



RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas

ISSN: 1577-239X

usc.rips@gmail.com

Universidade de Santiago de Compostela
España

Román Masedo, Laura

Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente
RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, vol. 11, núm. 1, 2012, pp. 81-103
Universidade de Santiago de Compostela
Santiago de Compostela, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38024605004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente¹

Laura Román Masedo

(UNIVERSIDAD DE A CORUÑA, ESPAÑA)

laura.roman@udc.es

Resumen: Este artículo examina la expansión del uso del término ciudadano-cliente en el discurso actual de los gestores públicos. Su objetivo es analizar las contradicciones teóricas de este uso y sus implicaciones para los conceptos tradicionales de ciudadanía, particularmente en su conexión con el asunto de la participación ciudadana. En relación con lo anterior, se presenta además un análisis del *European Primer on Customer Satisfaction Management*, documento publicado recientemente bajo el patrocinio de la Unión Europea, que presenta una serie de iniciativas de gestión pública pretendidamente relacionadas con el aumento de las posibilidades de dicha participación.

Palabras clave: Ciudadano, cliente, gestión, participación.

Abstract: *This article examines the increasing use of the term citizen-client in the current discourse of public managers. Its objective is to analyze the theoretical contradictions within this usage, and its implications for traditional notions of citizenship, particularly in connection with the subject of citizen participation. Moreover, the article presents an analysis of the European Primer on Customer Satisfaction Management, a document recently published under the auspices of the European Union, which refers to a number of public management initiatives intended to increase opportunities for such participation.*

Key words: Citizen, client, management, participation.

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).

A sistimos durante los últimos años a la consolidación de un nuevo discurso administrativo en el que el concepto de ciudadano-cliente ocupa una posición central. Este discurso, defendido con más o menos vigor por distintas administraciones públicas pero asumido como propio desde las posiciones ideológicas más

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. Fue presentado en su primera versión en el X Congreso Español de Sociología celebrado en Pamplona en julio de 2010. Agradecemos a los participantes en el Grupo de Trabajo “Sociología Política” sus comentarios sobre el mismo.

variadas, ha ido calando en el “imaginario colectivo” de gestores y directivos públicos hasta el punto de que éstos parecen no poder referirse ya a los ciudadanos en su condición de tales o, dicho de otra manera, como si esta condición resultase insuficiente o inapropiada. Así, el tratamiento (real o simbólico) del ciudadano como consumidor o cliente de las administraciones públicas se ha convertido en una suerte de mantra del “gremio” reformista en su búsqueda de un modelo de administración nueva, eficaz, eficiente, barata, ágil, transparente, ética, participativa, etc.

El concepto de ciudadano-cliente fue una de las ideas que sustentó las reformas administrativas de la Nueva Gestión Pública (NGP) contenidas en la agenda política de los años setenta y ochenta del siglo pasado. Sin embargo, su sombra es alargada y parece haber dejado una huella por el momento indeleble en el panorama de reformas actual. En efecto, 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”.

Esta paradoja obliga a preguntarse por los efectos de las reformas asociadas a la NGP, a pesar de su ya más que conocida ejecución desigual y sus resultados asimismo dispares. Porque una cosa es pretender que se haya producido un desplazamiento desde un paradigma de reforma a otro, y otra muy distinta que dicho desplazamiento se haya producido “de verdad”. En otras palabras, una cosa es pretender estar ya en la época de la creación de redes de interacción público-privadas y otra bien distinta haber superado la herencia de los principios neoliberales que inspiraron originalmente a la NGP. La pregunta de investigación que anima este trabajo se fundamenta en el hecho de que cualquier reforma administrativa impulsada por una fuerte voluntad política provoca una serie de consecuencias que van más allá de la simple aplicación de nuevos procedimientos y técnicas de gestión pública. Estas consecuencias son para el científico social tanto o más importantes que las medidas concretas que resultan de aquellas reformas, puesto que sus efectos sobre la realidad social pueden llegar a construir nuevos sujetos y objetos sociales. En este sentido, aquí sostenemos que la utilización masiva del término “ciudadano-cliente”, no sólo no aporta nada a los conceptos tradicionales de ciudadanía, sino que añade confusión al debate alentando expectativas sobre la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos bajo la falsa apariencia de que dicha participación aumentará sus derechos democráticos. A su vez, aquel uso indiscriminado del término “ciudadano-cliente” amenaza con desplazar el siempre imprescindible debate sobre el contenido del concepto de ciudadanía, a base de insistir en la sustitución real o simbólica del concepto de ciudadano por el de “ciudadano-cliente”.

Este trabajo parte de dos premisas. En primer lugar, entendemos que a pesar de que en algunos países se está dando marcha atrás en la ejecución de medidas asociadas a la Nueva Gestión Pública (Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler, 2006:468), este movimiento reformista no sólo no está muerto sino que, en palabras de Christopher Pollit, ni siquiera está comatoso (Pollit, 2007:113). Por tanto, en segundo lugar, y a pesar de que según algunos autores (Rhodes, 1997; Bovaird y Löffler, 2003; Prats Catalá, 2004) nos estamos desplazamos hacia el nuevo modelo de la gobernanza para describir los cambios que afectan a la teoría y la práctica de la administración pública, resulta imprescindible, precisamente ahora, analizar el legado de la NGP y evaluar las consecuencias de la implementación de algunas de sus medidas en línea con lo que sostienen autores como Hood y Peters (2004).

En el marco de la argumentación anterior, la primera parte de este trabajo tiene como objetivo profundizar en el análisis del concepto de ciudadano-cliente, entendido como una construcción político-administrativa de imprevisibles consecuencias sociales (insistimos, simbólicas o reales). Se pretende así poner al día las contribuciones que se han hecho al análisis de este asunto en la literatura científica española (Subirats, 1992 y 1995; García Solana 2001; Costas Comesaña, 2007) con el objeto de devolver al debate académico un asunto de plena vigencia en un gran número de países de nuestro entorno. En segundo lugar, y al objeto de comprobar empíricamente la orientación de las actuales tendencias reformistas de la Unión Europea en este punto, se analiza de manera exploratoria una de sus últimas publicaciones, financiada bajo la Presidencia portuguesa de la Unión. Se trata del *European Primer on Customer Satisfaction Management* (EPCSM) 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).

El paradigma del ciudadano-cliente

“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”.

“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

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>.

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.

En este apartado del trabajo presentamos una reflexión sobre el concepto de ciudadano-cliente, su conexión con otros aspectos de la Nueva Gestión Pública, y las críticas que ha recibido por una parte no poco considerable de los especialistas en el tema.

Relevancia del problema

Quizás resulte algo exagerado utilizar el término "paradigma", en el sentido propio de las ciencias sociales, para referirse a la visión del concepto de ciudadano que se desprende de las reformas asociadas a la NGP. Así, a estas alturas ya se tienen evidencias de que el concepto de ciudadano que manejan los reformadores de la NGP podría ser "*una completa constelación de creencias, valores y técnicas, etc.*", pero que desde luego éstas no son "*compartidas por los miembros de una determinada comunidad*"⁵. Sin embargo, no es menos cierto que la utilización masiva de la idea de ciudadano-cliente-consumidor sí que ha abierto un interesante debate sobre los distintos modelos que describen cuál es o cuál debería ser la relación del individuo con el Estado en el siglo XXI⁶. En este sentido, el concepto de ciudadanía ha pasado a

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.csa.e.map.es/csi/tecnicmap/tecnicmap_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. Kuhn, Thomas S.; *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd Ed., Univ. of Chicago Press, Chicago & Londres, 1970.

6. La actualidad del debate se pone de manifiesto no sólo en la abundante bibliografía sobre el mismo, sino también en la celebración de eventos con este asunto como tema monográfico de discusión. Tal es el caso de la reunión del *European Group for Public Administration* celebrada en julio de 2009 en Helsinki.

formar parte de los análisis sobre las reformas administrativas de los últimos treinta años (Aberbach y Christensen, 2005; Christensen y Laegreid, 2002; Fountain, 2001; Raadschelders, 1995; Haque, 1999; Drewry, 2005) saliendo así del ámbito de las disciplinas que tradicionalmente se venían ocupando del mismo, como son la filosofía y la teoría políticas.

En efecto, el movimiento de reforma administrativa que comienza en los años ochenta del siglo XX conduce a los especialistas en administración y gestión pública a profundizar en conceptos sólo antes discutidos por algunos de ellos dentro de la disciplina. ¿Por qué se produce este fenómeno? ¿Qué tienen las reformas de la NGP que no tengan las anteriores? No es – ni será – la primera vez que las administraciones públicas atraviesan una situación crítica necesitada de una verdadera transformación. Entonces, ¿por qué ahora hemos de instalar parte de nuestras reflexiones en un ámbito que trasciende el dominio que convencionalmente nos ha correspondido? La respuesta es sencilla. La NGP incorpora “nuevas” técnicas de gestión a la administración pública - o simplemente “importa” técnicas de gestión de la empresa privada a la administración pública -, como otras reformas anteriores, pero lo hace en el marco de una filosofía concreta. Como afirman DeLeon y Denhardt refiriéndose al movimiento de reforma en los Estados Unidos, *“There is, of course, a long-standing tradition in public administration that government should be run like business (...) The reinvention movement takes this idea one step further arguing that government should not only adopt the ‘techniques’ of business administration, but it should also adopt the ‘values’ of business”* (DeLeon y Denhardt, 2002:90). Como es bien conocido, en el caso de Europa esta reforma administrativa comienza con el impulso de la Nueva Derecha británica y la consiguiente ruptura del consenso o “pacto social-liberal” de la posguerra, utilizando la expresión de Dahrendorf, aunque las reformas de la NGP pronto trascienden los límites de ideologías políticas concretas (Drewry, 2005; Clarke 2004a, 2004b, Clarke y Newman, 2005).

En este sentido, el concepto de ciudadano-cliente no es ajeno al conjunto de críticas que ha suscitado la NGP, y nos atreveríamos a sugerir que por la misma razón que han recibido críticas otros componentes de este movimiento de reforma, a saber, su participación de un compacto conjunto de valores que apuestan por la disminución cuando no retirada del Estado de su papel hegemónico de provisor de servicios públicos desde la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, esta reflexión parte del hecho de que el uso del término ciudadano-cliente no es “sólo una cuestión de estilo”, sino que encierra, o puede encerrar, cambios sustanciales en la relación entre el ciudadano y la Administración.

Planteamiento del problema.

En efecto, la consideración de los ciudadanos como “clientes” o “consumidores”⁷ 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 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 públicos⁸. 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”. Detengámonos por un momento en esta afirmación.

En las relaciones cotidianas entre administración y ciudadano, éste último desempeña los más variados roles. Un ciudadano es paciente en un hospital público, estudiante en una universidad pública, beneficiario de una prestación pública, interno en una cárcel del Estado, o varias de estas cosas al mismo tiempo. En cada uno de estas situaciones, el ciudadano es paciente, estudiante, beneficiario o preso en su calidad de ciudadano, es decir, esta cualidad está en la base de sus relaciones con la administración. ¿Cuál es entonces el problema de que el ciudadano, en su calidad de tal, sea además cliente de la administración? Para responder esta pregunta es necesario entender la profunda diferencia que existe entre los roles que acabamos de poner como ejemplo y el rol “cliente”. Dicha diferencia radica, precisamente, en que éste último identifica de manera completa al individuo en sus relaciones comerciales en el Mercado, esto es, el individuo que se acerca a la empresa privada en busca de la prestación de determinados servicios no lo hace en calidad de ciudadano y por tanto no puede reclamar la concesión de dichos servicios en base a los derechos que le asisten. El nexo entre el cliente y la empresa privada no son los derechos políticos y sociales que componen el concepto de ciudadano, sino el pago de una cantidad establecida normalmente, y salvo casos de regateo, sólo por una de las partes, el productor.

De lo anterior se deduce que mientras el ciudadano puede desempeñar distintos papeles en su relación con la administración, dicha relación está siempre determinada en origen por la posición del individuo respecto al Estado, posición que, defendamos el concepto de ciudadanía que defendamos, es esencialmente distinta a la posi-

7. 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.

8. 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”.

ción de un cliente respecto a la empresa privada en las relaciones comerciales. Dicho de otro modo, el problema que plantea el concepto de ciudadano-cliente estriba en la posibilidad de que éste último sustituya total o parcialmente al primero, esto es, que las relaciones comerciales sustituyan a las relaciones de ciudadanía. Porque una cosa es que la administración trate al ciudadano *como a un cliente* (y aún podríamos discutir si este tratamiento tiene algo de meritorio o añade algún valor al tratamiento del ciudadano “como ciudadano”) y otra bien distinta que el concepto de cliente sustituya al de ciudadano. En este sentido se pronuncia por ejemplo Villoria Mendieta cuando afirma que, “*si no se produjera una adecuada adaptación del concepto al marco de lo público, nos encontraríamos con el reforzamiento de una peligrosa tendencia para el funcionamiento del sistema democrático. Esta tendencia en 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 (...)*” (1996:150). Esta posibilidad significaría, por tanto, no sólo añadir un nuevo rol al ciudadano en sus relaciones con la administración, sino cambiar las bases de esa relación reemplazando el binomio Ciudadano-Estado por el de Consumidor-Productor (Clarke, 2004b:3).

Sólo el peligro de que esto ocurra puede explicar las innumerables críticas que el concepto de ciudadano-cliente ha suscitado. Ahora bien, ¿existe el peligro real de que esto ocurra? En principio, y desde el momento en el que la relación entre la autoridad y el individuo no ha sido siempre la misma, cabría la posibilidad de que estuviéramos asistiendo a una nueva transformación de esa relación. ¿Cuáles son las bases que apoyan este temor? ¿Qué indicios existen para mantener el estado de alarma? Dos son al menos los frentes en los que dicho temor se sustenta. El primero es un hecho fácilmente constatable, a saber, el tratamiento del ciudadano como cliente de los servicios públicos ha pasado a formar parte del discurso de políticos y altos funcionarios del más variado signo político⁹. Del segundo nos ocupamos a continuación.

El ciudadano es el cliente de los servicios públicos: *contradictio in terminis*. ¿Y bien?

Que el concepto de ciudadano-cliente haya pasado a formar parte de la jerga político-administrativa no tendría por qué preocuparnos demasiado, puesto que el uso del oxímoron es frecuente en este contexto. Sin embargo, el segundo hecho cierto es

9. En este caso, podríamos estar ante el simple uso del concepto “cliente” como una metáfora que, aún así, necesitaría ser traducida a culturas de lo público distintas a la cultura empresarial estadounidense que le dio carta de naturaleza (Villoria Mendieta, 1996:146). En cualquier caso, su simple uso metafórico ya podría ser objeto de reflexión (Fountain, 2001).

que en la mayoría de los países europeos, los partidos del más variado signo político en el poder han implementado reformas administrativas en la línea de las impulsadas por la NGP, incluidas aquellas cuyo lema es “*el cliente es lo primero*”. Como hemos argumentado, el concepto “cliente” no es, aunque quiera pretenderse, un concepto “neutro”, sino que participa de un conjunto de valores tradicionalmente asociados a las ideas del liberalismo político y económico sobre el papel que el Estado deba jugar en la Sociedad. Por tanto, más allá de la retórica, incluso más allá de que las reformas de la NGP sólo se hayan implementado de manera sistemática en algunos países¹⁰, la tendencia que sigue la actual reforma administrativa sugiere la posibilidad de que, por contradictorios que sean los términos, el concepto de ciudadano-cliente desplace al tradicional concepto de ciudadano. Como venimos sosteniendo, este posible desplazamiento del concepto de ciudadano está en el origen de la mayoría de los problemas que plantea la incorporación de la idea de cliente a la gestión pública¹¹. Estos problemas se ordenan en torno a lo que podríamos denominar “ideas asociadas” al concepto de ciudadano-cliente, ideas que reflejan las supuestas bondades de su aplicación en las relaciones entre el ciudadano y la Administración.

De entre todas aquellas ideas nos interesa traer aquí aquella de la que se deducen todas las demás, a saber, 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, entre otras “ventajas”, en mayores niveles de participación, lo que parecería reforzar la opción “*voice*” y resolvería en parte el problema del decline 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 “clien-

10. Es de sobra conocido que este movimiento de reforma sólo se ha aplicado de manera sistemática en las democracias Westminster y, en general, en los países anglosajones.

11. 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.

te” aplicado a la gestión pública, cuanto al mismo entendido como “consumidor” de bienes y servicios públicos¹², 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 del siglo pasado (Ryan, 2001:104), puesto que el nuevo discurso 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)¹³.

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

13. 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.

El ciudadano-cliente y la “gestión” de la satisfacción del consumidor.

El “European Primer on Customer Satisfaction Management”.

A pesar del énfasis puesto por los especialistas en las dificultades teóricas para hacer compatibles los conceptos de “ciudadano” y de “cliente” (deLeon y Denhardt, 2000: 91-92, Fountain, 2001: 57 y ss.y Ryan, 2001: 105-107), la utilización del término “ciudadano-cliente” es ya lugar común en documentos oficiales de la más variada naturaleza. Poníamos algunos ejemplos al principio de este trabajo. Pues bien, en esta tercera parte pretendemos comprobar, aún de manera exploratoria, el sentido del uso que del concepto *ciudadano-cliente* hace uno de estos documentos. 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. 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 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 España¹⁴. 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).

A continuación se presentan 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?

Según el EPCSM, ¿qué tipo de ciudadano es el “ciudadano-cliente”?

Según algunos autores, el concepto de ciudadano-cliente está más próximo a la definición liberal de ciudadano que a la que sostienen las tradiciones comunitaria y republicana (Aberbach y Christensen, 2005). Como es bien sabido, según la primera la esencia de la ciudadanía radica en el conjunto de derechos individuales que conforman la “ciudadanía de los Estados” (Rivero, 2000:155), si acaso ampliada al conjunto de derechos sociales a partir de la propuesta de T.H. Marshall en *Ciudadanía y Clase Social*. Para las teorías que hunden sus raíces en el concepto griego y más tarde re-

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

publicano de ciudadano, el núcleo central de la ciudadanía reside en la participación política y en el conjunto de obligaciones del individuo hacia los demás miembros de su comunidad¹⁵. En este apartado del trabajo, se ofrecen los resultados de un análisis exploratorio en el que se ha querido comprobar cuál de ambos conceptos de ciudadanía se contiene en el término “ciudadano-cliente” utilizado por el EPCSM.

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

15. Por supuesto, esto no es más que una simplificación que utilizamos a efectos analíticos. No es objeto de este trabajo el análisis de ambos modelos en su relación con el concepto de “ciudadano-cliente”, relación de las que se da buena cuenta en las referencias bibliográficas que aparecen en este trabajo.

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:

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.

(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 ciudadanos puesto que la propia naturaleza del instrumento de participación no permite proceder de otra manera. Es el caso del los “Trazados del Trayecto del Cliente”, de los “Tests in situ de la facilidad de uso de las TIC o documentos administrativos” y 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**¹⁶ 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 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

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

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 insiste en pasar de la tradicional medición de la satisfacción a 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) Última 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.

A pesar de su carácter provisional¹⁷, 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.

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

17. 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.

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?

Conclusiones

Buena parte de las reformas administrativas implementadas por los países de economías capitalistas avanzadas durante los últimos años ha estado alentada por los principios en los que se inspira la Nueva Gestión Pública. Es cierto que la visibilidad de reformas y principios ha sido mucho mayor en las democracias Westminster que en otras culturas político-administrativas en las que la penetración de los mismos se ha enfrentado con valores, tradiciones e impedimentos legales que han dificultado su ejecución sistemática. Sin embargo, el lenguaje político-administrativo ha sido bastante más permeable a la influencia de la NGP en casi todos los países, hasta el punto de que algunos de sus mantras han pasado a formar parte del mismo con toda naturalidad. El término “ciudadano-cliente” es uno de esos mantras utilizado actualmente en multitud de documentos administrativos sustituyendo, sin aparente sentido, al propio concepto de ciudadano. Por esta razón, aquí hemos sostenido, siguiendo a autores como Pollit, que las reformas de la NGP aún merecen la atención de los investigadores en tanto su práctica, y todavía en mayor medida sus resultados, están aún por explorar.

En este trabajo hemos analizado el concepto de “ciudadano-cliente” desde una doble perspectiva.

En primer lugar, hemos defendido que existen graves dificultades teóricas para combinar los conceptos de “ciudadano” y “cliente” en el mismo término, puesto que las relaciones de los individuos-clientes en el mercado son sustancialmente distintas a las relaciones de los individuos-ciudadanos con el Estado.

En segundo lugar, hemos analizado de manera exploratoria uno de los últimos documentos publicados por la Unión Europea sobre este asunto – el *European Primer on Customer Satisfaction Management* – al objeto de conocer en qué sentido se utiliza el concepto de “ciudadano-cliente” por los reformadores. De dicho análisis puede concluirse, por el momento, que el concepto de “ciudadano-cliente” que en él se maneja no se acomoda al contenido de los conceptos de ciudadanía propio de los modelos liberal-representativo y democrático-participativo de democracia. Hemos alcanzado 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, y sin poner en duda la mejora en la gestión pública a la que dichas herramientas pueda conducir, entendemos que al término “ciudadano-cliente” le corresponde en realidad un significado próximo al de simple consumidor, de manera que el problema que trasciende la aplicación del conjunto de iniciativas recogidas en el ECPMS es, si se quiere, que los tradicionales conceptos de ciudadanía terminen despojados de su verdadero contenido, bajo la falsa apariencia de estar tratando como “ciudadanos” a quienes sólo se considera “consumidores”.

Bibliografía

- ABDULLAH, Hazman y KALIANAN, Maniam (2008), “From Customer Satisfaction to Citizen Satisfaction: Rethinking Local Government Service Delivery in Malaysia”, *Asian Social Science*, 4 (11): 87-92.
- ABERBACH, Joel D. y Christensen, Tom (2005), “Citizens and Consumers”, *Public Management Review*, 7 (2): 225-245.
- ALFORD, John (2002), “Defining the Client in the Public Sector: A Social Exchange Perspective”, *Public Administration Review*, 62 (3): 337-346.
- ANDREWS, Matthew (2003), “New Public Management and Democratic Participation: Complementary or Competing Reforms? A South African Study”, *International Journal of Public Administration*, 26 (8 -9): 991-1015.
- BELTRÁN, Miguel (1986), *La construcción administrativa de la realidad social*, Madrid: INAP.

- BOUCKAERT, Geert; LÆGREID, Per y VAN DE WALLE, Steven (2005), "Trust, Quality Measurement Models, and Value Chain Monitoring", *Public Performance and Management Review*, 28 (4): 460-464.
- BOVAIRD, Tony y LÖFFLER, Elke (2003), *Public Management and Governance*, Londres: Routledge.
- CHRISTENSEN, Tom y LAEGRID, Per (2002), "Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens", *The Journal of Political Philosophy*, 10 (3): 267-295.
- CLARKE, John (2004a), "Creating Citizen-Consumers: the trajectory of an identity", comunicación presentada en el Congreso anual de la *Canadian Anthropological Society*, celebrado en la University of Western Ontario en mayo de 2004 (<http://www.open.ac.uk/socialsciences/creating-citizen-consumers/downloadable-papers.php>).
- CLARKE, John (2004b), "A Consuming Public?", conferencia impartida en la *Royal Society* de Londres dentro de la serie *Cultures of Consumption*, patrocinada por el *Economic and Social Research Council* y el *Arts and Humanities Research Council*, abril de 2004 (<http://www.open.ac.uk/socialsciences/creating-citizen-consumers/downloadable-papers.php>).
- CLARKE, John y NEWMAN, Janet (2005), "What's in a name? New Labour's citizen-consumers and the remaking of public services", conferencia impartida en la reunion del *Centre for Research on Socio-Cultural Change* del *Economic and Social Research Council*, celebrada en Manchester en julio de 2005 (<http://www.open.ac.uk/socialsciences/creating-citizen-consumers/downloadable-papers.php>).
- CLARKE, John y NEWMAN, Janet (2006), "The People's Choice? Citizens, consumers and public services", conferencia impartida en el Workshop *Citizenship and Consumption: Agency, Norms, Mediations and Spaces*, dentro del programa de investigación *Cultures of Consumption*, patrocinado por el *Economic and Social Research Council* y el *Arts and Humanities Research Council*, Cambridge, marzo-abril 2006 (<http://www.open.ac.uk/socialsciences/creating-citizen-consumers/downloadable-papers.php>).
- COLINO, Cesar y DEL PINO, Eloisa (2008), "Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa" en *Revista Catalana de Dret Públic*, 37: 247-283.
- COSTAS COMESAÑA, Antón (2007), "Del consumidor al ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos", *Información Comercial Española*, 836: 33-50.
- DELEON, Linda y DENHARDT, Robert (2000), "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review*, 60 (2): 89-97.

- DREWRY, Gavin (2005), "Citizens as customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services", *Public Management Review*, 7 (3): 321-340.
- DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon y TINKLER, Jane (2006), "New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3): 467-494.
- EPTSEIN, Paul; WRAY, Lyle y HARDING, Cortney (2006), "Citizens as Partners in Performance Management", *Public Management*, 88: 18-22.
- EUROPEAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION/EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (2008), *European Primer on Customer Satisfaction Management* (http://new.eupan.eu/files/repository/20101215131727_EU_Primer_English_FINAL_LR.pdf).
- FOUNTAIN, Jane E. (2001), "Paradoxes of Public Sector Customer Service", *Governance*, 14 (1): 55-73.
- FREDERICKSON, George H. (1992), "Hacia una teoría del público para la administración pública", *Gestión y política pública*, 1 (1): 7-31.
- GARCÍA SOLANA, M^a José (2001), "La posición del ciudadano: la noción del cliente" en Blanca Olías de Lima (coord.) (2001), *La Nueva Gestión Pública*, Madrid: Prentice-Hall: 293-316.
- HAQUE, M. Shamsul (1999), "Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration", *International Review of Administrative Sciences*, 65: 309-325.
- HOOD, Chistopher y PETERS, B.G. (2004), "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3): 267-282.
- KING, Stephen F. (2007), "Citizens as customers: Exploring the future of CRM in UK local government", *Government Information Quarterly*, 24: 47-63.
- LOWNDES, Vivien; PRATCHETT, Lawrence y STOKER, Gerry (2001), "Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives", *Public Administration*, 79 (1): 205-222.
- 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*.
- OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001), "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública" en *La Nueva Gestión Pública*, Blanca Olías de Lima (coord.), Madrid: Prentice-Hall: 2-34.
- PETERS, B.G. y PIERRE, Jon (2000), "Citizen Versus New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment", *Administration & Society*, 32 (1): 9-28.

- POLLIT, Christopher (2007), "The New Public Management: An Overview of Its Current Status", *Administration and Public Management Review*, 8.
- PRATS CATALÁ, Joan (2004), "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo" en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid: INAP: 27-102.
- RAADSCHELDERS, Jos (1995), "Rediscovering Citizenship: Historical and Contemporary Reflections", *Public Administration*, 73: 611-625.
- RHODES, R.A.W (1997), *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- RIVERO, Ángel (2000), "Ciudadanos, Repúblicas, Estados y Cosmópolis: algunos temas de la teoría política contemporánea", *Revista Española de Ciencia Política*, 3: 151-158.
- RYAN, Neal (2001), "Reconstructing Citizens as Consumers: Implications for New Models of Governance", *Australian Journal of Public Administration*, 60 (3): 104-109.
- SÁNCHEZ GUZMÁN, José Ramón (2004), "Marketing en las organizaciones públicas complejas: el ciudadano como cliente", *Provincia*, 11:137-154.
- SCHEDLER, Kuno y FELIX, Jürg (2000), "Quality in Public Management: The Customer Perspective", *International Public Management Journal*, 3: 125-143.
- SUBIRATS, Joan (1992), "Administración Pública y Mercado", *Información Comercial Española*, 712: 3-42.
- SUBIRATS, Joan (1995), "¿La Administración como empresa, el ciudadano como cliente?", AECA, *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 37: 4-6.
- VAN DE WALLE, Steven y BOUCKAERT, Geert (2003), "Public Sector Performance and Trust in Government: The Problem of Causality", *International Journal of Public Administration*, 26 (8-9): 891-913.
- VIGODA, Eran y GOLEMBIEWSKI, Robert (2001), "Citizenship behaviour and the spirit of new managerialism: A theoretical framework and challenge for governance", *American Review of Public Administration*, 31: 273-295.
- VIGODA, Eran (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, Eran (2003a), "Performance and 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 (8-9): 883-890.

- VIGODA, Eran (2003b), "Performance and 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 (8-9): 985-989.
- VIGODA, Eran y YUVAL, Fany (2004), "The State of Bureaucracy: Public Opinion about the Performance of Government Agencies in Israel", *International Journal of Public Opinion Research*, 16 (1): 63-80.
- VIGODA, Eran; SHOHAM, Aviv; SCHWABSKY, Nitza y RUVIO, Ayalla (2008), "Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight-Country Exploration of Citizen's Perspectives", *Public Administration*, 86 (2): 307-329.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel (1996), *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid: INAP/BOE.
- WELLER, Patrick (1997), "Are Prisoners Clients?", *Australian Journal of Public Administration*, 56 (1): 125-129.