización de servicios, así como las nuevas formas de gobernanza pública difuminan los límites entre lo público y privado (Bovaird y Löffler, 2002; Bovens, 2005; Pollitt y Bouckaert, 2011; Linders, 2012; Saliter y Korack, 2013). Esto tiene importantes implicaciones desde el punto de vista de la *accountability* (Torres y Pina, 2002; Bovens, 2005; Klijn, 2005), siendo necesario clarificar y definir la asignación de responsabilidades, no solo en la prestación de los servicios, que cada vez está más repartida entre los distintos grupos de interés, sino también en la relación a los impactos de las políticas en la sociedad (Bovens, 2005; Messner, 2009; Almqvist, et al., 2013).

Por otra parte, las formas tradicionales y jerárquicas de control, como las auditorías o la supervisión directa, están siendo complementadas con nuevas formas responsabilidad menos formalizadas (Bovens, 2005; Meijer, 2007; Gaventa y McGee, 2013) que se diferencian de las formas tradicionales básicamente en dos aspectos. Por una parte, no se basan en fuentes de información estandarizadas, sino que ésta puede obtenerse, no solo de instituciones públicas, sino también de medios de comunicación y grupos de interés, y por otra parte, carecen de sanciones formales, constituyendo la imagen negativa de una mala gestión una importante penalización en sí misma (Meijer, 2007; Bovens, 2005; 2010).

Otro aspecto importante en las nuevas formas de enfocar la *accountability* es que los distintos grupos de interés, y en especial los

ciudadanos, pasan a ser destacados destinatarios de la rendición de cuentas, no sólo financiera, sino también de gestión.

Así pues, resulta imprescindible una redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas (Cerrillo, 2005), que ya no pueden ser específicos de una institución, sino que deben abarcar a los diversos agentes que participan de la gobernanza. Quienes toman las decisiones en el gobierno, en el sector privado y en cualquier organización de la sociedad civil son responsables ante los ciudadanos (Graham et al., 2003). No obstante, a pesar de compartir responsabilidades, los gobiernos deben ser capaces de mostrar, y estar dispuestos a hacerlo, hasta qué punto sus decisiones y actuaciones son consistentes con unos objetivos claramente definidos y negociados.

En ese sentido, no puede valorarse de forma adecuada la responsabilidad de las entidades públicas, a menos que, además de ofrecer información financiera, se muestren los niveles de servicio alcanzados, así como, la eficiencia y eficacia de sus actuaciones (Ammons y Rivenbark, 2008). El poder asignar responsabilidades por la forma en que son consumidos los recursos públicos requiere, entre otras cuestiones, arbitrar instrumentos que, por una parte, permitan a los distintos grupos de interés formarse unas expectativas adecuadas y comunicarlas a los agentes implicados, y por otra, faciliten a los prestadores de los servicios el poder informar de los resultados alcanzados (Justice, Melitsky y Smith, 2006).

Las cartas de servicios ofrecen a los grupos de interés, tanto externos como internos, unos estándares objetivos con los que controlar la actividad de las entidades públicas (Post y Agarwal, 2011). La transparencia en la comunicación de estos estándares genera una presión externa que potencia la prestación de los servicios en la forma establecida. Esta presión se ve reforzada si la entidad sistemáticamente registra y comunica los niveles de servicio alcanzados (EUPAN, 2008a).

Así pues, Ohemeng (2010) señala que un importante aspecto de las cartas de servicios es su capacidad para mejorar la *accountability* hacia los ciudadanos. Esta *accountability* se ve fortalecida cuando el uso de las cartas de servicios va unida a la capacidad de los usuarios para elegir entre distintos proveedores, o les otorga otros mecanismos de control, en caso de que los estándares no sean alcanzados, como son los mecanismos de quejas y compensaciones (Bovens, 2010; Ohemeng, 2010).

3.4. Las cartas de servicios y el principio de participación

La NPG reconoce a los ciudadanos un rol más activo en la actividad pública. Osborne et al. (2013) señalan que, la implicación ciudadana es un elemento fundamental en la orientación estratégica de las entidades públicas, puesto que, la interactividad de éstas con los grupos de interés garantiza la información básica necesaria para sustentar la formulación e implementación de los servicios públicos. También el marco internacional de la información integrada reconoce la importancia de las relaciones con los grupos de interés en la creación de valor de las organizaciones (IIRC, 2013).

Existen diferentes formas de implicar a los ciudadanos, y su utilidad dependerá del propósito que quiera alcanzarse. De acuerdo con Martin (2009), pueden establecer tres niveles de participación: información, consulta y coproducción. Estas modalidades constituyen importantes elementos en la estrategia de una entidad a la hora de favorecer el compromiso de los distintos grupos de interés, sin que haya que asumir la superioridad de unas formas de participación respecto de otras (Martin, 2009).

El primer nivel supone un flujo de *información* unidireccional desde las entidades públicas hasta los ciudadanos. Dar a conocer a los ciudadanos los servicios a los que pueden acceder, dónde, cuándo y en qué condiciones es una condición imprescindible para lograr unos servicios públicos efectivos. Es además, un primer paso necesario para tratar de atraer la participación de los usuarios en otras etapas del proceso (Martin, 2009).

La *consulta* implica que los flujos de información se mueven en dos direcciones, y puede realizarse en diferentes etapas de un servicio. En algunos casos, los ciudadanos simplemente eligen entre diferentes opciones, por ejemplo, la elección de un médico, o en qué forma prefieren recibir la respuesta a una petición. En otras ocasiones, la consulta se produce en la fase de diseño del servicio.

La *coproducción* va más allá de las formas tradicionales de dar voz al ciudadano, como pueden ser los sistemas de quejas y sugerencias, donde los ciudadanos no asumen ninguna responsabilidad respecto de los servicios. El sentido de la coproducción, sin embargo, implica una forma más directa de influir en los *outcomes*, dedicando otros recursos a la prestación de los servicios, como el tiempo, trabajo, experiencias o incluso recursos económicos (Linders, 2012; Fledderus et al., 2015).

La *coproducción* mejora la prestación tradicional de los servicios públicos, aportando el valor añadido, bien porque los usuarios ofrecen al proveedor información adicional a través de sistemas de consulta, bien a través del compromiso de éstos de tratar de satisfacer su necesidad por sus propios medios (Osborne, 2010). En ese sentido, Osborne y Strokosch (2013) diferencian entre una coproducción que tiene lugar a nivel operativo, y que en muchas ocasiones es consustancial al servicio, y una coproducción participativa, donde el usuario forma parte del diseño y la planificación del servicio, y donde incluso, puede constituir un factor de innovación.

Las cartas de servicio constituyen una herramienta idónea para facilitar estos tres tipos de participación. Por un lado, es una herramienta transmisora de información que da a conocer a los ciudadanos tanto información de tipo de general, como los compromisos de servicio asumidos y los indicadores que deben permitir su seguimiento. A través de los mecanismos de quejas y sugerencias, encuestas, foros etc..., se favorece la consulta y la participación bidireccional, y finalmente, a través de la implicación de los ciudadanos en los procesos de elaboración y revisión de las cartas de servicios se potencia la coproducción. Por otra parte, la colaboración que potencian las cartas de servicios incluye también a los empleados públicos directamente implicados en la prestación del servicio. Esta implicación puede reducir posibles resistencias a la introducción, no sólo de las cartas, sino también de otras innovaciones.

4. INFORMACIÓN CONTABLE, INFORMES INTEGRADOS Y CARTAS DE SERVICIOS

EL IPSASB (2014) señala que la información financiera para propósitos generales (GPFs) es un elemento fundamental que favorece la transparencia de las entidades públicas. Sin embargo, la información financiera que éstos incluyen sólo cubre parcialmente las necesidades de los usuarios.

Esto puede conducir a que la relación entre los ciudadanos y las entidades públicas, con respecto a la información contable, se convierta en un círculo vicioso, donde la falta de interés y el escaso uso de la información, por parte de los ciudadanos, desmotive a ofrecer datos complementarios a quienes la elaboran; mientras que, el hecho de que la información que reciben no les resulte de utilidad o no sea fácilmente comprensible, puede conducir a que los ciudadanos hagan poco uso de ella.

Así pues, Bovaird y Löffler, (2002) y Löffler (2009) señalan, como parte esencial de las nuevas necesidades de información, el ofrecer datos sobre gestión, basada no sólo en las necesidades de los gestores, sino también en las necesidades de otros grupos de interés, así como, mostrar una transparencia fiscal que permita valorar el «*value for money*» de las actividades desarrolladas. En esa misma línea, Shaoul et al., (2012) señalan que, en un contexto público con múltiples *stakeholders* se requiere también de instrumentos de información externa multidimensionales, que cubran áreas como, la responsabilidad en el uso de los recursos y la calidad de los servicios, sin olvidar el control financiero de los fondos públicos.

Esta inquietud ha sido recogida por el marco conceptual del IPSASB (2014) al reconocer la necesidad de mostrar información de carácter no financiero y sobre gestión, como parte de la GPFs, dado que mayoritariamente, los organismos públicos no tienen su actividad orientada a la obtención de beneficios, sino a la prestación de servicios.

Así pues, además de los GPFs, IPSASB (2014) propone en su RPG 2, *Financial Statement Discussion and Analysis* que, al objeto de contribuir al logro de los objetivos de facilitar la toma de decisiones y asignar responsabilidades, las entidades públicas elaboren información complementaria que refleje aquellas cuestiones que estén afectando a las cifras financieras. Entre las cuestiones sobre las que habría que informar destaca:

- *Una visión global o de conjunto de la entidad y su entorno*: misión y visión de la entidad, estructura organizativa, tendencias externas a la entidad en el ámbito, social, legal o político que puedan tener un impacto material en su situación financiera o en las formas de prestación de los servicios públicos.
- *Información sobre objetivos y estrategias de la entidad*, que permita a los usuarios entender las prioridades de la misma, así como los recursos que deben ser gestionados para el logro de los objetivos.
- *Un análisis de los estados financieros*, identificando los principales cambios y tendencias.
- *Una descripción de los principales riesgos e incertidumbres* que pueden afectar a los resultados y logros de la entidad.

Estos planteamientos coinciden con los principios y objetivos que persiguen los informes integrados. CIPFA (2016) reconoce que la información integrada puede contribuir a la confianza de grupos de interés. Así mismo, reconoce que los modelos tradicio-

nales centrados principalmente en la información financiera no encajan con los objetivos y entornos multidimensionales de las organizaciones públicas. Así pues, de acuerdo con el marco internacional sobre informes integrados, estos deben contener información sobre aspectos fundamentales, tales como (IIRC, 2013:5):

- Qué hace la organización y bajo qué circunstancias opera.
- La estructura organizativa y como ésta contribuye a la creación de valor en el medio y largo plazo.
- Riegos y oportunidades a las que se enfrenta y sus posibles implicaciones la gestión y resultados.
- Estrategia y asignación de recursos.
- Nivel de logro de objetivos estratégicos.

Las cartas de servicios pueden contribuir a satisfacer una parte muy importante de estas necesidades de información que contempla tanto el IPSASB (2014; 2015), como el IIRC (2013), al divulgar información sobre compromisos y requerir información sobre su cumplimiento. Así mismo, puede contribuir al proceso continuo de revisión del entorno y de sus riesgos, si como es deseable, se incluye a los grupos de interés en la elaboración y revisión de las cartas de servicios.

5. PANORAMA INTERNACIONAL DE LAS CARTAS DE SERVICIOS

Aunque las cartas de servicios habían sido utilizadas por entidades locales con anterioridad a 1991 (Walsh, 1994, Bynoe, 1996; James et al., 2005; Drewry, 2005), suele señalarse como origen de las mismas, la publicación en Reino Unido de *The Citizen's Charter: Raising the Standard* en 1991. (Mcguire, 2001; Bynoe, 1996; James et al., 2005). La carta de servicios británica formaba parte de un amplio programa de reformas, cuyo objetivo era transformar los servicios públicos, poniendo el acento en los resultados y en la satisfacción de los ciudadanos (Crespo y Criado, 2005). Esta iniciativa enfatizaba cuatro importantes cuestiones a tener en cuenta en la gestión de los servicios: calidad, elección, normas y eficiencia (HMSO, 1991).

Esta medida se extendió internacionalmente con distinto resultado y recibiendo diferentes denominaciones: cartas de servicios, cartas de calidad, cartas de compromisos, garantías de servicios públicos etc. En primer lugar fue adoptada por los países considerados, tradicionalmente, referentes en el ámbito del NPM, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, así como, por

la mayoría de los países europeos, tanto nórdicos, como continentales y mediterráneos. Posteriormente ha sido adoptada por países asiáticos, africanos y sudamericanos.

La implantación de las cartas de servicios en **EE.UU** (*Putting Customer first*) formó parte de la reforma administrativa emprendida en 1993 (*National Performance Review*). Tomó la forma de *Customer Service Plans*, y tenía como objetivos mejorar la capacidad de respuesta del gobierno y su imagen pública (McGuire, 2001; Torres, 2006), a la vez que generar ahorros en costes (McGuire, 2001). En 2011 se aprobó la orden *13571 Streamlining Service Delivery*, en la que se establecía que las agencias debían desarrollar un *Customer Service Plan* y publicarlo en su página web. Estos planes debían establecer: cómo proporcionar los servicios y mejorar las experiencias de los usuarios, contener estándares de servicio y mecanismos claros de feedback, simplificar los procesos, e identificar las formas de utilización de las nuevas tecnologías para mejorar la prestación de los servicios.

Australia puso en marcha a en 1997 el programa *Putting Service First, con el* objetivo de garantizar unos estándares de servicios, establecer niveles de referencia para medir la calidad de los mismos y constituir un instrumento que favoreciera la competencia. El programa establecía la necesidad de una auditoria externa de la gestión desarrollada, en relación a los objetivos fijados cada 3 años. Entre las principales características, distintivas respecto de los principales países del ámbito anglosajón, destaca el énfasis en el desarrollo de mecanismo de quejas (McGuire, 2001; Montesinos y Brusca, 2007), y en señalar, explícitamente, quién asume la responsabilidad de prestar los servicios en los niveles comprometidos (IIPA, 2008). En la actualidad, el programa de cartas de servicios sigue activo, y en las páginas web de departamentos gubernamentales, como el de Infraestructuras y Desarrollo Regional, Emigración, Comunicaciones o Industria y Ciencia, entre otros, se puede consultar su *Client/Customer Service Charter*.

En **Nueva Zelanda**, el número de cartas de servicios implementadas es muy pequeño. Su enfoque hacia la calidad está centrado en el establecimiento de objetivos y en valorar la satisfacción de los usuarios, así como, en el uso de la tecnología para la prestación de servicios. Su finalidad es fortalecer el acceso, la capacidad de respuesta y la eficacia de los mismos (Faber, 2009).

En **Bélgica**, *Le Charte des Utilisateurs des Services Publics* fue publicada en 1992 (Van de Walle, et al., 2005; Pollitt y Bouckaert, 2011). Sus principios generales descansaban en tres pilares básicos: trans-

parencia, flexibilidad y protección legal. En 1999 se puso en marcha un nuevo programa de reformas, *Copernicus*, que tenía entre sus objetivos que las actuaciones de las entidades públicas «rotaran en torno al ciudadano» (Van de Walle, Thijs y Bouckaert, 2005:373). Aunque de facto, esta iniciativa no tomó la forma de carta de servicios, de acuerdo con estos autores, el proyecto no difería muchos de ellas.

Las *Cartas dei Servizi* fueron introducidas en **Italia** en enero de 1994, y contenían cinco principios (Mussari, 1998; IIPA, 2008): igualdad de derechos para los usuarios, imparcialidad de los productores de servicios públicos, continuidad y regularidad en la provisión de servicios, derecho a elegir de los usuarios cuando fuera posible y participación, eficiencia y eficacia. En estas normas se establecía que la obligación de elaborar cartas de servicios recaía sobre cualquier proveedor de servicios públicos, ya perteneciera al sector privado o fuera una entidad pública. Lo importante de la iniciativa italiana era que destacaba la naturaleza pública del servicio, y no el status de la organización, así como, el hecho de que incorporaran un sistema de compensación regulado por ley (Mussari, 1998). Desde su aprobación, en 1994, ha sufrido varias modificaciones que han ido encaminadas a fortalecer el uso de este mecanismo. Su aplicación, desde entonces hasta la actualidad, ha sido discontinua, y aunque hoy en día reciben el nombre de *Carta dei servizi e standard di qualità*, IIPA (2008) señala que su existencia es desconocida por gran parte de los italianos.

Las cartas de servicio se implantaron en **Suecia** en 1998, tanto a nivel nacional como local, con el nombre de *Public Service Guarantees*. Una importante característica de la iniciativa sueca, en el ámbito local, es que considera que la diferente naturaleza que tienen los servicios públicos requerirá de diferentes tipos de cartas de servicios, y por ello, la Liga de Entidades Locales Suecas estableció cuatro categorías de servicios: servicios generales y técnicos, servicios que implican un contacto breve con los ciudadanos, servicios que implican un contacto con el público más prolongado, como la obtención de permisos, y por último, servicios que implican un contacto prolongado y personal con los ciudadanos, como educación o sanidad. En cada modalidad de cartas, los compromisos adquiridos se centran en diferentes aspectos, en función del tipo de servicio (IIPA, 2008).

También Finlandia, los Países Bajos, Portugal Irlanda, Dinamarca, Hungría, Bulgaria, Republica Checa, Letonia, Chipre, Grecia o Austria, han experimentado con las cartas de servicios con diferente profundidad y resultados.

La difusión de las cartas de servicios en el resto de continentes ha estado impulsada, fundamentalmente, por organismos internacionales. Así pues, apoyados por organismos como la OCDE y el Banco Mundial, esta herramienta también ha sido adoptada por países asiáticos como India, Emiratos Árabes Unidos, Singapur, Etiopía Sudáfrica, Filipinas, Nepal, Bangladesh, sudamericanos como Argentina México o Jamaica, o africanos como Sudáfrica, Ghana Kenia, Uganda, Tanzania, Ruanda o Nigeria. Sin embargo, factores políticos económicos y estructurales, así como, la ausencia de apoyo interno han afectado su efectividad, por lo que no siempre han producido los resultados esperados.

Las *Cartas de Compromiso con el Ciudadano* fueron introducidas en **Argentina** en el año 2000, dentro del Programa de Modernización del Estado, como uno de los principales ejes de la reforma. En el programa se resaltaban cuatro componentes: estándares de calidad, sistemas de información al ciudadano, modalidades de consulta y participación de los ciudadanos, y supervisión y evaluación (Carty, 2004). En la actualidad, algunos organismos de la administración pública nacional tienen sus cartas vigentes.²

En mayo de 1997, **India** adoptó el *Action Plan for Effective and Responsive Government*, donde se instaba a las agencias públicas, tanto a nivel federal como estatal, a publicar su propia carta de servicios. Estas debían contener estándares de servicios, plazos razonables en los que se puede esperar que el servicio sea prestado, mecanismos de quejas y compensaciones, y un control independiente, donde se implicará a ciudadanos y grupos de interés (Sharma y Agnihotri, 2001). Hasta abril de 2008, los distintos niveles y agencias gubernamentales habían elaborado más de 700 cartas de servicios (IIPA, 2008).

Filipinas puso en marcha, en 2007, una legislación que pretendía mejorar la prestación de servicios, reducir las ineficiencias y tratar de evitar la corrupción (*Anti-Red Tape Act of 2007*). Uno de los principales elementos de esta reforma fue la implantación de cartas de servicios para todos aquellos servicios con contacto directo con los ciudadanos, tanto a nivel nacional como local. No obstante, con anterioridad a esta reforma, entre los años 2001 y 2007, ciudades como Naga, Marikina o Bacolod, entre otras, ya habían adoptado esta herramienta (Saguin, 2013).

En 2008, una nueva normativa definió la información que debía recogerse en las cartas de servicios: visión y misión, identificación de

² <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/cartacompromiso>.

los servicios ofrecidos, los pasos para obtener los servicios, la persona responsable de cada carta, el tiempo máximo en el que se completa el servicio, la documentación necesaria que debe aportar el usuario, el retraso probable en caso de circunstancias imprevistas, las tasas, el sistema de quejas y los datos de contacto (Gobierno de Filipinas, 2008).

Hong Kong introdujo sus *Performance Pledges* en 1992, siguiendo, como muchos países, el modelo británico. Estas cartas debían mostrar estándares de servicios de una forma clara y sencilla, y establecer el derecho a reclamar y a recibir una respuesta. Además, debían incluir un control de los logros alcanzados. De acuerdo con Cheung (2005), esta medida sirvió para fortalecer la autonomía de gestión y despolitizar algunos servicios.

En **Sudáfrica**, las cartas de servicio (*Batho Pele*) fueron introducidas por primera vez en 1997 por el gobierno de Mandela (IIPA, 2008). Esta iniciativa, cuyo nombre significa *Gente Primero*, se basa en ocho principios: cortesía, eficacia y eficiencia, consulta, acceso, derecho a la información, estándares de servicios, apertura y transparencia, y compensación³.

En **Ghana**, la *New Citizen's Charter* se introdujo en 2007 con el objetivo de mejorar la imagen del gobierno ante los ciudadanos. La carta de servicios consistía en un breve documento público que proporcionaba información, a los grupos de interés, sobre los servicios y funciones del gobierno o agencias gubernamentales, de forma que éstos pudieran valorar la eficiencia en la prestación de los mismos (IIPA, 2008).

El panorama internacional sugiere que la mejora de los servicios públicos y la implicación de los ciudadanos en las estrategias de mejora es una preocupación a nivel mundial. Aunque pueden encontrarse muchos puntos en común en las cartas de servicios de los distintos países, también es posible constatar la existencia de diferencias en la filosofía subyacente, el proceso de implantación y en los resultados. Tras lo que parece un instrumento de mejora de la gestión pública, cuya aplicación puede parecer neutra y lineal, existen una compleja mezcla de diferentes ideas, filosofías y prácticas.

Tal vez, la rápida y amplia difusión de las cartas de servicios se debe a que no requiere cambios estructurales significativos y proyectan una imagen de modernización a corto plazo (Torres, 2005).

³ <http://www.dpsa.gov.za/documents/Abridged%20BP%20programme%20July2014.pdf>.

Como señala Pollitt (2001), los actores institucionales obtienen beneficios simplemente con el anuncio de reformas, incluso si éstas no están siendo implementadas de forma efectiva, o únicamente suponen ligeras mejoras.

Sin embargo, a pesar de la convergencia en el nivel retórico de la iniciativa (Nikos, 2001), del marco común y de la influencia del modelo británico, las diferencias en los entornos políticos, sociales, económico o culturales condicionan su adaptación y posterior desarrollo (McGuire, 2001; Clark, 2000; Haque, 2005; Torres 2006).

Drewry (2005) señala que, aunque la lista de países que han introducido carta de servicios es larga, no sólo los contenidos varían de una iniciativa a otra, sino también los motivos. En algunos países la motivación más importante es la mejora de la gestión, no sólo a través de los compromisos de calidad que incorporan, sino en algunos casos a través de su utilización como instrumentos alternativos al mercado al tratar de introducir la competencia en la prestación de servicios. En otros casos, la adopción de este instrumento busca justificar las actuaciones gubernamentales; mientras que en otros países, la principal fuerza que ha llevado a la puesta en marcha estas iniciativas es la presión de entidades no gubernamentales de ayuda internacional. En algunos países en vías de desarrollo, como Filipinas, Sudáfrica, Ghana, India etc., esta iniciativa, además de la mejora de la calidad y la orientación al usuario, también tiene como objetivos disminuir la corrupción y mejorar la confianza en el gobierno.

6. LAS CARTAS DE SERVICIO EN ESPAÑA

Las cartas de servicio en España se integran dentro de un conjunto de acciones, iniciadas por el Ministerio de Administraciones Públicas, para la mejora de la calidad en la Administración, y que condujeron a la aprobación del *RD 1259/1999, de 16 de julio por el que se regulan las Cartas de Servicios y los premios de calidad en la Administración General del Estado*. Bajo el amparo de esta norma que, de acuerdo con su exposición de motivos, pretendía situar al ciudadano en el centro de sus decisiones, se desplegó un plan de calidad con el objetivo de traducir las expectativas ciudadanas en mejoras de los servicios, por medio del suministro de información sobre la naturaleza, contenido, características y formas de prestación de los mismos, sobre sus estándares y sobre los sistemas de participación seguimiento y actualización de compromisos.

Tras un periodo de aplicación, la evolución de los organismos de la Administración General del Estado, tanto en su funcionamiento interno, como en su relación con los usuarios de los servicios, los cambios sociales y culturales, así como los conocimientos adquiridos, justificaron la oportunidad de profundizar en las medidas ya implantadas y de abordar otras nuevas desde una perspectiva integral. Con ese objetivo, se aprobó el *RD 951/2005 de 29 de julio por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado*, que integra de forma coordinada y sinérgica, además del programa de cartas de servicios, otros programas básicos que pretenden la mejora continua de los servicios: el programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción los usuarios de los servicios, el de quejas y sugerencias, el de evaluación de la calidad de las organizaciones, el de reconocimiento y el programa del observatorio de la calidad de los servicios públicos.

El Programa de Cartas de Servicios, incluido en el *RD 951/2005*, detalla el significado, alcance, contenido y estructura de las cartas de servicios para los organismos y entidades de la Administración General del Estado. Este Programa también contempla la posibilidad de certificación de las cartas de servicios, por parte de la Agencia de Evaluación, lo que supone un reconocimiento de la calidad de las citadas cartas, en la medida en la que muestra el compromiso de las organizaciones con la mejora de los servicios prestados y con el aumento de la satisfacción de los ciudadanos y usuarios de los mismos.

De acuerdo con Olías de Lima (2003), con la introducción de las cartas de servicios a nivel central se perseguían, fundamentalmente, tres objetivos: la legitimidad democrática, a través de la difusión de información y la responsabilidad por los servicios financiados con recursos públicos; fijar los derechos de los ciudadanos y sus garantías, haciendo efectiva la influencia de éstos en los contenidos de los servicios públicos; y consolidar sistemas de evaluación de los servicios públicos.

La normativa aprobada para la Administración General del Estado no es de aplicación obligatoria, ni en el ámbito autonómico, ni en el local. Sin embargo, como señala Torres (2006), las iniciativas que adopta el gobierno central en España suelen ser rápidamente imitadas por las entidades regionales y locales, siguiendo, de acuerdo con Vela (2014), un modelo descendente. Y así, pese a no tener carácter obligatorio, las cartas de servicios se han extendido por todos los niveles de la administración.

En el ámbito local, la FEMP ha promovido la elaboración de cartas de servicios mediante la publicación de guías que orienten a las entidades locales en la puesta en marcha de esta herramienta, como la *Guía IV: Elaboración de una Carta de Servicios* (FEMP, 2011). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por potenciar esta iniciativa, el estudio comparativo de cartas de servicios realizado por Montesinos y Brusca (2007) señalaba dos problemas de las cartas de servicios a nivel local: no contienen objetivos claros, sino que muchas veces son únicamente buenas intenciones, y tampoco existe suficiente información sobre el logro de los objetivos para poder valorar las mejoras alcanzadas.

La administración pública española es consciente de que la implementación de las políticas públicas requiere de la cooperación intergubernamental e interadministrativa, y por lo tanto, de desarrollar una gobernanza multinivel en el que se establezcan elementos de coordinación y de generación de sinergias. Por ello, en octubre de 2005 se puso en marcha la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios Públicos, liderada por la Agencia Estatal de Evaluación de los Servicios Públicos (AEVAL). Fruto de la actividad de esta red es la elaboración, en 2009, de una Carta de Compromisos que tiene como finalidad potenciar el aprendizaje mutuo entre las administraciones públicas, estableciendo un enfoque común para el desarrollo de la calidad en la gestión, en los tres niveles de gobierno (nacional, autonómico y local).

Esta Carta de Compromisos no tiene carácter obligatorio, sino que como señala AEVAL (2011:8), *«pretende constituir una reflexión que, partiendo de los principios de la Gobernanza Europea (apertura, responsabilidad, eficacia, participación y coherencia), así como de unos valores, objetivos y estrategias propios de una gestión pública de calidad, compartidos por todas las administraciones españolas, ofrezca un conjunto de compromisos concretos, por parte de todas ellas, que puedan erigirse en el marco común de referencia para guiar sus actuaciones»*.

Los compromisos contenidos en esta Carta común se estructuran en cinco apartados (AEVAL, 2009):

- 1) Compromisos con el servicio a la ciudadanía.
- 2) Orientación a objetivos y resultados.
- 3) Transparencia y ética pública.
- 4) Coordinación y cooperación.
- 5) Responsabilidad y uso racional de los recursos públicos.

Para concretar estos contenidos, se establece un decálogo de iniciativas que adoptan la consideración de compromisos, y cuyo punto número 8, es la elaboración de cartas de servicios.

Con posterioridad a su publicación, tanto AEVAL en 2011, como la FEMP en 2014, han publicado sendas guías que contemplan la metodología para la valoración del seguimiento de estos compromisos por parte de las entidades que hayan acordado adoptar esta carta.

Las cartas de servicios son, por tanto, uno de los instrumentos de mejora de la calidad más consolidado a lo largo del tiempo en las administraciones públicas españolas. Sin embargo, aunque están presentes en la Administración del Estado⁴, en el 94% de las entidades autonómicas y en centenares de organismos dentro del sector público español, en su mayoría, no se integran en sistemas organizados de cartas que respondan a actuaciones enmarcadas en una estrategia global (AEVAL, 2015). Por ello, la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios Públicos consideró conveniente someter a revisión esta herramienta. Resultado de esta revisión ha sido la publicación del *Marco Común sobre Cartas de Servicio en las Administraciones Públicas Españolas* (AEVAL, 2015). Este documento pretende:

- Proporcionar una orientación a las entidades públicas a la hora de establecer sistemas de gestión de cartas de servicios.
- Permitir un lenguaje común y la comparación de los actuales sistemas de gestión de cartas de servicios existentes en las diferentes administraciones públicas.
- Difundir el desarrollo de este instrumento de mejora de la calidad de los servicios públicos.

6.1. Las cartas de servicios en los grandes municipios españoles

Un reciente estudio sobre la implantación de cartas de servicios a nivel local, ha realizado una revisión de las páginas web de una muestra de 108 municipios españoles, donde se incluyen aquellos con una población igual o superior a 75.000 habitantes incluyendo, además las capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, aunque su población sea inferior a esa cifra (Gimeno-Ruiz, 2015).

⁴ http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/calidad/Cartas_servicios.html.

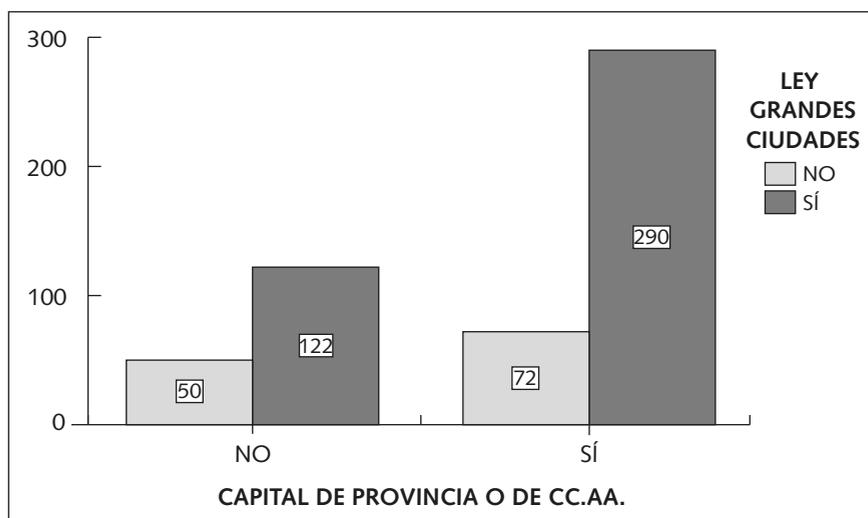
El estudio localizó 534 cartas, publicadas en las páginas web de 73 ayuntamientos de los 108 analizados (67,6%). El 75,8% de las cartas se concentra en 20 municipios, mientras que el otro 24,2 % se encuentra repartido en los 53 restantes. Más de la mitad de los municipios tiene menos de 5 cartas; y 26 municipios sólo publican en la web una carta de servicios.

Son Madrid y Melilla los municipios que divulgan un mayor número de cartas, seguidas de Alicante y Zaragoza con más de 35 cartas. Valencia con 22, Getafe con 20, Pamplona con 10 o Salamanca con 13 están en lugar intermedio.

El gráfico 1 presenta, en valores absolutos, la distribución de las cartas de servicios, atendiendo a los criterios: Ley de Grandes Ciudades y capitalidad.

La mayor parte de las cartas de servicios se encuentran en municipios que son capitales de provincia o de Comunidad Autónoma, y entre los acogidos a la Ley de Grandes Ciudades. Así, 412 cartas (77,54%) pertenecen a municipios sujetos a la Ley 57/2003 de modernización del gobierno local (o Ley de Grandes Ciudades). Porcentaje similar se alcanza atendiendo al criterio de capitalidad, donde 67,79% de las cartas (362) pertenecen a municipios que son capital de provincia o de Comunidad Autónoma.

GRÁFICO I.
DISTRIBUCIÓN EN FUNCIÓN DE LA CAPITALIDAD
Y LA LEY DE GRANDES CIUDADES



El reparto de las cartas de servicios entre Comunidades Autónomas (CC.AA.) y municipios se muestra en el gráfico 2 y en el anexo 1.

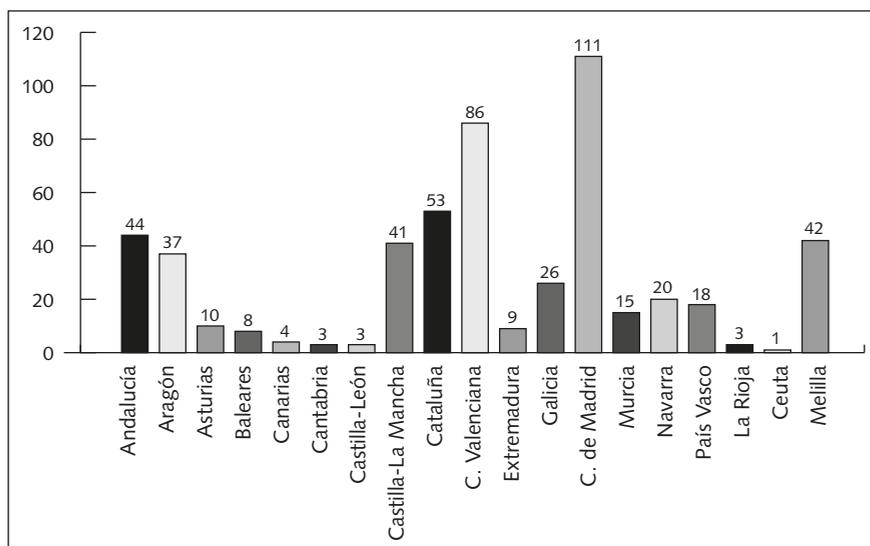
Por CC.AA., destaca la Comunidad de Madrid con 111 cartas, de las cuales, 50 pertenecen al municipio de Madrid. No obstante, varios municipios de esta comunidad se encuentran entre los que más han apostado por esta herramienta.

Madrid representa un caso particular dentro de los municipios estudiados, tanto por la población, como por su condición de capital. Sus cartas de servicios, además de ser numerosas y abarcar una amplia tipología de servicios, presentan un alto grado de desarrollo.

En segundo lugar nos encontramos la Comunidad Valenciana con 86 cartas, de las cuales 22 son del municipio de Valencia y 38 de Alicante. Le siguen Cataluña, Andalucía y Castilla la Mancha con 53, 44 y 41 cartas respectivamente. Resulta significativo el caso de Cataluña, pues a diferencia de otras CC.AA., donde la capital suele ser la que aglutina mayor número de cartas de servicios, la capital Barcelona, sólo tiene accesibles en la web dos cartas.

También es interesante resaltar el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde, mientras Melilla presenta 42 cartas accesibles en su página web, Ceuta sólo tiene 1 carta disponible.

GRÁFICO 2.
CARTA DE SERVICIOS. DETALLE POR CC.AA.



Por áreas de gasto, son los servicios del área de gastos en bienes de carácter preferente y la de servicios públicos básicos, las que, en términos generales, mayor número de cartas aglutinan en gran parte de las CC.AA. En el caso de la Comunidad de Madrid, un 28% de las cartas están dedicadas a bienes de carácter preferente como: sanidad, bibliotecas, deportes, educación u ocio. En el caso de la Comunidad Valenciana, por el contrario, es la de servicios públicos básicos, con un 32%, la que parece concentrar mayores esfuerzos de divulgación, especialmente, el servicio de playas.

En ámbito municipal (anexo 1), si nos fijamos en las áreas de servicio que cubren los municipios con sus cartas, observamos que, los 15 primeros municipios con mayor número de cartas cubren prácticamente todas las áreas, sí bien este reparto no es equitativo. Así por ejemplo, Alicante dedica el 42% de sus cartas a bienes de carácter general y sólo tiene una carta dedicada al área de protección y promoción social. Precisamente es en esta última área, donde Valencia concentra prácticamente todas sus cartas, mientras que este municipio no publica ninguna carta en el área de actuaciones de carácter general.

Leganés con 21 cartas y Hospitalet de Llobregat con 15, centran su atención en el área de bienes de carácter preferente.

Destacan los casos de Orihuela y Torrevieja, que concentran todas sus cartas en el área de servicios públicos básicos, y concretamente, en el servicio de playas. También Cádiz dedica dos de sus tres cartas a este servicio.

Los municipios que sólo publican una carta, mayoritariamente, se han centrado en el área de servicios públicos básicos, seguida de las áreas de actuaciones económicas, de actuaciones de carácter general y de servicios de protección y promoción social. De estos municipios, sólo Vélez-Málaga y Segovia han dedicado su carta al área de bienes de carácter preferente.

7. CONCLUSIONES

Las entidades públicas se enfrentan hoy en día a un entorno de creciente complejidad, donde la interacción de los distintos grupos de interés en el diseño e implementación de las políticas públicas es cada vez más necesario para que estas resulten efectivas. Además, acusan la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, así como una mayor demanda de más y mejores servicios a los que deben atender con unos recursos escasos de una forma económica y socialmente sostenible.

Ante este panorama, las entidades públicas deben aumentar sus esfuerzos por transmitir de una forma sencilla y comprensible de qué forma están gestionando los fondos públicos así como el valor que aportan a la sociedad. Esta necesidad de mejorar la transparencia y la responsabilidad supone que los modelos convencionales de información, centrados principalmente en información financiera y presupuestaria resulten insuficientes para satisfacer las necesidades de los distintos grupos de interés.

El creciente interés de los últimos años por los informes integrados recoge esa preocupación por satisfacer las demandas de información adicional acerca de estrategias, uso de recursos sostenibilidad y capacidad de crear valor, tanto en el medio como en el largo plazo, al ofrecer una visión más completa de las organizaciones.

En este trabajo presentamos las cartas de servicios como instrumentos que pueden ser de utilidad como medios de información, no solo ante los objetivos y principios que plantea la información integrada, sino también como herramienta que puede favorecer criterios de la transparencia, responsabilidad y participación que exigen los nuevos modelos de gobernanza pública.

Las cartas de servicios son documentos que, al contener información sobre objetivos y compromisos de calidad, hacen explícita la responsabilidad que los gestores públicos asumen ante los grupos e interés, y especialmente con los ciudadanos, por lo que pueden constituir un proceso de continua discusión, colaboración y compromiso entre estos colectivos y la entidad prestadora del servicio. En ese sentido, son coherentes con lo que plantea no sólo el marco internacional la información integrada, sino también con el IPSASB.

La difusión internacional de las cartas de servicios desde su origen a principios 90 es amplia, y aunque pueden encontrarse muchos puntos en común en las iniciativas de los distintos países que las han puesto en marcha, también es posible constatar la existencia de diferencias en la filosofía subyacente, el proceso de implantación y en los resultados.

Las entidades públicas españolas parecen haber apostado por esta herramienta, aunque sin que exista un marco general y uniforme en todos los niveles de la administración que permita un desarrollo coordinado. Así pues, a nivel municipal existe nivel de implantación desigual. A pesar de que municipios como Madrid, Melilla, Bilbao o Pamplona parecen haber avanzado en su adaptación y difusión, la mayoría de los municipios no ha desarrollado todas las capacidades y utilida-

des de esta herramienta. El diferente nivel de implantación de las cartas de servicios entre municipios, incluso dentro de una misma CC. AA., nos lleva a afirmar que es necesaria la colaboración entre las administraciones públicas para alcanzar cada uno de los retos que plantea la implementación satisfactoria de las cartas de servicios.

En nuestra opinión, los fundamentos y objetivos que persiguen las cartas de servicios, hacen de ellas un modelo de información útil que puede completar los estados financieros tradicionales, mejorando la transparencia y la asignación de responsabilidades de las entidades públicas. Es por ello, que resulta necesario avanzar en su implantación y desarrollo. Finalmente, y dada la orientación al ciudadano que debe caracterizar las cartas de servicios, es necesario dotarlas de mayor publicidad. Resulta fundamental para el éxito de iniciativas, como las cartas de servicios, que los ciudadanos, no sólo tengan conocimiento de su existencia, sino sobre todo, de su función y utilidad.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2009): *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*. Ministerio de la presidencia.
- AEVAL (2011): *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas. Guía de Evaluación*. Ministerio de política Territorial y Administración Pública.
- AEVAL (2015): *Marco común sobre cartas de servicios en las administraciones públicas españolas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.
- ALMQVIST, R., GROSSI, G., VAN HELDEN, G.J., y REICHARD, C. (2013): «Public sector governance and accountability». *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 7, n.º 24, pp. 479-487.
- AMMONS, D. N., y RIVENBARK, W.C. (2008): «Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project». *Public Administration Review*, vol. 68, n.º 2, pp. 304-318.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2007): *Metodología de Elaboración e Implantación de las Cartas de Servicios en el Ayuntamiento de Madrid*. Dirección General de Calidad y Atención al Ciudadano. Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.
- BOVAIRD, T. y LÖFFLER, E. (2002): «Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking good local governance». *International Review of Administrative Sciences*. vol. 68, n.º 1, pp. 9-24.

- BOVENS, M. (2005): «Public Accountability». Incluido in *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp. 182-209.
- BOVENS, M. (2007): «Analysing and assessing accountability: A conceptual framework». *European Law Journal*, vol. 13, n.º 4, pp. 447-468.
- BOVENS, M. (2010): «Two concepts of accountability: accountability as virtue and as a mechanism». *Western European Politics*, vol. 33, n.º 5, pp. 946-967.
- BRUSCA, I. y MONTESINOS, V. (2006): «Are citizen significant users of government financial information?» *Public Money and Management*, vol. 26, n.º 4, pp. 205-209.
- BYNOE, I. (1996): *Beyond The Citizen's Charter*. Institute for Public Policy Research.
- CALABRÒ, A., TORCHIA, M., y RANALLI, F. (2013): «Ownership and control in local public utilities: the Italian case». *Journal of Management y Governance*, vol. 17, n.º 4, pp. 835-862.
- CARSTENS, A (2005): «The role of Transparency and Accountability for Economic Development in Resource-rich Countries». Regional Workshop on Transparency and Accountability in *Resource Management in CEMAC Countries*. Malabo, Guinea Ecuatorial. IMF. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/012705.htm>. Consulta febrero 2014.
- CARTY, W. (2004): «Citizen's Charters. A comparative global survey». The official launch of the Mexican Citizen's Charter Initiative, Mexico. <http://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/81721.pdf>.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2005): «La Gobernanza hoy: Introducción». Incluido en *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios Goberna, pp. 11-35.
- CIPFA (2016): *Integrated Thinking and Reporting. Focusing on value creation in the public sector. An introduction for leaders*. The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy and International Integrated Reporting Council. www.integratedreporting.org.
- CGG (2008): *Citizen's Charter- A Handbook*. Centre of Good Governance. Centre of Good Governance. Consulta 30 de abril, 2014. <http://www.cgg.gov.in/publicationdownloads2a/Citizen%20Charter%20Handbook.pdf>.

- CHEUNG, A.B. (2005): «What's in a pamphlet? Shortfalls and paradoxical flaws in Hong Kong's performance pledges». *Public Management Review*, vol. 7, n.º 3, pp. 341-366.
- CLARK, D. (2000): «Citizens, charters and public service reform in France and Britain». *Government and Opposition*, vol. 35, n.º 2, pp. 152-169.
- CLIFTON, J., COMÍN, F. y FUENTES, D. (2005): «Empowering Europe's citizens'?. *Public Management Review*, vol. 7, n.º 3, pp. 417-443.
- CRESPO GONZÁLEZ, J. y CRIADO J.I. (2005): «Evaluando la calidad de la Implantación de la calidad en las Administraciones Públicas. Las cartas de servicios en la Comunidad de Madrid». Ponencia presentada al *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, pp. 17-29.
- DARPG (2015): *The Citizens' Charter: Indian Experience*. Department of Administrative Reforms and Public Grievance. *Gobierno de la India*. <http://darpn.gov.in/ArticleContent.aspx?category=184>. Consulta 4 de mayo 2015.
- DREWRY, G. (2005): «Citizen's Charters. Service quality chameleons». *Public Management Review*, vol. 7, n.º 3, pp. 321-340.
- EUPAN (2008a): *Seven Steps to a Citizen Charter with Service Standards. Implementation Plan for Governmental Organizations European Public Administration Network*.
- EUPAN (2008b): *Quality Management in Public Administrations of EU Member States. Comparative Analysis. European Public Administration Network*.
- FABER, F. (2009): «The role of citizen charters in provoking a customer-driven delivery of public services in the framework of an effective incentive system. The importance of participation by customers/citizens». Paper presentado al *Workshop Renewing democratic participation*. The Netherlands. April.
- FALCONER, P. K., y ROSS, K. (1999): «Citizen's charters and public service provision: lessons from the UK experience. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, n.º 3, pp. 339-351.
- FEMP (2011): *Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración Local*. Federación Española de Municipios y Provincias y Grupo Galgano.

- FEMP (2014): *Guía para la Aplicación de la Metodología de Evaluación de la Carta de Compromisos en las Administraciones Locales*. Grupo de trabajo de la Comisión de participación ciudadana, modernización y calidad.
- FLEDDERUS, J., BRANDSEN, T., y HONINGH, M.E. (2015): «User co-production of public service delivery: An uncertainty approach». *Public Policy and Administration*, vol. 30, n.º 2, pp. 145-164.
- FUNDACIÓN CETMO (2006): *Manual de apoyo a la implantación de la gestión de la calidad según la norma UNE-EN 13816*. Capítulo III: Elaboración del Manual de características básicas del servicio y la Carta de servicio. Ministerio de Fomento.
- GAVENTA, J., y MCGEE, R. (2013): «The impact of transparency and accountability initiatives». *Development Policy Review*, vol. 31, n.º (s1), pp. s3-s28.
- GIMENO-RUIZ, A. (2015): *Las Cartas de Servicio en las Web Municipales como instrumento de Información al Ciudadano*. Tesis Doctoral. Valencia.
- GOBIERNO DE FILIPINAS (2008): *Implementing rules and regulations Republic Act No. 9485 (Anti-Red Tape Act of 2007)*. <http://excell.csc.gov.ph/cscweb/RA9485.html>. Consulta mayo 2015.
- GRAHAM, J., AMOS, B. and PLUMPTRE, T. (2003): «Principles for Good Governance in the 21st Century». *Policy Brief n.º 15*. Institute On Governance. Canada.
- GUYOMARCH, A. (1999): «Public service’, ‘public management’ and the ‘modernization’ of French public administration». *Public Administration*, vol. 77, n.º 1, pp. 171-193.
- HAQUE, M.S. (2005): «Limits of the Citizen’s Charter in India: the critical impacts of social exclusion». *Public Management Review*, vol. 7, n.º 3, pp. 391-416.
- HALLER, A., & VAN STADEN, C. (2014). The value added statement—an appropriate instrument for Integrated Reporting. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(7), 1190-1216.
- HARRISON, T.M., y SAYOGO, D.S. (2014): «Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study». *Government Information Quarterly*, vol. 31, n.º 4, pp. 513-525.
- HMSO (1991): *The Citizen’s Charter. Raising the Standard*. Cm 1599. Her Majesty Stationery Office. London.

- HOUSE OF COMMONS (2014): More Complaints Please. Twelfth Report Session 2007-2009. Public Administration Select Committee. Consulta 9-3-2017. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/229/229.pdf>.
- HOOD, C. (1991): «A public management for all seasons?» *Public Administration*, vol. 69, n.º 1, pp. 3-19.
- HOOD, C. (1995): «The New Public Management in the 1980s: variations on a Theme». *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, n.º 2, pp. 93-109
- HOOD, C. (2010): «Accountability and transparency: siamese twins, matching parts, awkward couple». *West European Politics*, vol. 33, n.º 5, pp. 989-1009.
- HUQUE, A.S. y AHSAN, A.H.M. (2015): «Citizen's Charter in Local Government; An Experiment in Bangladesh». Paper prepared for presentation at the *International Research Society for Public Management Conference*.
- IFAC (2014): *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. Supplement. International Federation of Accountants y The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.
- IIPA (2008): *Citizen's Charters in India. Formulation, Implementation and Evaluation* Department of Administrative Reforms and Public Grievances. Indian Institute of Public Administration. Government of India.
- INTERNATIONAL INTEGRATED REPORTING COUNCIL (2013): The international (IR) Framework. <http://integratedreporting.org/>
- IPSASB (2014): *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*. International Public Sector Accounting Standards Boards Final. International Federation of Accountants. Octubre.
- IPSASB (2015): *Reporting Service Performance. Final Pronouncement*. International Public Sector Accounting Standard Board. International Federation of Accountants. Marzo.
- JAMES, S., MURPHY, K., y REINHART, M. (2005): «The Citizen's Charter: how such initiatives might be more effective». *Public policy and administration*, vol. 20, n.º 2, pp. 1-18.
- JUSTICE, J. B., MELITSKI, J., & SMITH, D.L. (2006): E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness do

- the best practitioners employ the best practices?» *The American Review of Public Administration*, vol. 36, n.º 3, pp. 301-322.
- KLIJN, E-H. (2005). «Networks and Inter-International management. Challenging, steering evaluation, and the role of public actors in public management». Incluido in *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford University Press, pp. 257-281.
- LINDERS, D. (2012): «From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, vol. 29, n.º 4, pp. 446-454.
- LÖFFLER, E. (2009): «Public Governance in a network society». Included in *Public Management and Governance* Edited by Bovaird and Löffler. Second edition Routledge, pp. 215-232.
- LÖFFLER, E., PARRADO, S. y ZMESKAL, T. (2007): Improving customer orientation through Service Charters. Handbook for improving quality of public services. OCDE/Ministry of Interior of the Czech Republic/Governance International. <http://www.sig-maweb.org/publications/38370028.pdf>.
- MAP (2006): *Guía para la Gestión de Quejas y Sugerencias*. Colección Evaluación y Calidad. Ministerio de Administraciones Públicas.
- MARTIN, S. (2009): «Engaging with citizens and other stakeholders». Included in *Public Management and Governance* Edited by Bovaird and Löffler. Second edition Routledge, pp. 279-296.
- MCGUIRE, L. (2001): «Service Charters-global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States». *Public Management Review*, vol. 3, n.º 4, pp. 493-524.
- MEIJER, A.J. (2007): «Publishing public performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account?» *Government Information Quarterly*, vol. 24, n.º 1, pp. 165-185.
- MEIJER, A.J., CURTIN, D., y HILLEBRANDT, M. (2012): «Open government: connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, n.º 1, pp. 10-29.
- MESSNER, M. (2009): «The limits of Accountability». *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, pp. 918-938.
- MINISTRY OF ESTABLISHMENT (2010): *Towards Pro-People Service Delivery: Citizen's Charter: a Manual*. Civil Service Change Management Programme. Dhaka. Bangladesh.

- MONTESINOS, V., y BRUSCA, I. (2007): «Local Government Service Charters: an International Overview». In *11th Biennial Comparative International Governmental Accounting Research Conference, Implementing Reforms in Public Sector Accounting (CIGAR): Problems, Changes and Results*.
- MUSSARI, R. (1998): «The citizen's charter: opportunity for NPM implementation in Italian health service». Paper presentado en *International Public Management Network Conference on Democratic Accountability and the New Public Management, Atkinson Graduate School of Management, Willamette University, Oregon*.
- NIKOS, M. (2001): «Trends of administrative reform in Europe: towards administrative convergence?» *International Public Management Review*, vol. 2, n.º 2, pp. 39-53.
- OCDE (1995): *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD countries*. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris.
- OHEMENG, F.L.K. (2010): «The new Charter System in Ghana: the 'holy grail of public service delivery?». *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, n.º 1, pp. 115-136.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2003): «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*, vol. 25, pp. 1-17.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company. Reading M.A.
- OSBORNE, S.P. (2010): «Delivering public services: time for a new theory?» *Public Management Review*, vol. 12, n.º 1, pp. 1-10.
- OSBORNE, S.P., RADNOR, Z., y NASI, G. (2013). «A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach». *The American Review of Public Administration*, vol. 43, n.º 2, pp. 135-158.
- OSBORNE, S.P., y STROKOSCH, K. (2013): «It takes two to tango? Understanding the Co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives». *British Journal of Management*, vol. 24, n.º (S1), pp. S31-S47.
- POLLITT, C. (2001). «Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform». *Public management review*, vol. 3, n.º 4, pp. 471-492.

- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2004): *Public Management Reform. A comparative analysis*. Second edition. Oxford University Press.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2011): *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance and Neo-Weberian State*. Tercera Edición. Oxford University Press.
- POST, D. y AGARWAL, S. (2011): *Citizen charters: enhancing service delivery through accountability*. Social Development how to series. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/08/14875152/citizen-charters-enhancing-service-delivery-through-accountability>. Consulta 9 de marzo 2017.
- Real Decreto 1259/1999 de 16 de julio, por los que se regulan las Cartas de Servicio y premios de calidad en la Administración General del Estado.
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
- SANGER, M.B. (2008): «From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance». *Public Administration Review*, vol. 68, n.º s1, pp. S70-S85.
- SAGUIN, K. (2013): «Critical Challenges in Implementing the Citizen's Charter Initiative: Insights from Selected Local Government Units». *Philippine Journal of Public Administration*, vol. 57, n.º 1, pp. 30-57.
- SALITERER, I., y KORAC, S. (2013): «Performance information use by politicians and public managers for internal control and external accountability purposes». *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 24, n.º 7, pp. 502-517.
- SCHIAVO, L.L. (2000): «Quality standards in the public sector: Differences between Italy and the UK in the citizen's charter initiative». *Public Administration*, vol. 78, n.º 3, pp. 679-698.
- SHAOUL, J., STAFFORD, A., y STAPLETON, P. (2012): «Accountability and corporate governance of public private partnerships». *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 23, n.º 3, pp. 213-229.
- SHARMA, A., & AGNIHOTRI, V.K. (2001): «New Developments in Public Administration The Citizen's Charter: The Indian Experience». *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, n.º 4, pp. 733-739.

- TAYLOR, I. (1999): «Raising the expectation interest: New Labour and the Citizen's Charter». *Public Policy and Administration*, vol. 14, n.º 4, pp. 29-38.
- THOMASSEN, J.P., AHAUS, K., VAN DE WALLE, S., y NABITZ, U. (2014): «An implementation framework for public service charters: results of a concept mapping study». *Public Management Review*, vol. 16, n.º 4, pp. 570-589.
- TORRES, L. (2005): «Service charters: Reshaping trust in government. The case of Spain». *Public Administration Review*, vol. 65, n.º 6, pp. 687-699.
- TORRES, L. (2006): «Service charters in Spain: Transparency and citizen empowerment or government marketing?» *Public Money and Management*, vol. 26, n.º 3, pp. 159-164.
- TORRES, L. y PINA, V. (2002): «Changes in public sector delivery in the EU Countries. *Public Money and management*. vol. 22, n.º 4, pp. 41-48.
- UNESCAP (2007): *What is good governance?* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Consulta 9 de marzo 2017. <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.
- VAN DE WALLE, S., THIJS, N., y BOUCKAERT, G. (2005): «A tale of two charters: Political crisis, political realignment and administrative reform in Belgium». *Public Management Review*, vol. 7, n.º 3, pp. 367-390.
- VELA BARGUES, J.M. (2014): «La normalización de la Contabilidad de la Administración Local». Incluido en *la Nueva Contabilidad de la Administración Local. Una aproximación normativa, práctica y Conceptual*. Editorial Universitat Politècnica de València.
- VELOTTI, L., (2008): «Service Contract and Services Chart as tools of governance between local agency, enterprise and citizen». Draft paper for the Open Track: *New Forms of Territorial Governance* IRSPM Conference. Brisbane.
- WALSH, K. (1994): «Marketing and public sector management». *European Journal of Marketing*, vol. 28, n.º 3, pp. 63-71.
- YANG, K., y HOLZER, M. (2006): «The performance-trust link: Implications for performance measurement». *Public Administration Review*, vol. 66, n.º 1, pp. 114-126.

ANEXO I.

DISTRIBUCIÓN DE CARTAS POR MUNICIPIOS Y ÁREAS DE GASTO

	Servicios públicos básicos	Protección y promoción social	Bienes de caracter preferente	Actuaciones de caracter económico	Varios servicios	Actuaciones de caracter general	Total cartas	% CARTAS
Madrid	10	11	13	5	0	11	50	9,36%
Melilla	7	9	16	2	0	8	42	7,87%
Alicante	9	1	7	5	0	16	38	7,12%
Zaragoza	6	8	15	1	0	7	37	6,93%
Valencia	1	19	1	1	0	0	22	4,12%
Leganés	3	3	11	3	0	1	21	3,93%
Getafe	4	4	5	4	0	3	20	3,75%
Pamplona	5	1	7	3	0	4	20	3,75%
Sant Cugat del Vallès	4	4	4	2	0	5	19	3,56%
Lugo	5	1	5	1	1	5	18	3,37%
Valladolid	6	3	4	2	0	3	18	3,37%
Málaga	7	1	4	3	0	2	17	3,18%
Hospitalet de Llobregat	0	0	13	2	0	0	15	2,81%
Salamanca	2	3	4	1	0	3	13	2,43%
Cartagena	1	2	5	0	0	3	11	2,06%
Orihuela	11	0	0	0	0	0	11	2,06%
Bilbao	2	2	2	2	0	1	9	1,69%
Cáceres	1	1	4	0	0	2	8	1,50%
Gijón	6	0	2	0	0	0	8	1,50%
Palma de Mallorca	2	2	0	2	0	2	8	1,50%
Vigo	0	0	7	0	0	1	8	1,50%
Alcobendas	2	1	3	0	0	1	7	1,31%
Gandía	3	1	0	0	0	3	7	1,31%
Sta. Coloma de Gramenet	2	3	1	0	0	1	7	1,31%
Sevilla	3	0	0	1	0	2	6	1,12%
Burgos	1	2	1	0	0	1	5	0,94%
Mataró	1	1	1	0	0	2	5	0,94%
Roquetas de Mar	0	0	0	0	0	5	5	0,94%
Chiclana de la Frontera	2	1	1	0	0	0	4	0,75%

ANEXO I.

DISTRIBUCIÓN DE CARTAS POR MUNICIPIOS Y ÁREAS DE GASTO (continuación)

	Servicios públicos básicos	Protección y promoción social	Bienes de carácter preferente	Actuaciones de carácter económico	Varios servicios	Actuaciones de carácter general	Total cartas	% CARTAS
Granada	1	3	0	0	0	0	4	0,75%
Torreveija	4	0	0	0	0	0	4	0,75%
Vitoria-Gasteiz	0	1	0	0	0	3	4	0,75%
Cádiz	2	0	0	1	0	0	3	0,56%
Logroño	1	0	1	0	0	1	3	0,56%
Murcia	0	0	2	0	0	1	3	0,56%
Pozuelo de Alarcón	1	0	0	0	0	2	3	0,56%
Santander	1	0	0	1	1	0	3	0,56%
Torrejón de Ardoz	0	1	1	0	0	1	3	0,56%
Torrent	0	0	1	1	0	1	3	0,56%
Barcelona	0	0	0	0	0	2	2	0,37%
Donostia-San Sebastián	1	0	0	1	0	0	2	0,37%
Fuenlabrada	1	0	0	1	0	0	2	0,37%
Getxo	0	0	1	0	0	1	2	0,37%
Sabadell	0	0	0	0	0	2	2	0,37%
S. Sebastián de los Reyes	0	1	0	0	0	1	2	0,37%
Sta. Cruz de Tenerife	2	0	0	0	0	0	2	0,37%
Velez Málaga	0	0	1	0	0	1	2	0,37%
Albacete	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
Alcorcón	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
Almería	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Avilés	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
Barakaldo	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
Ceuta	0	1	0	0	0	0	1	0,19%
Cornella de Llobregat	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
Coslada	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
Cuenca	0	1	0	0	0	0	1	0,19%

ANEXO I.

DISTRIBUCIÓN DE CARTAS POR MUNICIPIOS Y ÁREAS DE GASTO (continuación)

	Servicios públicos básicos	Protección y promoción social	Bienes de caracter preferente	Actuaciones de caracter económico	Varios servicios	Actuaciones de caracter general	Total cartas	% CARTAS
Ejido	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
Elche	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
Guadalajara	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Jerez de la Frontera	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
Las Palmas de G. Canaria	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
León	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Lleida	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Lorca	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
Mérida	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
Móstoles	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
Oviedo	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Palencia	0	0	0	1	0	0	1	0,19%
S. Cristóbal Laguna	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Segovia	0	0	1	0	0	0	1	0,19%
Terrasa	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Toledo	0	0	0	0	0	1	1	0,19%
Zamora	1	0	0	0	0	0	1	0,19%
Total	129	95	144	50	2	114	534	100%

Lugo y Santander publican una sola carta de servicios que recoge servicios de varias áreas de gastos. Se ha incluido en la columna varios servicios.

