

**X CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE
LA ADMINISTRACIÓN**

Murcia, 7-9 septiembre de 2011

TEXTO DEFINITIVO¹

Área I: Teoría Política

**Grupo de Trabajo 2: Nuevos conceptos de ciudadanía e innovaciones
democráticas**

Coordinadores:

**Dña. M^a Benita Benítez
D. Marcos Engelken**

TÍTULO DEL TRABAJO: *“De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar”.*

AUTORA: Laura Román Masedo

INSTITUCIÓN: Facultad de Sociología. Universidad de A Coruña

DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO: gusito@udc.es

RESUMEN: Este trabajo tiene como principal objetivo hacer un recorrido por las últimas contribuciones de la teoría de la administración al análisis de la relación Estado-Ciudadano. En primer lugar, presentaremos algunos argumentos sobre las dificultades teóricas para combinar los conceptos de “ciudadano” y “cliente” en el mismo término, combinación propia de las reformas administrativas asociadas al movimiento de la *Nueva Gestión Pública*. En segundo lugar, repasaremos las propuestas de la corriente conocida como *Nuevo Servicio Público* para recolocar al ciudadano en el centro del proceso político, “rescatándole” así del papel de simple consumidor de los “productos” que resultan de dicho proceso. Por último, el análisis del EPCSM servirá para demostrar las inconsistencias de un discurso político-administrativo, aún dominante, sobre las supuestas bondades del tratamiento del ciudadano como consumidor de los servicios públicos.

NOTA BIOGRÁFICA: Licenciada y Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de A Coruña.

PALABRAS CLAVE: reforma administrativa, ciudadano-cliente, ciudadano-participante, Unión Europea.

¹ Este trabajo forma parte del Proyecto de Investigación *“El ciudadano como usuario de los servicios públicos: Diseño de indicadores e índices de satisfacción”* (CSO2008-03337/SOCI) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación para el período 2008-2011. Se trata de un texto definitivo sólo a efectos de su presentación en el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (Murcia 7-9 de septiembre de 2011).

“De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar”.

- I. INTRODUCCIÓN.**
- II. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL CIUDADANO-CLIENTE.**
- III. EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO Y EL CIUDADANO-PARTIPANTE.**
- IV. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: *THE EUROPEAN PRIMER ON CUSTOMER SATISFACTION MANAGEMENT.***
- V. CONCLUSIONES.**
- VI. BIBLIOGRAFÍA.**

I. INTRODUCCIÓN.

“El discurso de la Administración acerca de la realidad, despegado de ella como ciertamente es, contribuye no obstante de manera decisiva a la construcción de la realidad social” (Beltrán, 1986).

Este trabajo tiene por objeto repasar los distintos significados atribuidos al concepto de “ciudadano” por los diferentes movimientos de reforma administrativa que ha tenido lugar desde los años setenta del siglo veinte hasta la actualidad. El tratamiento que se dispensa al ciudadano desde la Administración, es decir, el modo en el que ésta considera a los ciudadanos, es sólo una parte de la relación de éstos con el Estado, pero no parece que sea una parte menor. De dicho tratamiento, que se desprende de la misma esencia de la filosofía que anima los procesos de reforma, depende una cuestión esencial para los individuos que viven en una democracia, como es determinar su papel en los procesos de toma de decisiones públicas. En las páginas que siguen no encontrará el lector una respuesta simple a esta cuestión. La razón fundamental para que esto sea así es la proliferación en los modos de provisión de servicios públicos a la que asistimos, proliferación que a su vez es síntoma de la superposición de teorías sobre el papel del Estado en la sociedad y del ciudadano respecto al primero. En lo que a la reforma administrativa se refiere, se puede constatar la actual convivencia de viejas estructuras burocráticas de provisión de servicios públicos con procesos de mercantilización de los mismos, así como la aparición de nuevas formas de gestión con el formato de partenariados público-privados. Por lo que se refiere al papel asignado al ciudadano desde la Administración, sus roles también parecen irse solapando de manera que contemplamos la existencia de ciudadanos espectadores o simples receptores de servicios públicos, ciudadanos consumidores o

clientes de los mismos y ciudadanos pretendidamente coproductores y protagonistas en los procesos de gestión pública.

Sin embargo, ya en plena temporada del nuevo paradigma de la "gobernanza", el ciudadano sigue apareciendo en los documentos oficiales de reforma como ese cliente de la administración cuyas necesidades hay que "satisfacer", y esto a pesar de que tal consideración contradice abiertamente los principios que inspiran las características del llamado "gobierno relacional", "gobierno en red" o "administración colaboradora". Esta paradoja se pone de manifiesto en uno de los últimos documentos publicados por la Unión Europea que analizamos en las páginas que siguen al objeto de mostrar la orientación de las actuales tendencias reformistas de esta organización internacional. Se trata del *European Primer on Customer Satisfaction Management* presentado por sus redactores como una guía que debe servir para "dar al ciudadano-cliente de toda Europa un lugar en la gestión del sector público" (EPCSM, 2008: 1).

II. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL CIUDADANO-CLIENTE.

1. Los hechos.

Desde hace ya varias décadas, las Administraciones Públicas atraviesan una suerte de "travesía en el desierto" en busca de un nuevo paradigma teórico que oriente su organización y su actividad. Si hasta finales de la década de los setenta del siglo veinte, Weber y su teoría de la burocracia parecían ser el marco teórico guía de ambas, la crisis del mismo emplaza al animoso mundo de la especulación reformadora a buscar un nuevo padre fundador. La búsqueda, sin embargo, resultó infructuosa y la solución a la situación de orfandad sobrevenida se encontró recurriendo al pasado.

¿Qué había que hacer si Weber ya no servía? La respuesta que adelantaron las propuestas neoliberales, en la avanzadilla que supusieron los gobiernos británico y estadounidense de la época, fue bien sencilla, a saber, si Weber ya no servía lo mejor que se podía hacer era prescindir de él, es decir, desburocratizar las burocracias públicas. Para alcanzar este objetivo, nada mejor que acudir una vez más al Mercado como fuente inspiradora de lo que en poco tiempo se denominó Nueva Gestión Pública (NGP), movimiento de reforma inspirado en las bondades casi nunca demostradas de los procedimientos de gestión de la empresa privada. Resulta paradójico, tras (o en medio) de la crisis que asola a la economía mundial, recordar las virtudes que los reformadores de la NGP asimilaron y asimilan a la desburocratización de la burocracia: eficacia, eficiencia, reducción del gasto público mediante la desmembración de las espesas y pesadas organizaciones administrativas del Estado del

Bienestar, etc. No es este el lugar para recordar, ni siquiera de modo crítico, en qué ha quedado todo esto. Nos interesa, más bien, centrarnos en uno de los mantras favoritos de pensamiento neoliberal aplicado a la reforma administrativa, a saber, la consideración del ciudadano como cliente de los servicios públicos.

En efecto, una de las características más sorprendentes de la NGP es la atención que presta al concepto de ciudadanía. Coincidimos con algunos autores según los cuales dicha atención responde a la necesidad del movimiento reformista de compensar de alguna manera el vacío que la ideología del *"rolling back of the state"* significa respecto al contenido material de los derechos individuales (Pierre, 1995: 60), una suerte de ejercicio para "limpiar la conciencia" de una posición ideológica según la cual "verse libre de la política" ha de ser una de las máximas aspiraciones del ciudadano. Así, mientras que en la tradicional tensión Estado/Mercado gana este último y la polis se despolitiza, la posición del ciudadano respecto al primero necesita ser reformulada asignándole otros contenidos que se codifican en nuevos documentos conocidos como "Cartas de Servicios".

Lo anterior explica que desde finales de los años ochenta y durante los noventa, asistamos a la multiplicación, a modo de panes y peces, de textos que recogen "nuevos" derechos de los ciudadanos en su relación con la Administración, ya no en calidad de tales ciudadanos, sino en virtud de la nueva condición que les otorga el título de "clientes" con el que se los denomina. Es de sobra conocido que la aparición y difusión de las Cartas de Servicios no son sólo cosa del movimiento reformista en su casa matriz (i.e. los países anglosajones) puesto que a la publicación de la *"Citizen's Charter"* en 1991 en el Reino Unido, le siguen actuaciones similares en Francia, Bélgica o España (Olías de Lima, 2003). En este sentido, resulta paradójico comprobar como, mientras que las reformas de la NGP no han sido aplicadas de la misma manera ni con la misma intensidad en todos los países de la OCDE (OCDE, 1995; Hood, 1996), el tratamiento del ciudadano como cliente de los servicios públicos sí se ha semi-universalizado, como se pone de manifiesto en experiencias de culturas político-administrativas tan distintas como la anglosajona, la francesa (Dreyfus, 1999) o la escandinava (Greve-Kragh Jespersen, 1999). El caso de España no es una excepción. Véase, sino, dicho tratamiento en los siguientes documentos:

"El ciudadano es el "cliente" de los servicios públicos. En este sentido, la medición del Índice de Percepción de la Calidad de los Servicios (IPCS) a

través de encuestas pretende ser un sistema de diagnóstico sobre los niveles efectivos de prestación”².

“La razón de ser de esta herramienta es la prestación de más y mejores servicios al ciudadano, él es el principal protagonista del mismo y todos los servicios están orientados a él. A lo largo de todo el portal se percibe que el ciudadano es tratado más como un cliente que como un administrado. La puesta en marcha de nuevos servicios hará más evidente este principio... El ciudadano deberá ser considerado por la Administración como un cliente, al que hay que ofrecerle un ‘producto’ de calidad, competitivo y que se adecue a sus necesidades y expectativas”³.

“A partir de 2003, el propio puesto de orientación, facilita el cuestionario de evaluación al expedir el ticket de turno, con la máxima, ‘un cliente, un ticket, un cuestionario”⁴.

Estos tres fragmentos pertenecen a otros tantos documentos publicados recientemente por distintas administraciones públicas españolas y constituyen sólo un ejemplo del empleo sistemático que gestores y directivos públicos hacen del término “cliente” para referirse a los ciudadanos. Tres contextos bien diferentes, como son poner en marcha un plan de evaluación de políticas, construir un portal de servicios telemáticos o ganar uno de los premios de calidad concedidos por la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, ponen de relieve el éxito que dicho término ha alcanzado cuando se aborda la reforma de algunos aspectos del funcionamiento de nuestras administraciones públicas.

2. ¿Qué clase de ciudadano es el ciudadano-cliente?

Como acabamos de apuntar, la consideración de los ciudadanos como “clientes” o “consumidores”⁵ de bienes y servicios públicos, es uno de los temas preferidos por los reformadores de la NGP a partir de los años 80 (OCDE: 1987), y puede considerarse una de las piedras

² Junta de Extremadura, Dirección General de Administración Electrónica y Evaluación de las Políticas Públicas, Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos; Encuesta nº 3 <http://observatorio.juntaex.es>).

³ Proyecto de construcción de un Portal de Servicios Telemáticos para la población y la gestión económica municipal de los Ayuntamientos de la provincia de Málaga, Portal de la ciudadanía. http://www.csae.map.es/csi/tecniemap/tecniemap_2007/Presentadas/Comunicacion_TCO-34-2007RA.pdf).

⁴ Premios Ciudadanía a las Buenas Prácticas en los Servicios Públicos a la Tesorería general de la Seguridad Social, Dirección Provincial de Asturias. http://www.aeval.es/es/calidad_de_los_servicios_publicos/mejores_practicas/recopilacion_premios/cuarta_edicion/buenas_practicas.html).

⁵ En este escrito utilizaremos indistintamente los términos “cliente” y “consumidor” (Weller, 1997) aunque reconocemos que aún es posible hacer diferencias entre ambos. Véase en este sentido el interesante trabajo de Frederickson (1992) sobre el concepto de “público” para la administración pública.

angulares, junto con otras, como la teoría del contrato, del nuevo movimiento reformista. Ambos, a su vez, se explican a partir del énfasis ideológico que se pone en la creación de mercados como fuente indiscutible de mejora en la prestación de servicios públicos⁶. De esta premisa inicial se desprende como consecuencia lógica una visión particular sobre el papel que el Estado ha de jugar en relación con los ciudadanos. Si los Estados pueden actuar *como* Mercados o convertirse en una suerte de Mercado, los ciudadanos en su relación con el Estado pueden ser considerados *como* "clientes".

El concepto de ciudadano-cliente, híbrido imposible, *contradictio in termini* de la que ya dimos cuenta en un escrito anterior (Román Masedo, 2010) ha recibido serias críticas desde su consolidación en las Cartas de Servicios y su difusión en los más variados documentos administrativos. Así, Jon Pierre sostiene que, *"the customerization of citizens introduces the notion of selective public services as utilities not distributed equally to all. This is clearly in conflict with the traditional meaning of citizenship"* (Pierre, 1995:72). Por su parte, Luc Rouban afirma que, *"the right to good governance is not merely a client's right but a broader right with respect to public administration and government"* (Rouban, 1999:1). Por último, François Dreyfus se manifiesta en los mismos términos al proclamar que, *"the creation of this new citizen-client may be seen as a way of depoliticise public issues and actually to increase the power of governments"* (Dreyfus, 1999:12).

En efecto, el proceso de despolitización al que ya hicimos referencia más arriba se encuentra en el núcleo de los problemas que plantea la incorporación de la idea de cliente a la gestión pública⁷. Estos problemas se ordenan en torno a lo que podríamos denominar "ideas asociadas" al concepto de cliente, ideas que reflejan las supuestas bondades de su aplicación en las relaciones entre el ciudadano y la Administración.

La primera, y aquella de la que se deducen todas las demás, es la idea de que convertir al ciudadano en cliente de la Administración supone *"dotarle de más poder sobre los servicios que recibe (empowerment)"* (Oliás de Lima, 2001:18; Peters y Pierre, 2000:10 y ss). A su vez, la concesión de más poder al ciudadano se concretaría,

⁶ Las críticas de algunos comentaristas fuera de la academia son verdaderamente ácidas. Tal es el caso de Thomas Frank y su ingenioso término "market populism" para referirse al consenso en torno a esta "creencia".

⁷ No todos los autores entienden tal incorporación como problemática. Alford (2002), desde la teoría del intercambio social, Schedler y Felix (2000) desde la de la legitimación de la acción pública o Sánchez Guzmán (2004) desde la Teoría de la Organización, argumentan a favor del "uso restringido" del concepto de cliente en la relación Estado-Ciudadano. En cualquier caso, sus análisis se alejan considerablemente del objetivo de este trabajo.

entre otras "ventajas", en mayores niveles de participación, lo que parecería reforzar la opción "voice" y resolvería en parte el problema del declive de la participación ciudadana detectado en las últimas décadas (Raadschelders, 1995). Podría ocurrir, por tanto, que las reformas de la NGP enfocadas a un ciudadano convertido en cliente supusieran una suerte de extensión de los derechos democráticos de los individuos al permitirles participar de manera más directa en el diseño de las políticas que les afectan y los servicios que reciben (Aberbach y Christensen, 2005:232).

Sin embargo, un buen número de autores coincide en afirmar que la sustitución del concepto de ciudadano por el de cliente en las relaciones del primero con la administración pública, en poco o nada favorece incremento alguno en los niveles de participación ciudadana ni, en general, de los derechos democráticos de los ciudadanos. En algunos casos, la crítica no se dirige tanto al concepto general de "cliente" aplicado a la gestión pública, cuanto al mismo entendido como "consumidor" de bienes y servicios públicos⁸, consideración que, según algunos análisis, conduce a la misma negación del concepto de ciudadanía (deLeon y Denhardt, 2000:949). Desde esta perspectiva se ha censurado a la NGP en tanto ha promovido una idea excesivamente individualista de un ciudadano animado a despojarse de sus obligaciones cívicas, a olvidarse de su papel de miembro de una comunidad política y a centrarse en la satisfacción de sus preferencias personales, actitudes todas ellas asociadas al concepto liberal de ciudadano que es, en realidad, el objetivo último de algunas de estas críticas (Aberbach y Christensen, 2005). En este orden de cosas, también se ha insistido en que el tratamiento de los ciudadanos como clientes puede deparar un debilitamiento de la democracia puesto que los procedimientos de gestión importados de la empresa privada plantean a los gobiernos un conjunto de retos políticos que podrían terminar debilitando la igualdad política - al ignorar los mecanismos sociales que actúan como resortes de las preferencias individuales y colectivas- y la relación de obligación mutua que existe entre los ciudadanos y el Estado y sus funcionarios públicos (Fountain, 2001). También en este sentido, algunos análisis especulan sobre la posibilidad de que el modelo de Estado impulsado por la NGP ("*Supermarket State Model*") y la consideración del ciudadano como consumidor de servicios públicos no hagan otra cosa que debilitar la democracia en general y los canales tradicionales de exigencia de responsabilidad política en particular (Christensen y Laegreid, 2002). Por último, una parte de la literatura reconoce que el concepto de ciudadano cliente sólo pudo ser compatible con las primeras reformas de la NGP puestas en marcha durante los años ochenta y noventa (Ryan, 2001:104), puesto que el nuevo discurso

⁸ Mucho más en el caso de las reformas NGP aplicadas en países no pertenecientes a la OCDE (Abdullah y Kalianan, 2008; Andrews, 2003).

reformista ha desplazado su foco de atención desde un interés casi exclusivo en la creación de mercados y la introducción de competencia en la prestación de servicios públicos, hacia nuevas relaciones de gobernanza (Andrews, 2003) o lo que Eran Vigoda ha denominado “*collaborative public administration*”. Según este autor, cualquier reforma de la administración que pretenda dar poder a los ciudadanos y, por tanto, quiera considerarse realmente democrática, habría de prescindir de un modelo de ciudadano-cliente entendido como simple receptor pasivo de servicios públicos cuyo diseño sigue siendo tarea exclusiva de políticos y funcionarios (Vigoda y Golembiewski, 2001:277; Vigoda, 2003A: 885)⁹.

III. EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO Y EL CIUDADANO-PARTICIPANTE.

Buena parte de las críticas al concepto de ciudadano-cliente a las que nos acabamos de referir, proceden de un conjunto de autores preocupados (a tiempo completo o no) por la ética pública y el conjunto de valores asociados a ésta, en el marco más amplio de la reforma administrativa y de las consecuencias de la misma, tanto desde el punto de vista del comportamiento de los funcionarios públicos, como del de la posición del ciudadano en su relación con las administraciones públicas¹⁰.

En el contexto anterior, durante la década de los noventa se consolida una corriente de pensamiento dentro de la teoría administrativa que se presenta como alternativa a buena parte del contenido reformista de la NGP. Aunque no es desde luego la única aportación, podemos considerar la obra de Denhardt y Denhardt, *New Public Service. Serving, not Steering* como su compilación más acabada. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con el conjunto de reformas y propuestas de reforma de la NGP, aquellas que se incluyen en el Nuevo Servicio Público (NSP) se mueven casi siempre en el terreno normativo. El profesor Carles Ramió ha resumido así la

⁹ En este sentido, incluso autores que no ponen en cuestión el uso del término cliente en las relaciones Ciudadano-Administración, admiten que su incorporación actual en técnicas como el CRM (*Customer Relationship Management*) poco aporta a un supuesto incremento de la participación ciudadana en el diseño de los servicios públicos (King, 2007). Asimismo, Epstein et al. (2006:19) sostienen que es posible involucrar a los ciudadanos en el diseño de las políticas que les afectan pero siempre trascendiendo el mero rol de consumidor que le atribuye la NGP.

¹⁰ La proliferación de guías y códigos deontológicos en las administraciones públicas es buena muestra de esta preocupación. En este sentido, el concepto de *infraestructura ética* que elaboró la OCDE ya en 1996, pretende sistematizar el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en este terreno para ofrecer a los países miembros un esquema de intervención y evaluación en el mismo (Román Masedo, 2001)

situación de lo que el denomina corriente "neopública" de reforma administrativa frente al paradigma dominante o "neoempresarial":

"...en la literatura de la Nueva Gestión Pública la mayoría de las aportaciones pueden considerarse neoempresariales y, en cambio, las contribuciones neopúblicas representan una minoría. La asimetría se agudiza a un nivel de impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y para los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales. En este sentido, los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son "sólo" valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética públicos están en franca desventaja con los valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neoempresariales, sino que hay que implantar determinadas técnicas y recetas y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente estos nuevos valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio, con los valores y la ética públicos hay primero que interiorizarlos como valores y después "cargar" con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos. En efecto, la asimetría es desalentadora" (Ramíó, 2001:5).

En cualquier caso, el hecho de que el NSP no sea paradigma dominante en los procesos actuales de reforma administrativa, hecho que reconocen los propios reformadores (Echebarria, 2000), no significa en absoluto que no proliferen iniciativas reformistas bajo la inspiración de los siete principios que la definen. Ocurre que dichas iniciativas suelen circunscribirse al ámbito local, lo cual dificulta considerablemente la obtención de conclusiones generales respecto a su implantación. Así lo reconocen Denhardt y Gray en un artículo publicado en la *Nacional Civic Review* en 1998 cuando afirman que:

*"One of the most difficult issues in community and economic development is to find a way to respect and extend what Robert D. Putnam(1) has called the "social capital" of the community: those "features of social organization such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit." Obviously, this important need cannot be met by generic development strategies that treat all impoverished communities alike or top-down strategies that fail to involve local citizens. However, **strategies that acknowledge the special character of each neighborhood, that promote a sense of community and responsibility with the neighborhood, and that generate specific interventions designed by and for the particular community** can have a very positive effect". (Denhardt y Gray, 1998).*

Este tipo de afirmaciones no deben extrañarnos en tanto, como acabos de señalar, el NSP es más un conjunto de principios basados en las teorías de la ciudadanía democrática, los modelos de comunidad y sociedad civil y el humanismo organizacional y la teoría del discurso, que un acopio de recetas reformistas "de alcance total" al modo NGP. En este sentido, el NSP no pretende (o no dice pretender) volver al viejo paradigma burocrático, consciente de que si

su discurso se compara con el de la NGP, éste último siempre saldrá victorioso (Denhardt y Denhardt, 2000: 550), sino más bien elaborar un modelo normativo que recuerda al que sostuvo los ímpetus reformistas de la "tercera vía". Sus señas de identidad son colaboración, cooperación y redes de gobierno frente a las que son piedras angulares de la prédica neoempresarial, a saber, competición, elección y mercados públicos. Así, los principios que defiende el paradigma del NSP se resumen en las siete tesis siguientes (Denhardt y Denhardt, 2000 y 2003):

- 1. Servir antes que dirigir.** Según esta máxima, corresponde a las autoridades públicas la función fundamental de ayudar a los ciudadanos en los procesos de articulación de intereses compartidos, antes que intentar controlar o dirigir a la sociedad hacia una dirección impuesta "desde arriba". El gobierno aparece así como un jugador más de un juego en el que los resultados son consecuencia de una responsabilidad compartida por todos los participantes, sean estos empresas comerciales, organizaciones no gubernamentales o ciudadanos que intervienen a título individual en el proceso de toma de decisiones públicas.
- 2. El interés público es el objetivo y no un simple subproducto de la acción política.** Para los defensores del paradigma neopúblico, corresponde a políticos y funcionarios asegurar que las soluciones a los problemas sociales sean compatibles con los principios democráticos de justicia, igualdad y equidad, de manera que dichas soluciones se arbitren mediante un proceso público de deliberación que establezca de antemano el interés público que pretende satisfacerse.
- 3. Pensar estratégicamente, actuar democráticamente.** Para alcanzar los objetivos que una determinada intervención pública persiga, no basta con la participación ciudadana en el establecimiento de la visión colectiva dentro de la cual dicha intervención debe implementarse. Se trata, además, de involucrar a la comunidad en la puesta en marcha de las acciones necesarias para llevar a cabo el programa de actuación. El liderazgo político en el contexto de un gobierno abierto y accesible ha de ser el encargado no tanto de crear comunidades, cuanto de promover el sentido de orgullo cívico y la responsabilidad compartida.
- 4. Servir a los ciudadanos, no a los consumidores.** Para los autores que dan forma al paradigma del NSP, el objetivo de que los servicios públicos respondan realmente a un interés público previamente definido sólo puede alcanzarse si éste resulta de la

consideración de los ciudadanos como tales por parte de las administraciones, esto es, miembros de un colectivo en el que comparten derechos y obligaciones. Así, los ciudadanos han de ser participantes protagonistas en redes de colaboración comunitarias que trasciendan la visión neoempresarial de un ciudadano-cliente motivado exclusivamente por los dictados de sus intereses individuales.

- 5. *La responsabilidad no es un asunto simple.*** Alejándose del sencillo esquema con el que se definía este asunto en el paradigma burocrático y de la visión comercial que de él tiene la NGP, los portavoces del NSP sostienen que en el mundo de la administración en red corresponde a los funcionarios públicos responder ante una nutrida constelación de actores, lo que vuelve mucho más compleja la cuestión de la responsabilidad. Así, administradores y gestores deben, de acuerdo con el nuevo modelo de toma de decisiones públicas, compartir con los otros actores participantes los conflictos producto de dicha complejidad en el afán de hacer de las redes auténticas forjadoras de ciudadanía.
- 6. *Valorar a la gente, no sólo la productividad.*** Sin olvidar la importancia de este parámetro, el NSP propone recuperar el respeto como valor dominante en los nuevos modelos de gestión pública. Así, este paradigma sostiene que las organizaciones públicas y las redes en las que participan tienen más probabilidades de éxito a largo plazo si operan en un contexto de colaboración y liderazgo compartido basados en el respeto hacia todos los participantes. Para formar la conciencia cívica de los funcionarios se hace necesario partir de una visión de los mismos que trascienda el cliché de su interés exclusivo por la seguridad y el salario. Para proceder de igual modo con los ciudadanos, parece imprescindible darles poder y compartir liderazgo en un entorno de ayuda, compromiso y respeto mutuos.
- 7. *Valorar la ciudadanía y el servicio público por encima del espíritu empresarial.*** Por último, el NSP reconoce que los empleados públicos no son dueños de las agencias y los programas en los que intervienen, de manera que el beneficio y las metas basadas en la eficiencia no han de ser los principios que los guíen. Por el contrario, son funciones de los empleados públicos administrar los recursos públicos, proteger y cuidar las organizaciones públicas, o crear ciudadanía y facilitar el diálogo democrático. Los funcionarios públicos deben por tanto servir a los ciudadanos considerando todas las cuestiones que les afectan aunque la competencia para hacerlo esté más allá de los confines de la agencia del gobierno para la que trabajan.

Por último, sólo la colaboración con los ciudadanos permitirá que los riesgos y las oportunidades de la acción pública sean explorados de manera oportuna.

De estos siete fundamentos se deduce con facilidad que el rol que el NSP asigna al ciudadano es sensiblemente distinto a aquel que le asignan las corrientes de reforma administrativa neoempresariales. Es cierto que el NSP retoma el discurso del apoderamiento ciudadano, pero lo hace en el marco de una visión que lejos de despreciar o minusvalorar el papel de las administraciones públicas en el gobierno de las actuales sociedades pretende utilizarlas como catalizadoras de los valores democráticos, la ciudadanía y el interés público. Parece, por tanto, que estaríamos ante la recuperación de la participación ciudadana como elemento esencial para construir una administración democrática en tiempos convulsos. De un paradigma de reforma administrativa que propone lo que algunos autores han denominado "una democracia sin política" pasamos a otro en el que la administración pública se sitúa en el centro de procesos decisionales en forma de red en los que el ciudadano no es sólo receptor de servicios públicos sino colaborador imprescindible de su diseño. De una concepción del ciudadano que lo deteriora hasta dejarlo convertido en mero cliente de los servicios públicos pasamos a otra en la que se exalta la participación ciudadana como valor esencial, y no sólo instrumental, de la democracia.

Sea más una aspiración que una realidad o no, la posición del ciudadano para este paradigma esta clara. Como propietario o accionista del gobierno, y no su cliente, el ciudadano debe de tener un rol activo en el proceso de toma de decisiones públicas. Inspirados en autores como Cooper, Pateman, Wolin o Barber, Denhardt y Denhardt apuestan por la necesidad de reforzar el concepto de ciudadanía más cercano a la tradición aristotélico-rousseauiana, por centrar el discurso de la reforma administrativa en la "política de la participación" frente a la "política del poder", y por utilizar la idea de "moralidad democrática" para justificar la exigencia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas. Dicha participación permitiría no sólo la realización del individuo en su máximo potencial, sino también una mayor cohesión e integración social. Como experiencia educativa, la participación crea conciencia cívica y fomenta la cooperación entre ciudadanos que, de otra manera, sólo son conscientes de su entidad como individuos aislados, y aumenta sus habilidades para tomar decisiones. *"El ciudadano virtuoso es, obviamente, aquel que se compromete en el trabajo de la comunidad"* (Denhardt y Denhardt, 2003:53). Desde esta perspectiva, cualquier ciudadano que presta servicios a su comunidad, incluso fuera de las instituciones de gobierno, es un servidor público puesto que el servicio público no es sino una

extensión de las virtudes que se esperan de todos los ciudadanos en una democracia (Denhardt y Denhardt, 2003:54). De aquí se deduce que el administrador público debe ser contemplado como un ciudadano que convierte sus responsabilidades cívicas en su medio de vida y que, entre otras, tiene la obligación de animar a otros ciudadanos a comprometerse en la gestión de los asuntos propios de su comunidad. Lejos de ser un ciudadano-cliente o un ciudadano consumidor¹¹, el ciudadano-participante, portador de derechos y obligaciones en el más amplio contexto de la comunidad a la que pertenece, no sólo debe recibir servicios públicos de calidad, sino tener la oportunidad de influir en el diseño de dichos servicios.

IV. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: *THE EUROPEAN PRIMER ON CUSTOMER SATISFACTION MANAGEMENT.*

La última parte de este trabajo tiene como objetivo comprobar cuál de las dos aproximaciones al concepto de ciudadano que hemos resumido en los apartados anteriores, ocupa lugar preferente en los documentos de reforma administrativa. Para ello, hemos seleccionado uno de los últimos trabajos publicados por la Unión Europea sobre este asunto. Se trata del *European Primer on Customer Satisfaction Management* (EPCSM) resultado de la colaboración entre la *European Public Administration Network* (EUPAN) y el *European Institute of Public Administration* (EIPA) a petición de la presidencia portuguesa de la Unión Europea. Desde ahora podemos adelantar que, recordando las palabras del profesor Ramió que citábamos más arriba, este documento revela que la asimetría entre las corrientes neoempresariales y las neopúblicas en las reformas administrativas, al menos por lo que a la consideración del ciudadano se refiere, es simplemente desalentadora.

La elección del EPCSM no es caprichosa. En primer lugar, se trata de un documento de reciente publicación que contiene indicaciones de carácter general sobre hacia dónde se dirige la reforma administrativa en Europa en los próximos años, lo cual puede darnos una pista de hasta qué punto la visión reduccionista del concepto de ciudadano empleada por las primeras reformas de la NGP ha sido superada o no. En segundo lugar, el EPCSM se elabora sobre la base de la idea de "satisfacción del consumidor" que, como han señalado algunos autores, se ha convertido en uno de los mantras favoritos de las reformas impulsadas desde la NGP (Abdullah y Kalianan, 2008:89) al hilo de su relación con el apoderamiento del ciudadano

¹¹ Los autores hacen una distinción con la que no coincidimos, según la cual la consideración de ciudadano-cliente correspondería al viejo modelo burocrático de administración y la de ciudadano-consumidor a la NGP. Creemos más adecuadas otras interpretaciones como la de Ramió (2000).

en el proceso de diseño y prestación de los servicios públicos. La lógica que subyace a esta relación parece ser la siguiente: *si los ciudadanos son (o son tratados como) clientes de los servicios públicos, entonces la medición de sus niveles de satisfacción es tarea irrenunciable de las mismas administraciones públicas que les prestan dichos servicios.* El *feedback* resultante supondrá, por un lado, una mejora de la prestación de los servicios y, por el otro, una oportunidad de participación del ciudadano que ha ejercido su derecho a decir algo respecto a dicha prestación. Como señalan Aberbach y Christensen, *“when one thinks of the recipients of public services as customers, they are essentially seen as individuals whose relationship to the state is based on personal satisfaction with the services they receive from government”* (2005:226). Así, la idea de “satisfacción del consumidor” parece ser uno de los *leitmotiv* de las propuestas más recientes sobre reforma administrativa del gobierno de la Unión Europea y su conexión con la idea de ciudadano-cliente se afirma desde el principio en el propio EPCSM, *“the citizen/consumer nowadays is at the top of the agenda in most (if not all) EU Member states”* (EPCSM, 2008: 7).

En efecto, el objetivo último del EPCSM consiste en convertirse en una suerte de “guía para reformadores” en la que la satisfacción del consumidor se coloca como piedra angular de toda experiencia relacionada con la transformación de los servicios públicos. No se trata, sin embargo, de una guía para realizar encuestas de satisfacción al estilo de la publicada recientemente por el Ministerio de Administraciones Públicas en España¹². El interés del EPCSM para este análisis radica en el pretendido compromiso que defiende con una mayor participación de los ciudadanos a lo largo de todo el proceso de elaboración de aquellas políticas destinadas a la prestación de servicios públicos. De ahí, según el documento, que el foco del objetivo reformador deba moverse desde la medición de la satisfacción del ciudadano-cliente al de la gestión de dicha satisfacción mediante la utilización de una serie de técnicas que permitan intervenir al ciudadano desde la fase de decisión a la de evaluación. Como se afirma en el propio documento,

“Strategies of participation and knowledge on needs and performance are essential. This implies that public agencies evolve from a closed, self-centred service provider to an open networking organisation which the public can trust. This occurs through transparent processes and accountability; through democratic dialogue from an internal (resources and activities) focus to an external (output and outcome) focus; and from a classical-design-decision-production-evaluation cycle to an involvement of stakeholders in general, and citizens (as customers) in particular at each and every stage of this cycle. Citizens/customers become co-designers, co-deciders, co-producers and coevaluators” (EPCSM, 2008:31).

¹² “Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción”, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2006.

A continuación presentamos los resultados de un primer análisis guiado por la siguiente pregunta, ¿es cierto que las estrategias para implicar al ciudadano en la gestión pública fomentan el aumento de su participación auténtica en el proceso que abarca desde el diseño hasta la evaluación de los servicios públicos?

En primer lugar, y a partir del análisis de contenido de documento, se puede constatar que el concepto de ciudadano-cliente que maneja el EPCSM en ningún caso se relaciona con derechos de ciudadanía de tipo alguno. Los términos “derecho” y “derechos” sólo aparecen en 7 ocasiones a lo largo del documento en relación con lo que, sólo estirando mucho el concepto, podríamos considerar “derechos ciudadanos”.

- En relación con los posibles roles del cliente externo: *“Citizen (“citizen soumis”): Have to follow rules and inspections, but has elementary **rights** E.g. security”* (p.10)
- En relación con la diferencia entre público y privado en la prestación de servicios: *“These factors combine to build a picture which shows that although the customer role is different in the public sector, the citizen has a **right** to be treated as a customer, and that public service provision must be equitable and fair to all, regardless of background”* (p.11).
- En relación con las Cartas de Servicios: *“The radical idea behind the citizen charter is to give **rights** to the clients of public services. The **rights** are not statutory, but the “pressure” of the promise is such that the organisation will do a great deal to fulfil the promises. With this approach, the citizen charter helps the client switch from a relatively passive role of waiting for what the organisation has in mind for him or her. The offered **rights** stimulate the idea that the organisation treats him with respect. This gives the client a certain dignity”* (p.64).
- En relación con la Carta de Servicios del Municipio de Sevenum en Holanda: *“You, as a resident of Sevenum, have the **right** to expect us to do well, but if nothing has been laid down in that respect, you cannot call us to account for anything”* (p.64). *“Each citizen and entrepreneur has a **right** to services provided by our staff. These services are characterised by empathy, helpfulness, solution-oriented thinking, respect and “a promise is a promise”* (p.65).

En segundo lugar, y a partir del análisis de las experiencias reales que se presentan en el EPCSM como mecanismos adecuados para incrementar la participación del ciudadano-cliente en la gestión de los

servicios públicos, puede constatarse que dichos mecanismos tienen más bien la apariencia de ser una suerte de herramientas de “colaboración tutelada” del ciudadano con la Administración. En este sentido, el documento presenta hasta catorce métodos dirigidos a fomentar la participación del ciudadano-cliente:

- Acopio de información del personal de primera línea sobre las percepciones del ciudadano/cliente.
- Encuestas de satisfacción.
- Trazado del trayecto del cliente.
- Test in situ de facilidad de uso de las TIC o documentos administrativos.
- Consultas.
- Uso de las TIC para conocer la reacción de los usuarios.
- Paneles de ciudadanos.
- Entrevistas de grupo.
- Comprador misterioso.
- Cartas de Servicios.
- Uso de comentarios y reclamaciones de los usuarios para conocer su reacción
- *Open Space Technology/World Café*
- Etnografía
- Segmentación

Lo primero que debe señalarse respecto a este conjunto de iniciativas que según el EPCSM involucran al ciudadano-cliente en los procesos de gestión pública, es que algunas de ellas no son sino técnicas de investigación utilizadas en distintas disciplinas por lo que, obviamente, no pueden considerarse métodos de participación ciudadana. Es el caso de la Etnografía y la Segmentación. Por su parte, *Open Space* es una técnica de debate para moderar reuniones que se convocan con el objeto de discutir sobre grandes temas divididos en materias más concretas (*tracks*). Por razones distintas apartamos del análisis otro par de iniciativas. En el caso de la iniciativa “Acopio de información del personal de primera línea sobre las percepciones del ciudadano/cliente” no se trata tanto de involucrar a los ciudadanos, cuanto de implicar al personal de la administración en contacto directo con aquellos en, por ejemplo, la mejora de algunos procedimientos. Por último, la iniciativa “Comprador misterioso” ni siquiera supone participación ciudadana alguna, puesto que suelen ser empresas privadas las encargadas de realizar los estudios sobre la calidad de los servicios contratando al efecto “actores/investigadores” entrenados en este tipo de técnica.

El resto de los instrumentos de participación se han ordenado provisionalmente en base a una serie de criterios que pueden dar una

idea del punto del proceso de adopción de decisiones/provisión del servicio en el que el ciudadano interviene y de la naturaleza de esa intervención. Del cruce entre los instrumentos de participación y los criterios seleccionados se obtiene el CUADRO 1, siendo dichos criterios o variables los siguientes:

(1) Número potencial de ciudadanos participantes. No todos los instrumentos de participación que según el EPCMS facilitan la incorporación activa del ciudadano-cliente al proceso de gestión pública permiten la intervención del mismo número de ciudadanos. En algunos casos la Administración que propone la iniciativa sólo puede invitar a participar a un **pequeño** número de ciudadanos puesto que la propia naturaleza del instrumento de participación no permite proceder de otra manera. Es el caso de los "Trazados del Trayecto del Cliente", de los "Tests in situ de la facilidad de uso de las TIC o documentos administrativos", de las Entrevistas de Grupo. En otros casos, el número potencial de ciudadanos participantes en la iniciativa es muy **variable** puesto que hay algunos instrumentos de participación que, dependiendo del fin que persigan, pueden contar con un número mayor o menor de participantes. En este caso se encuentran las "Encuestas de Satisfacción", los procedimientos de "Consulta" y los "Paneles de Ciudadanos", para los cuales puede seleccionarse un pequeño grupo de ciudadanos o una muestra de la población en general. Por último, otras tres iniciativas ofrecen la posibilidad de participar a un número **infinito**¹³ de ciudadanos puesto que, si bien la iniciativa es tomada por la Administración, la participación queda absolutamente abierta a todos ellos que quieran participar en ella dependiendo por tanto, de que los ciudadanos utilicen o no el instrumento de participación. En esta situación están el "Uso de las TIC para conocer la reacción de los usuarios", las "Cartas de Servicios" y el "Uso de comentarios y reclamaciones de los usuarios para conocer su reacción".

(2) Modos de participación. La invitación de la Administración a la participación ciudadana en las iniciativas presentadas en el ECPSM puede realizarse al menos de dos maneras distintas en función de si la iniciativa exige o no la pertenencia del ciudadano a un grupo social de referencia (por ejemplo, una minoría étnica o un grupo de edad). Si se da esta circunstancia, nos encontraríamos con lo que hemos denominado participación **grupal**, mientras que en la mayoría de los casos la invitación a participar se realiza al ciudadano **individual**, es decir, sin considerar otra circunstancia que su calidad de tal ciudadano. Aunque en teoría puede argumentarse que salvo algunas excepciones, todas las iniciativas pueden exigir de una participación grupal, las experiencias que se recogen en el ECPSM sólo se refieren

¹³ En la segunda acepción del término en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como "muy numeroso o enorme".

a este modo de participación en el caso de la "Consulta" y de las "Entrevistas de Grupo". Además, debe recordarse que en tres de las nueve iniciativas ("Uso de las TIC para conocer la reacción de los usuarios", "Cartas de Servicios" y "Uso de comentarios y reclamaciones de los usuarios para conocer su reacción") la Administración ni siquiera puede asegurar la participación de los ciudadanos, puesto que la misma depende de una decisión individual que posteriormente será analizada como reacción (*feedback*) de los usuarios de los servicios públicos.

(3) Iniciativa. En general, puede argumentarse que ha de ser la **Administración** quien facilite los medios para que los ciudadanos participen en la gestión de los servicios públicos, de manera que lo más frecuente es que sea la propia Administración quién tome la iniciativa de convocar a los participantes en los distintos tipos de experiencias participativas. Sin embargo, también puede ocurrir que la Administración no convoque directamente a los **ciudadanos**, sino que ponga a su disposición instrumentos de participación que pueden ser utilizados o no. Este último sería el caso del "Uso de las TIC para conocer la reacción de los usuarios", las "Cartas de Servicios" y el "Uso de comentarios y reclamaciones de los usuarios para conocer su reacción". Mediante el uso de estas tres herramientas, la Administración no puede asegurar la participación ciudadana puesto que, una vez lanzada la iniciativa, la respuesta del público depende de la voluntad que éste tenga de participar en un proceso abierto que se escapa del control de la Administración.

(4) Momento del proceso de gestión en el que el ciudadano participa. El principal argumento que justifica la propia elaboración del ECPMS es que el conjunto de instrumentos de participación que el documento promociona es adecuado para que el ciudadano/cliente tome parte en el proceso de gestión desde el momento del diseño del servicio hasta el de su evaluación. A esta participación integral del ciudadano es precisamente a lo que el ECPMS se refiere cuando sostiene promover el paso de la más tradicional medición de la satisfacción al de la gestión total de dicha satisfacción. En este sentido, se supone que las iniciativas que presenta el ECPMS deben fomentar la participación ciudadana en cualquiera de las fases del proceso de provisión de servicios públicos, esto es, en las fases de **diseño, decisión, producción y evaluación**. Como se verá más adelante, la mayoría de los instrumentos de participación que recoge el ECPMS se limitan a abrir el abanico de posibilidades de participación ciudadana en la fase de evaluación impulsando así una participación de naturaleza más bien reactiva. No se discute aquí si estos instrumentos pudieran emplearse en otras fases del proceso de gestión pública.

(5) Ultima decisión sobre la mejora del servicio. Una vez que cualquiera de estos instrumentos de participación ha sido utilizado por la Administración, se abre la posibilidad de que ésta inicie un nuevo proceso de toma de decisiones que replantee la prestación del servicio de cara a su posible mejora. Teóricamente se abren aquí un par de posibilidades respecto al nuevo proceso abierto. La primera es que la intervención del **ciudadano** asegure la mejora del servicio. La segunda es que el ciudadano pierda el control sobre nuevo proceso y sean los **gestores** públicos los encargados de diseñarlo y ejecutarlo. Es evidente que la intervención del ciudadano, si el instrumento de participación de que se trate ha sido bien empleado, ha de ser tomada en cuenta por los gestores en el nuevo proceso de mejora. Sin embargo, en todos los casos expuestos en el ECPMS, los ciudadanos carecen de la posibilidad de decidir sobre si efectivamente el servicio se mejorará o no.

(6) Seguridad de que la opinión será considerada. Este último criterio está directamente relacionado con el anterior. Aunque teóricamente el ciudadano podría recibir algún tipo de garantía sobre la atención que la Administración haya de prestar a su participación, en la práctica ninguno de los instrumentos a los que se refiere el ECPMS ofrece tal garantía. Así, una vez que el ciudadano ha intervenido en el proceso de gestión, nadie en la Administración le asegura que sus opiniones vayan a ser tenidas en cuenta para posteriores actuaciones. No se está afirmando aquí que la Administración no considere la participación del ciudadano, sino que éste no tiene seguridad alguna de que esto sea así.

CUADRO 1. Instrumentos de participación según el ECPMS y naturaleza de la intervención del ciudadano

	Encuestas de satisfacción	Trazado del trayecto del cliente	Test in situ de la facilidad de uso de las TIC o documentos administrativos	Consultas	Uso de las TICS para conocer la reacción de los usuarios	Paneles de ciudadanos	Entrevistas de grupo	Cartas de Servicios	Uso de comentarios y reclamaciones de los usuarios para conocer su reacción
Nº potencial de ciudadanos	Variable	Pequeño	Pequeño	Variable	Infinito	Variable	Pequeño	Infinito	Infinito
Modos de participación	Individual	Individual	Individual	Grupal	Individual	Individual	Individual/Grupal	Individual	Individual
Iniciativa	Administración	Administración	Administración	Administración	Ciudadanos	Administración	Administración	Ciudadanos	Ciudadanos
Momento del proceso	Evaluación	Evaluación	Evaluación	Diseño	Evaluación	Decisión Evaluación	Evaluación	Evaluación	Evaluación
Última decisión	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores	Gestores
Seguridad de que la opinión será considerada	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Fuente: elaboración propia a partir de los datos que aparecen en el Capítulo 4 del EPCSM

A pesar de su carácter provisional¹⁴, este Cuadro presenta algunas constantes sobre las que merece la pena llamar la atención.

En primer lugar, la mayoría de las iniciativas de participación ciudadana presentadas en el EPCSM involucran a un número muy pequeño de ciudadanos y sobre la base de sus gustos y opiniones individuales, al estilo de lo que ocurre en los estudios de mercado realizados para conocer el uso de un producto o sus virtudes potenciales. Por tanto, la lógica que subyace a este tipo de iniciativas parece estar más cerca de lo que Lowndes, Pratchett y Stoker (2001) han denominado "*consumerist methods*", que a otro tipo de experiencias de participación democrática en la que el ciudadano interviene en los procesos de toma de decisiones en calidad de miembro de la comunidad (presupuestos deliberativos, forums, jurados, consejos ciudadanos, etc). Cuando ni siquiera estas experiencias de democracia participativa parecen acercarse a un modelo de participación auténtica (Colino y del Pino, 2008), resulta difícil creer que este tipo de participación se producirá en los complejos procesos de gestión de servicios públicos.

En segundo lugar, en la mayoría de los ejemplos con los que el EPCSM ilustra las distintas iniciativas, el momento del proceso de gestión en el que el ciudadano interviene es el de la evaluación del servicio, una vez que éste está de hecho funcionando. Esto significa que el papel asignado al ciudadano queda lejos del de co-diseñador, co-decisor y, mucho menos, co-productor del servicio en cuestión. La mayoría de estos métodos de participación consisten, en realidad, en recabar la opinión de los usuarios sobre servicios públicos actualmente existentes y no sobre el diseño de servicios virtualmente realizables.

¹⁴ Cabe destacar un par de extremos que explican la provisionalidad de los resultados obtenidos y la dificultad para alcanzar mayores niveles de generalización, lo que complica por el momento pasar al análisis de lo que Pollit (2007:111) ha denominado "la fase de los efectos". En primer lugar, las iniciativas de participación presentadas por el EPCSM no son en absoluto homogéneas de manera que cada una de ellas no se ha llevado a cabo de la misma manera en todas las administraciones en las que se ha puesto en marcha. Por ejemplo, en el caso de las Cartas de Servicios, uno de los más analizados por la literatura especializada, puede afirmarse que ni todas ellas se han elaborado siguiendo los mismos procedimientos, ni su contenido es en muchos casos siquiera comparable. Lo mismo puede decirse de los Paneles de Ciudadanos, realizados en ocasiones con un grupo muy pequeño de ciudadanos que atienden a convocatorias públicas hechas a través de los medios de comunicación y otras veces con voluntarios seleccionados mediante sorteo al modo en que se procede en el caso de los jurados populares. En segundo lugar, la aplicación generalizada de estas técnicas de participación está aún lejos de ser un hecho. Mientras que en países como el Reino Unido son prácticas extendidas e impulsadas por el mismo gobierno central, en otros como España los niveles de difusión que pueden alcanzar son todavía una incógnita.

En tercer lugar, y aún más importante, en ninguna de las iniciativas de participación recogidas en el EPCSM, el ciudadano tiene control alguno ni sobre hasta qué punto la Administración tendrá en cuenta su intervención, ni sobre la ejecución de las mejoras a las que dicha intervención pueda conducir. Menos aún, el ciudadano puede esperar recompensa alguna por parte de la administración en caso de que ésta no cumpla las “promesas” sobre los estándares de calidad de los servicios, a no ser que se considere como recompensa regalar un vale para comprar flores por un valor de diez euros, cual es el caso de lo que dispone la Carta de Servicios del municipio holandés de Sevenum (EPCSM, 2008: 64).

Por todo lo anterior, puede concluirse que el uso del término ciudadano-cliente, en el EPCSM no parece tener demasiada relación con aquello que promete, esto es, dar más poder a los ciudadanos. En el caso del EPCSM, el término “ciudadano-cliente” se combina con el de “consumidor” que es seguramente el que mejor se acomoda al conjunto de técnicas de participación que allí se recogen. Es posible que no puedan negarse las virtudes de estas técnicas para mejorar la calidad de los servicios públicos y también es posible que su utilización sistemática por parte de las administraciones públicas contribuya a que éstas dispongan de diagnósticos más precisos sobre distintas alternativas de mejora. Cosa bien distinta, sin embargo, es que las mismas contribuyan a un aumento de la auténtica participación ciudadana. Es cierto que el EPCSM no presenta estas técnicas como si fueran a producir tal efecto. De hecho, la palabra democracia apenas se menciona un par de veces a lo largo de las casi cien páginas del documento. Pero entonces, ¿qué significa co-diseñar, co-decidir, co-producir y co-evaluar los servicios públicos en una democracia?

V. CONCLUSIONES.

“Si no se produjera una adecuada adaptación del concepto [de ciudadano-cliente] al marco de lo público, nos encontraríamos con el reforzamiento de una peligrosa tendencia para el funcionamiento del sistema democrático. Esta tendencia es la de la destrucción del ciudadano como depositario del deber y del derecho a la participación en las decisiones esenciales de la sociedad en que vive, y su sustitución por un ‘cliente’ o ‘consumidor’ de servicios generados por el Estado (...)” (Villoria Mendieta, 1996).

Las administraciones públicas contemporáneas se encuentran en medio de un trepidante proceso de reforma. Fuentes inspiradoras de dicho proceso son dos paradigmas teóricos que responden a otras tantas maneras de contemplar el papel del Estado y de los ciudadanos en la prestación de servicios públicos. La Nueva Gestión

Pública, animada por los principios de neoliberalismo político, la teoría económica de la democracia y la escuela de la elección racional, aspira a un Estado mínimo y considera al ciudadano como cliente de los servicios que ese Estado (sólo o en compañía de otros) presta. Sus instrumentos de intervención son claramente identificables, a saber, privatización, externalización, gestión contractual, fijación de objetivos, medición del rendimiento, etc. Su palabra favorita también se descubre fácilmente: mercado. Por su parte, la corriente neopública de reforma administrativa pretende dar cobertura a un conjunto bien amplio de iniciativas de reforma, principalmente implementadas a nivel local, que tienen como objetivo la implicación de los ciudadanos en la prestación de servicios públicos a través de redes de colaboración en las que las organizaciones estatales son sólo uno de los actores participantes. Partiendo de la idea de que los ciudadanos no son los clientes de las administraciones públicas, sino sus dueños, el Nuevo Servicio Público fundamenta su aspiración de conseguir individuos colmados de virtudes cívicas en la teoría aristotélica de la ciudadanía democrática, el debate sobre la recuperación de la sociedad civil y la formación de capital social y el pensamiento posmoderno. Sus instrumentos de intervención son todos aquellos que permitan la construcción de coaliciones entre las organizaciones públicas, las del Tercer Sector, otros agentes privados y ciudadanos para proveer servicios públicos de calidad basados en acuerdos consensuados. Su palabra favorita se desvela sin dificultad: participación.

Una vez que el paradigma burocrático parece definitivamente desalojado de nuestro debate sobre la reforma administrativa y que la puesta en marcha de las reformas asociadas a ambos paradigmas ha desbordado sus posiciones ideológicas de partida, el estado mercantilizado y la participación ciudadana conviven en la realidad de la gestión pública actual, al menos en el nivel micro. Esta situación no está exenta de contradicciones, puesto que el hecho de que una misma administración contemple a los ciudadanos desde perspectivas en algunos casos opuestas puede generar problemas asociados, por ejemplo, a la asunción de responsabilidades por parte de los distintos actores implicados en el proceso de toma de decisiones. Reconciliar planteamientos como los de Von Mises y los de Barber puede resultar cuanto menos "complicado".

Ahora bien, si nos movemos del abigarrado mundo de las micro reformas al de las macro tendencias que marcan las organizaciones internacionales, encontramos un discurso predominante que, utilizando el argumento del apoderamiento del ciudadano, termina resultando más bien en un fiasco. Del análisis de uno de los últimos documentos publicados por la Unión Europea sobre este asunto – el *European Primer on Customer Satisfaction Management* (ECPMS) puede concluirse, por el momento, que el concepto de "ciudadano"

que en él se maneja se corresponde con la versión de “ciudadano-cliente-consumidor”, una de las interpretaciones preferidas por la línea “más dura” de las corrientes de reforma neoempresariales. Alcanzamos esta conclusión a partir del análisis del contenido del EPCMS y del examen de las herramientas que en él aparecen como potenciadoras de la participación ciudadana en todas las fases del proceso de prestación de servicios públicos. En este sentido, no ponemos en duda la mejora a la que dichas herramientas pueda conducir en el camino hacia una “gobernanza receptiva” (“*responsive governance*”). Simplemente nos preguntamos en qué sentido las actuales reformas de la gestión pública se mueven realmente hacia una administración centrada en el ciudadano o, dicho de otro modo, en qué medida nos estamos alejando de un tipo de reforma a la que Denhardt y Denhardt han denominado “*adminicentric*”.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

Abdullah, H. y K. Maniam. 2008. “From Customer Satisfaction to Citizen Satisfaction: Rethinking Local Government Service Delivery in Malaysia”, *Asian Social Science* 51 (11).

Aberbach, J. D. y T. Christensen. 2005. “Citizens and Consumers”, *Public Management Review* 7 (2).

Alford, J. 2002. Defining the Client in the Public Sector: A Social Exchange Perspective” en *Public Administration Review* 62 (3).

Andrews, M. 2003. “New Public Management and Democratic Participation: Complementary or Competing Reforms? A South African Study”, *International Journal of Public Administration* 26 (8 y 9)

Beltrán, M. 1986. *La construcción administrativa de la realidad social*. Madrid: INAP.

Christensen, T. y P. Laegrid. 2002. “Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens”, *The Journal of Political Philosophy* 10 (3).

Colino, C. y E. del Pino. 2008. “Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa”, *Revista Catalana de Dret Públic* 37.

DeLeon, L. y R. Denhardt. 2000. “The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review* 60 (2).

Denhardt, R. y J.V. Denhardt. 2000. “The New Public Service: Serving rather than Steering”, *Public Administration Review* 60 (6).

Denhardt, R. y J.V. Denhardt. 2003. *The New Public Service. Serving, not Steering*. Nueva York/Londres: Sharpe.

Denhardt, R. y J.V. Denhardt. 2007. *The New Public Service. Serving, not Steering. Extended version*. Nueva York/Londres: Sharpe.

Denhardt, R. y J. E. Gray. 1998. "Targeting Community Development in Orange County, Florida", *National Civic Review* 87 (3).

Dreyfus, F. 1999. "What Kind of a Citizen for What Kind of State", en L. Rouban (ed.), *Citizens and the New Governance*. Amsterdam, Bruselas: IOS/IIAS Press.

Echebarria, K. 2000. "Reivindicación de la reforma administrative: Significado y modelos conceptuales", ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Eptsein, P., L. Wray y C. Harding. 2006. "Citizens as Partners in Performance Management" en *Public Management*, noviembre 2006. www.vbgov.com/file_source/dept/.../citizens_as_partners.pdf.

Fountain, J.E. 2001. "Paradoxes of Public Sector Customer Service", en *Governance* 14 (1).

Frederickson, G. H. 1992. "Hacia una teoría del público para la administración pública", *Gestión y política pública* 1 (1).

Greve, C. y P. Kragh Jespersen. 1999. "New Public Management and its Critics. Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizen?" en L. Rouban (ed.) *Citizens and the New Governance*. Amsterdam, Bruselas: IOS/IIAS Press.

Hood, C. 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980's" en H. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (eds.). 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

King, S.F. 2007. "Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government", *Government Information Quarterly* 24.

Lowndes, V., L. Pratchett y G. Stoker. 2001. "Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives", *Public Administration* 79 (1).

Ministerio de Administraciones Públicas. 2006. *“Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción”*, Madrid.

OCDE. 1987. *Administration as service. The public as client*. París.

OCDE. 1995. *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*, París.

Olías de Lima, B. 2001. “La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública”, en B. Olías de Lima (coord.), *La Nueva Gestión Pública*. Prentice-Hall: Madrid.

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”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 25, Caracas.

Peters, B.G. y J. Pierre. 2000. “Citizen Versus New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment”, *Administration & Society* 32 (1).

Pierre, J. 1995. “The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market”, en B.G. Peters y D.J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.

Pollit, C. 2007. “The New Public Management: An Overview of Its Current Status”, *Administration and Public Management Review* 8.

Raadschelders, J. 1995. “Rediscovering Citizenship: Historical and Contemporary Reflections”, *Public Administration* 73.

Ramió Matas, C. 2000. “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

Ramió Matas, C. 2001. “Los ponencias de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21, Caracas.

Román Masedo, L. 2001. “La cultura organizativa y la ética pública”, en B. Olías de Lima (coord.), *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice-Hall.

Román Masedo, L. 2010. "Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente", ponencia presentada en el X Congreso Español de Sociología celebrado en Pamplona en julio de 2010.

Rouban, L. 1999. "Introduction", en L. Rouban (ed.), *Citizens and the New Governance*. Amsterdam, Bruselas: IOS/IIAS Press.

Ryan, N. 2001. "Reconstructing Citizens as Consumers: Implications for New Models of Governance", *Australian Journal of Public Administration* 60 (3).

Sánchez Guzmán, J.R. 2004. "Marketing en las organizaciones públicas complejas: el ciudadano como cliente", *Provincia* 11.

Schedler, K. y J. Felix. 2000. "Quality in Public Management: The Customer Perspective", *International Public Management Journal* 3.

Vigoda, E. 2002. "Rethinking the identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction" (poli.haifa.ac.il/~eranv/material_vigoda/pam8-1-1-vigoda.pdf).

Vigoda, E. 2003. "Performance an Democracy in the Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society (Part A – Administrative Performance, Trust in Government, and Social Equality)", *International Journal of Public Administration*, 26 (8 y 9).

Vigoda, E. 2003. "Performance an Democracy in the Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society (Part B – Administrative Performance, Citizen's Participation, and Community Involvement)", *International Journal of Public Administration* 26 (8 y 9).

Vigoda, E. y F. Yuval. 2004. "The State of Bureaucracy: Public Opinion about the Performance of Government Agencies in Israel", *International Journal of Public Opinion Research* 16 (1).

Vigoda, E., A. Shoham., N. Schwabsky y A. Ruvio. 2008. "Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight-Country Exploration of Citizen's Perspectives", *Public Administration* 86 (2).

Villoria Mendieta, Manuel (1996), *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: INAP/BOE.

Weller, P. 1997. "Are Prisoners Clients?", *Australian Journal of Public Administration* 56 (1).