

El paradigma del cliente en la gestión pública *

Sue Richards **

Introducción

¿Quién define lo que es el interés común? ¿Quién decide quién ha de recibir qué, cuándo, dónde y cómo? ¿Quién toma las decisiones clave que convierten un infinito número de demandas en un número manejable de legítimas necesidades a cubrir? Estas son cuestiones clave para los gestores públicos, en unos momentos en que todo parece apuntar a cambios significativos en las "reglas de juego" de la gestión de los servicios públicos.

¿Quién está legitimado para ejercer su poder sobre aquellos aspectos clave que afectan a las prioridades sobre el uso de los recursos públicos? Quizás conociamos la respuesta a esta pregunta hace unos años. Existía un cierto nivel de acuerdo sobre las reglas de juego en el largo período del Estado de Bienestar de la posguerra, cuando cada uno de los actores clave conocía las fronteras de su propio dominio y las limitaciones que tenía cuando quería influir en el mundo exterior a ese dominio. La experiencia nos está diciendo que ese "modelo" ha cambiado y continúa cambiando. Los políticos están presionando a los gestores para que rompan los actuales esquemas de las diferentes prácticas profesionales y logren reducir costes. Los consumidores están siendo usados por los gestores para que les ayuden a romper el poder de los profesionales de cada sector. Los técnicos o profesionales y otros intereses presentes en la producción de servicios, presionan a los consumidores en el sentido de influir en la distribución de recursos que está en manos de los políticos.

Se trata de una realidad confusa en la que cambian parámetros de conducta, en la que aparecen reglas informales o aún poco definidas, y en la que cambian los poderes en liza. Esta publicación trata de clarificar tal confusión, explorando esos cambios, para ayudar a gestores y otros involucrados en la gestión pública, y para contribuir a una mejor comprensión de tales fenómenos a quien pueda estar interesado. Avanzaremos a través del desarrollo de un modelo conceptual, para después usar el mismo al describir un conjunto de casos extraídos de la práctica.

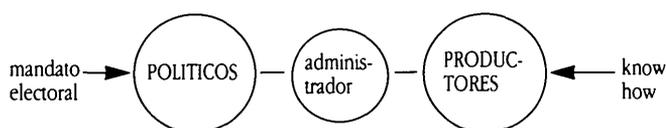
Los próximos apartados recogen los factores clave de esos cambios en tres paradigmas relacionados. Estos paradigmas son: el paradigma de la Administración Pública, el paradigma de la eficiencia y el nuevo paradigma del cliente, constituyendo el último de ellos una formulación aún provisional de lo que parece una práctica emergente.

El *consensus* del bienestar: el paradigma de la Administración Pública

El paradigma de la Administración Pública se ha ido desarrollando durante el período de crecimiento sostenido y de cambio incremental en los servicios públicos. Después de la fase fundacional del Estado de Bienestar en la posguerra, se mantuvo de forma sostenida un creci-

miento del gasto público amparado en un amplio consenso sobre en qué debían utilizarse los recursos públicos. Tanto las reglas formales de participación en el gobierno de esos servicios públicos como las prácticas que se desarrollaron condujeron a una visión básicamente incrementalista del cambio. La pauta de acción se establecía a través de un proceso de negociación. No había, en este sentido, batalla alguna que pudiera considerarse como crucial. Si no se conseguían los cambios en este año, se podían conseguir en el siguiente. Desde los actuales estándares, los niveles de gasto no eran muy altos, pero las expectativas de servicios públicos tampoco lo eran, y normalmente se podía encontrar dinero para nuevos proyectos sin tener que cortar o reducir el gasto en otro concepto.

Diagrama 1



El diagrama 1 nos acerca a los ámbitos de poder claves en el paradigma de la Administración Pública y las bases de legitimación en que basan su fuerza. Los políticos y aquellos técnicos que trabajan cerca de ellos se basan en el mandato electoral recibido de los ciudadanos. Sean cuales fueren las imperfecciones del proceso democrático, las elecciones proporcionan el derecho a tomar decisiones en nombre de la comunidad.

En este paradigma no se hace distinción alguna entre cliente, elector y ciudadano. Los roles no están diferenciados. La rendición de cuentas parte de los productores del servicio público hacia los líderes políticos y desde ellos hacia los electores. No hay un control directo de un servicio público en particular, sino que éste se enmarca en el más amplio proceso de responsabilidad política y de forma casi inevitable se difumina. Si la única sanción para un fracaso o error de un servicio público es la dimisión del ministro, lo más probable es que esa sanción no se produzca, y que las lecciones del caso no se tengan en cuenta y, por tanto, que todo pueda volver a repetirse.

En el paradigma de la Administración Pública los políticos son los que han de fijar los grandes parámetros de los servicios públicos. Son ellos los que, por ejemplo, deciden crear el National Health Service, pero no son ellos los que definen el tipo de servicio a realizar. Son ellos los que establecen un sistema moderno de enseñanza secundaria, pero no intentan influir en lo que debe enseñarse y en cómo debe enseñarse. Acuerdan crear un sistema municipal de construcción de viviendas, pero no se preocupan de la gestión de los edificios.

El segundo ámbito clave es el del productor del servicio. La legitimidad en este campo proviene de la posesión de la *expertise* necesaria para poder llevar a cabo el proceso de producción del servicio. El proceso a través del que una política definida en términos genéricos se transforma en un conjunto de instrucciones específicas que han de guiar el comportamiento real del personal en su labor de servicio a los ciudadanos acostumbra a ser de una gran complejidad. Esta complejidad conlleva una gran capacidad de influencia del personal del servicio en el mismo proceso y, de forma casi inevitable, en los propios resultados del mismo. Este es en la gran mayoría de los casos el tema cuando nos referimos a la labor de los profesionales. En la medida en que los políticos no definen específicamente los detalles de una política de servicio, los profesionales llenan ese vacío, considerando como propio ese terreno.

Muchos de los productores de los servicios públicos son, de hecho, profesionales que autorregulan su labor, con el acuerdo implícito de la sociedad, y con un derecho a controlar el acceso y a definir las normas de conducta, lo cual, dentro del paradigma clásico de la Administración Pública, les concede una gran capacidad de influencia en la política de los servicios públicos. Y esa influencia la ejercen tanto en la fase de elaboración de la política como en la implementación de la misma. Los profesionales de los servicios públicos no acostumbran a verse a sí mismos como simples técnicos deseosos de desarrollar sus habilidades en el marco de cualquier objetivo de servicio definido por los políticos. Ellos quieren promover sus valores profesionales y quieren manifestar su acuerdo con la definición de servicio público en la que se encuadren. Los productores del servicio, especialmente aquellos que tienen un *status* de profesional, promueven aquellos valores que realcen sus conocimientos y su *expertise*. Los políticos realzan los valores de su programa de actuación política. Y ambos ámbitos son "conducidos" a una labor común a partir del papel integrador del administrador, como de hecho postula el paradigma clásico de la Administración Pública.

El administrador negocia lo que pueda considerarse común en ese territorio en disputa. Los administradores mantienen la línea a seguir, resuelven disputas y definen problemas. A pesar de que no pueda considerárseles neutrales desde un punto de vista normativo, de hecho no se sienten implicados en la batalla por fijar los objetivos. El papel del administrador se justifica por el hecho de conseguir el compromiso que mejor funcione entre esos dos poderosos ámbitos, presentándose él mismo como el servidor de esos dos campos.

Ejemplos

Pese a que el florecimiento del paradigma clásico de la Administración Pública se dio en el período de crecimiento sostenido del gasto público, en los años cincuenta y sesenta, no podemos considerarlo históricamente como superado. Es, de hecho, una forma de operar que en ciertos sectores todavía se da. Esencialmente se fundamenta en el consenso social sobre el sentido, la naturaleza y la extensión del Estado del Bienestar. Y ese consenso se ha ido rompiendo más rápidamente en algunos servicios públicos que en otros.

- En el "National Health Service" antes de la eclosión de la introducción general del *management*, el administrador de hospital o de distrito sanitario realizaba una labor de gestión del consenso para dirigir el servicio de que se tratase.

- Los administradores generales en la alta función pública poseían grandes dotes para conseguir acuerdos entre los diversos actores presentes en los servicios públicos, utilizando las ambigüedades como mecanismo para facilitar los mismos.

- Los funcionarios municipales se caracterizaban por su labor mediadora en el ámbito del gobierno local entre políticos y productores.

- En la enseñanza superior, los profesionales más destacados lograron sus éxitos manejando la definición de los objetivos a alcanzar, sólo limitados por el control de los costes por parte de los políticos, siendo asistidos por una estructura administrativa que sólo ejercía una labor de apoyo.

Más por menos: el paradigma de la eficiencia

La base política y económica sobre la que descansaba el paradigma clásico de la Administración Pública comenzó a cambiar y estos factores explican el desarrollo de unas nuevas reglas de juego: el paradigma de la eficiencia. En los setenta la economía del Reino Unido se mostró rápidamente como poco competitiva en el ámbito internacional, pero el paradigma clásico de la Administración Pública continuaba proyectando la necesidad de mantener un crecimiento del gasto público. El incremento de gasto facilitaba el "pacto entre caballeros" que está en la base del paradigma. Sin embargo, las proyecciones de crecimiento de gasto destinadas a necesidades estaban basadas en asunciones no realistas de la capacidad de desarrollo

económico. De esta forma, el crecimiento del gasto público se convirtió en el tema de mayor envergadura.

En todo este proceso resulta clave la fecha de la crisis del FMI en 1976. El comentario de Anthony Crosland sobre las implicaciones en el gasto público de estos eventos: «la fiesta ha terminado», resume certeramente el cambio de tendencia en el mundo de los servicios públicos. Las asunciones de un crecimiento sostenido y de unas prestaciones para todos fueron puestas en entredicho. Para hacer frente a esta situación, fueron casi inevitables los recortes en el gasto público cualquiera que fuese la ideología del gobierno en el poder. En este caso, el gobierno llevó a cabo una serie de políticas dirigidas no sólo a reducir el gasto público, sino también a obtener una mucha mayor eficiencia del mismo.

En estas circunstancias económicas y políticas, el paradigma clásico de la Administración Pública fue desplazado por el nuevo paradigma de la eficiencia. La tendencia dominante era la necesidad de reducir el gasto público y conseguir un mejor rendimiento del dinero en aquellos gastos que no fueron eliminados. En lugar de quedar satisfechos con los resultados obtenidos vía negociación en los procesos ya existentes acerca de cómo gastar los recursos disponibles, uno de los actores presentes en esos procesos, los dirigentes políticos gubernamentales, buscaron un cambio en el equilibrio previo de poderes del sector público, de manera que sus peticiones de reducción de gasto lograsen ser atendidas sin dilación. Una asunción clave fue la idea de que las organizaciones del sector público tienden a ser ineficientes debido a la falta de competencia, lo que provoca que acaben atendiendo sólo a los intereses de los productores. El remedio sería, allí donde fuera posible, aplicar mecanismos de mercado que favorecieran una presión de signo contrario. Allí donde los mecanismos de mercado fueran difíciles de establecer, la presión directa desde la cúspide de la organización se utilizaba para implantar un nuevo orden. El papel del administrador, basado en su capacidad de negociación entre los dos poderosos sectores en juego, se transformó en un nuevo rol managerial, capaz de ejercer presión sobre el ámbito de los productores para conseguir así una mayor eficiencia.

Diagrama 2



El diagrama 2 muestra la naturaleza del paradigma de la eficiencia. El paradigma se centra en la creación y el desarrollo de un rol integrador entendido más como gestor que como administrador, un papel que las personas

del ámbito político usarían para conseguir y desarrollar una mayor eficiencia.

La capacidad del administrador para negociar compromisos factibles en una perspectiva de cambio incremental se fue convirtiendo en una cualidad cada vez menos valorada. Lo que se necesitaba bajo las nuevas circunstancias era un integrador que crease un nuevo orden alterando el equilibrio de poder entre los políticos y los productores del servicio público, entre los profesionales y el resto de miembros del personal. Si la producción tenía que llevarse a cabo de una forma más barata, las habilidades manageriales (la capacidad de conseguir aquello propuesto, cumplir con los objetivos fijados y lograr las metas) eran necesarias para romper con las rutinas y pautas establecidas por parte de los productores del servicio. Ello implicaba en ocasiones cambiar las pautas de trabajo usadas, y en otras exigía una disminución de los estándares del servicio, pero la misión del gestor en el paradigma de la eficiencia era llevar a cabo los objetivos de los políticos con el menor gasto y con la mayor eficiencia posible.

Ejemplos

A partir de 1979 contamos con numerosos ejemplos que nos muestran esa mayor presión ejercida en la búsqueda de una mayor eficiencia. Esta presión se ejercía mediante controles directos, mediante mecanismos de mercado y, en ocasiones, mediante la combinación de ambos instrumentos. Los mecanismos de mercado necesitaban de un cierto tiempo para establecerse y de hecho sólo se escogían los mismos cuando el gobierno central no controlaba directamente el servicio público en cuestión. En aquellos sectores en que los servicios estaban bajo el control directo del gobierno central (servicios prestados por funcionarios o en el National Health Service) las normativas ministeriales eran los instrumentos más inmediatos para iniciar el cambio de paradigma.

- La creación y el desarrollo de un marco managerial en la función pública fue el principal logro del trabajo de Derek RAYNER para cambiar la cultura de Whitehall¹. A esto siguió la introducción de la planificación de la gestión y los sistemas de control en la llamada Financial Management Initiative (vid. *) y por la iniciativa de desarrollo de las capacidades de gestión en el Top Management Programme que tenía como objetivo el familiarizar a los más altos funcionarios con el mundo de la gestión privada.

- En el National Health Service, el programa de GRIFFITHS de introducción del *management*, fue el origen de un cambio igualmente radical. Las organizaciones fueron reestructuradas y los roles redefinidos. Acompañaron a estos

cambios iniciativas de desarrollo de las capacidades de gestión y nuevos programas de formación. La Resource Management Initiative y el nuevo sistema de presupuestación que siguieron a los mencionados cambios, fueron igualmente ideados para transformar el ya obsoleto papel integrador del administrador en el nuevo gestor general, cuyo cometido era asegurar que se definieran los objetivos de la corporación y que se lograran los resultados previstos.

- En el caso de los gobiernos locales, la presión para reducir el gasto y obtener mayor eficiencia se ejerció en parte mediante directrices ministeriales que operaban en las diversas peticiones de fondos públicos y en los mecanismos utilizados para mejorar el gasto local y reducir las tasas impositivas locales. No obstante, aunque éstas pueden ser armas efectivas para lograr las reducciones en el gasto, son instrumentos poco adecuados para lograr mejoras significativas de eficiencia. Para el gobierno del momento las fuerzas del mercado parecían proporcionar la disciplina necesaria que promoviese el incremento buscado de productividad. Se requirió asimismo que algunos servicios fueran sometidos a concurso público (en aplicación de los principios del mercado). En algunos casos, al coincidir la orientación política del gobierno local correspondiente con la del gobierno central, la tendencia hacia la utilización de esos mecanismos de cambio era similar. En otras situaciones, los gestores del gobierno local se encontraron sometidos a la presión de los dirigentes del gobierno central y los dirigentes políticos locales, cada uno con su propia capacidad para definir los objetivos generales a alcanzar. La estructura estatutaria y financiera del gobierno local, sin embargo, hace prácticamente imposible resistir la presión procedente del centro y el gobierno local se ha visto guiado inexorablemente hacia el paradigma de la eficiencia.

- La enseñanza superior, una vez más, ofrece un panorama diferente. Mientras los políticos se han preocupado acerca de los niveles de fondos disponibles, no han buscado una influencia directa en las actividades del sector. Las tradiciones administrativas de la enseñanza superior nos muestran la debilidad de los decisores políticos en el sector, y una situación de predominio de los intereses de los productores. El informe Jarratt de 1985 marcó un cambio y la Education Reform Act de 1988 proporcionó los instrumentos necesarios para modificar esa situación, al menos, en el sector de los politécnicos y del sector educativo en general. Los nuevos modelos de control financiero, el nuevo *status* corporativo de los politécnicos y la creación subsiguiente del nuevo rol de jefe ejecutivo y, sobre todo, la dinámica que introdujo el utilizar los mecanismos de mercado vía becar directamente a los estudiantes y que ellos tuvieran libertad de elección, for-

zaron a que la enseñanza superior tuviera que aceptar el esquema del nuevo paradigma de la eficiencia.

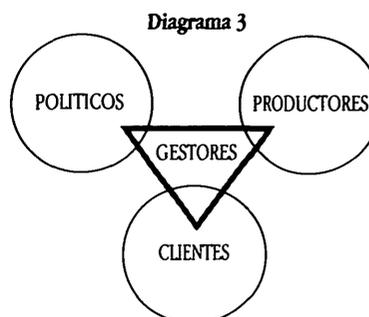
Por tanto, la historia es la de unas circunstancias económicas cambiantes que condujeron a la creación de un nuevo paradigma de la eficiencia en los servicios públicos. Esto justifica los grandes cambios que se observaron en el campo público en los ochenta. Sin embargo, puede que ahora estemos presenciando la emergencia de un nuevo paradigma.

¿Nuevos modelos, nuevo paradigma?

Aquéllos que gestionan los servicios públicos y cualquiera que observe este proceso no puede sino evitar quedar impresionado por el poder retórico del concepto de "cliente". Significó un cambio positivo en la cultura administrativa y proporcionó una justificación a los gestores y productores a fin de trabajar juntos en pro del objetivo común de conseguir una mayor calidad del servicio. La preocupación por el cliente recordaba a los valores más antiguos del servicio público, los cuales eran herencia del paradigma clásico de la Administración Pública. Al mismo tiempo, la orientación hacia el cliente era consecuente con la idea de aprendizaje del sector privado: las compañías más directamente sometidas al mercado estaban actuando más adecuadamente que aquellas industrias anticuadas y costosas que estaban perdiendo fuerza frente a los competidores internacionales.

Se reconoció en la Citizen's Charter² el significado simbólico del concepto de cliente. El gobierno central escogió una posición de defensor de cada cliente frente a las grandes unidades de productores en los servicios públicos de tipo monopolista. Ya que el cliente no era capaz de defender sus intereses en cualquier circunstancia, la Carta le proporcionaba el marco general a partir del que podía hacer oír su voz, creando unos mínimos de rendimiento de cada servicio. La iniciativa de las Charter se alcanzó tras muchos esfuerzos para reforzar a unos clientes que ya habían comenzado a ser tratados como tales en los servicios públicos. No obstante, las Citizen's Charter aportan más peso al reconocimiento de que la actuación en el campo de los servicios públicos debería focalizarse en los imperativos de la producción de servicios. Esas "Cartas" son, pues, una evidencia más en apoyo del argumento de que la gestión orientada hacia el cliente ha ido alcanzando un desarrollo en absoluto despreciable.

El objetivo de este proyecto es examinar con los gestores públicos si este desarrollo constituye un cambio de paradigma tan significativo como el de la Administración Pública hacia la eficiencia. El marco de este paradigma puede establecerse en el diagrama 3, en el que los gestores públicos están sometidos a tres tipos de relaciones, en lugar de las dos anteriores.



¿Cómo explicamos el gran auge del concepto de cliente? ¿Significa un cambio en los esquemas de tal naturaleza que nos sugiere que un nuevo paradigma está emergiendo, transformando el paradigma de la eficiencia? ¿Qué nos dice todo ello en relación a la práctica que observamos? Sugerimos cuatro factores que ayudan a explicar la presencia del cliente en el diagrama legitimador como nuevo actor en ese nuevo paradigma emergente.

1. *Los efectos no previstos de la eficiencia gestora.* La idea, potenciada por los dirigentes políticos gubernamentales, de que los gestores de los servicios públicos tenían que actuar como "lo hacían los del sector privado", se convirtió en una especie de consigna tendente a propiciar la eficiencia por encima de todo. Se ha escrito mucho acerca de lo diferente que es el campo público del sector privado. Sin embargo, lo que se ha olvidado es el impacto real que sobre los gestores públicos tienen los contactos con sus equivalentes en el sector privado.

Los dirigentes políticos gubernamentales pensaban sin duda en la necesidad de que los gestores de los servicios públicos aprendieran del sector privado el cómo cumplir los deseos de sus superiores políticos de una forma más eficiente, más hábil y emprendedora. Pero aquéllos que entraron en contacto con el sector privado observaron un mundo a menudo estimulante donde la jerarquía es (o debería ser en una compañía eficaz) atemperada por el papel del mercado, que juega como principio legitimador. Un mundo donde las acciones están justificadas si ofrecen lo que los clientes quieren y están dispuestos a pagar, llegando así a una cuenta de resultados positiva. Las consecuencias no deseadas de ese mayor contacto pueden haber sido el importar la legitimación de mercado del sector privado al terreno público, a pesar de lo

diferente que es la base económica de uno y otro sector. Las preferencias percibidas del cliente en el sector privado juegan un cierto papel en la definición de los objetivos organizativos; de esta manera, en paralelo, el cliente de los servicios públicos se convertiría en un actor legitimado para definir lo que ha de entenderse como bien público.

2. *Gestionar a través del mercado.* En el paradigma de la eficiencia, la «presión directa» a través de la jerarquía organizativa y la «gestión a través del mercado», eran enfoques igualmente eficaces para lograr una mayor eficiencia. Allí donde la presión directa era posible, en el caso de los servicios ejercidos directamente por funcionarios públicos y en el National Health Service (NHS), ese fue el enfoque inicialmente tomado. El gobierno local y, más tarde, la enseñanza secundaria y la enseñanza superior fueron en un primer momento el objetivo de las estrategias que utilizaban el mercado como palanca de cambio, y se utilizaron ante la imposibilidad de un control directo de gestión por parte del gobierno central. Con el tiempo, el equilibrio entre las dos estrategias ha cambiado y los enfoques de mercado se han extendido. Tanto el NHS, mediante la agenda White Paper, y los servicios públicos ejercidos por funcionarios, mediante las pruebas de test de mercado, están ahora sujetos al enfoque de la «gestión a través del mercado».

En los mercados perfectos las compañías que no sirven adecuadamente a los clientes dejan de existir y así claramente entra en los intereses de los gestores el asegurarse de que las demandas de los clientes serán satisfechas. El mercado perfecto es un concepto más abstracto que real, distorsionado en la práctica por una gran serie de elementos, pero cuanto más nos aproximamos al mismo, más probable es que encontremos un comportamiento dirigido por las reglas estrictas del mercado.

Los mercados en el campo de los servicios públicos distan mucho de ser perfectos. Es mucho más frecuente el «quasi-mercado» donde los mecanismos de mercado hacen acto de presencia, pero dentro de un contexto altamente regulado. En un quasi-mercado la posibilidad de quiebra, provocada por un fallo en el negocio de la organización proveedora que conduciría a su desaparición, se ve modificada a través de la planificación política y otros mecanismos de regulación. Las escuelas gestionadas localmente y los mercados internos en el NHS y en la enseñanza superior son ejemplos de quasi-mercados. El interés del cliente puede ser expresado ya sea colectivamente a través de una autoridad que dispone del poder financiero, ya sea de forma individual, pero sus elecciones tienen un impacto directo sobre la asignación

de los recursos entre los proveedores. Bajo estas circunstancias, a pesar de que el efecto puede no ser tan fuerte como en los mercados libres, el cliente juega un papel significativo en el nuevo organigrama, junto con el gestor, el productor y el político.

3. *Liderazgo y cambio cultural.* En los ochenta, los gestores tanto públicos como privados redescubrieron el liderazgo. La literatura sobre la «excelencia» evocaba la necesidad de trascender los modelos mecánicos de gestión que previamente habían prevalecido. El éxito japonés para desarrollar la productividad y mejorar la calidad en la producción supuso un diagnóstico de los fallos de Occidente. El diagnóstico se centró en las tradiciones occidentales, las cuales descuidaban la cultura organizativa. Sin duda, ciertas ganancias en eficiencia en el sector público se podían obtener a través de recortar ciertos gastos y controlar los costes, pero continuaban existiendo grandes parcelas de disponibilidad de mejora a través del desarrollo de una cultura organizativa que se orientase al rendimiento y en la cual los valores de mejorar rendimientos estuviesen insertos en las costumbres y la mentalidad de los miembros de la organización. El cambio cultural requiere que los viejos patrones de comportamiento sean puestos en duda y que se desarrolle la visión de una nueva cultura para captar la imaginación e inspirar al personal hacia el logro de nuevas y mejores metas. Con el objeto de ser realmente productivos, las organizaciones deben servir a los valores que van más allá de la productividad. El recorte de costes no moviliza del mismo modo en que lo hace el servicio al cliente.

Las enseñanzas de las iniciativas de cambio cultural fracasadas nos muestran que los altos directivos han de compartir los nuevos valores si quieren convencer a su personal para que cambie. Las alusiones a los valores del servicio al cliente que se hacen de forma cínica no logran desencadenar procesos de cambio cultural. El personal no los interioriza. Lo más que hacen es generar una condescendencia cínica, alabar los nuevos valores, que sólo sirven para disfrazar ligeramente la falta de cambio real de la organización. Para que sea efectivo, los líderes organizativos deben creer en su mensaje y vivir realmente los valores que propugnan. De esta manera, para conseguir ser realmente efectivos y lograr mejorar en la productividad, los gestores públicos que trabajan en el paradigma de la eficiencia, necesitan liderar un cambio cultural y, para ello, se requiere el orientar a la organización a la satisfacción del cliente. O sea, que mientras trabajan dentro del paradigma de la eficiencia ellos necesitan reforzar el poder de ciertos intereses que pueden llegar a enfrentarse a los objetivos centrales de ese mismo paradigma.

4. *El "consumerismo" u orientación al cliente.* Hasta ahora hemos hablado de «usuarios». Los clientes en el mercado ejercen el poder que les da la disponibilidad de su dinero y el cliente de los servicios públicos goza de un nuevo poder en parte a causa de esa misma disponibilidad monetaria. Este desarrollo converge con las antiguas tradiciones del servicio público entendido como servicio al ciudadano, tradiciones que anteceden a los cambios que fundamentaron el paradigma de la eficiencia. La nueva orientación al cliente ha sido alimentada por esa vieja tradición.

La práctica de los servicios públicos en el paradigma clásico de la Administración Pública fue fuertemente influida en su primera fase por los profesionales del servicio público. Su capacidad de influencia permaneció intocada al irse estableciendo las rutinas que conformaron los primeros años del Estado del Bienestar. Los clientes de aquellos servicios partían del principio de que los profesionales sabían más del tema que ellos. Fueron sucediéndose numerosos retos a esa convicción a medida que se demostraba que en ocasiones los profesionales cometen errores: la insatisfacción de las comunidades locales y de sus representantes políticos ante la excesiva influencia de arquitectos y planificadores profesionales en la renovación de ciudades; la incapacidad de los profesionales en ciertas prácticas del trabajo social; las campañas en contra de la medicación durante la maternidad y el auge del movimiento por los derechos sociales son ejemplos de ello.

Los objetivos de los movimientos en pro de los derechos sociales y los movimientos de desarrollo comunitario en los sesenta y setenta nacieron con el objeto de ayudar a los clientes de los servicios públicos para que ejercieran un papel más activo en la planificación y el desarrollo de estos servicios. En esa búsqueda para fortalecer el papel de los clientes se pusieron en cuestión las posiciones previas tanto de los políticos como de los profesionales. Algo de ese movimiento de desarrollo comunitario logró establecerse, pero mucho del mismo fue barrido durante los setenta. No obstante, persistió como legado ideológico entre muchos funcionarios públicos, aunque tuviera que dejarse a un lado durante los tiempos políticamente desfavorables.

Quizá el concepto de «usuario» en el paradigma de la eficiencia da apariencia de respetabilidad política a los valores del cliente que tienen una serie de connotaciones políticas diferentes. La existencia de esta antigua tradición a la que hemos aludido, ayuda a explicar la prontitud con la cual se ha adoptado el concepto de cliente. Los gestores que se sienten cercanos a los viejos valores

de los usuarios buscan incorporarlos a las formas de pensamiento actual. A partir de ahora utilizaremos el término «cliente» en lugar de «usuario» para denotar este complejo significado «emergente».

Ejemplos

Los cuatro factores descritos más arriba sugieren por qué el consumidor tiene una nueva significación, pero resulta más relevante analizar los comportamientos que observamos, porque pueden indicarnos que está emergiendo un nuevo paradigma. Vemos, así, a gestores de servicios públicos tratando de equilibrar los intereses de los dirigentes políticos locales en materia de vivienda, con los intereses de inquilinos de esas viviendas, que disponen de nuevos poderes desde los ochenta, al ver reforzada su posición de clientes en la estructura estatutaria para las viviendas de protección oficial. Vemos también a los *managers* sanitarios forzando a los profesionales para que reconozcan que el tiempo de los clientes del sistema sanitario tiene un valor y, por tanto, acepten establecer un sistema de citas. Hemos visto a profesores responder a las demandas de los padres y del mercado a partir de que los recursos seguían a los alumnos, a veces en detrimento de los alumnos más vulnerables que obtenían antes algo más del sistema que su estricta participación «justa» en la distribución de recursos.

En la maquinaria burocrática tradicional del servicio público, así como en la seguridad social o en las oficinas de empleo, donde la legitimidad proviene directamente del ministro vía altos funcionarios, la antigua cultura del productor desarrolló un servicio notoriamente pobre y está, por tanto, más amenazada por un enfoque orientado al cliente. Los gestores que buscan el desarrollo de una mejor calidad del servicio pueden utilizar el concepto (tanto real como ideal) de cliente como medio para fortalecerse en su labor de reto al tradicional papel predominante del productor. También se enfrentan al rol del político en asociación con las prácticas que los profesionales han ido tejiendo. Los ministros pueden estar de acuerdo con ese fortalecimiento del papel del cliente, pero, en la práctica, los aparatos ministeriales y sus funcionarios se ven igualmente amenazados por ese nuevo *empowerment* del cliente. Incluso en el gobierno central los gestores que han adoptado una orientación hacia el cliente pueden estar efectivamente estableciendo *de facto* nuevas reglas de comportamiento que difieren de las antiguas reglas. ¿Está creando este conjunto de nuevas prácticas emprendidas por los gestores públicos un nuevo paradigma?

En el diagrama 3, el modelo «triangular» nos muestra una nueva dinámica de relaciones, que nos posibilita

conceptualizar los modelos cambiantes de alianza entre los diversos actores. El eterno triángulo de las amistades de la infancia que permite tejer infinitas variaciones a partir de la idea de las alianzas de dos contra uno, puede ser una metáfora que nos ayude en esa labor. El diagrama nos muestra un modelo de tres campos o esferas de influencia con el triángulo en el centro constituyendo el terreno común en el que la interacción de objetivos se localiza. Las preguntas claves en este trabajo se refieren a cómo los gestores públicos actúan para hacer frente a los retos, presiones y oportunidades que relacionan su posición con lo que parecen ahora ser tres, en lugar de dos, tipos de intereses. Las diversas relaciones que establece el gestor público con grupos de políticos, productores/profesionales y clientes (cada uno de los cuales en sí tendrá intereses conflictivos y de competencia) es el centro de nuestro estudio. ¿Cómo logra equilibrar el gestor público todos esos intereses para producir resultados sociales eficaces y eficientes?

Nuestro foco de atención se centra en un tipo de actores, los gestores públicos. Examinaremos los tipos de procesos de gestión que existen y la clase de acciones que se toman con el fin de cumplir y responder a los tres grupos de actores, con una atención particular a los posibles enfrentamientos o conflictos de intereses. Allí donde los intereses se solapan, la labor gestora es relativamente sencilla. ¿Qué hace el gestor cuando ése no es el caso, es decir, cuando los clientes solicitan servicios diferentes de aquéllos que los políticos que han elegido han decidido financiar, o cuando los clientes solicitan servicios que los productores no están preparados para proveer o cuando los profesionales solicitan condiciones de trabajo que son contradictorias con los intereses de los consumidores? ¿Cómo se las ingenia el gestor público para crear un terreno común cuando ése parece no existir? ¿Qué lealtades se invocan y qué alianzas se crean en esta situación? ¿Cómo, mediante el compromiso o el acuerdo negociado, crea el gestor un triángulo lo bastante grande para permitir que se tomen acciones que resuelvan problemas o conflictos y para limitar la puesta en cuestión de los objetivos?

Las Citizen's Charter son en sí un ejemplo de establecimiento de mínimos para el cliente, los cuales son lo bastante sencillos para ser comprensibles y así capacitan al cliente para ejercer la presión sobre los decisores políticos y los productores para que mejoren la calidad del servicio. Algunos podrían discutir acerca de los mínimos reales establecidos y, en particular, sobre los medios de compensación disponibles, y muchas veces inadecuados, para el caso de que no se cumplan esos mínimos. No obstante, a pesar de todo, lo cierto es que las relaciones del poder han cambiado y los consumidores han salido

fortalecidos, y ello tiene consecuencias imprevisibles que deberán ir siendo incorporadas.

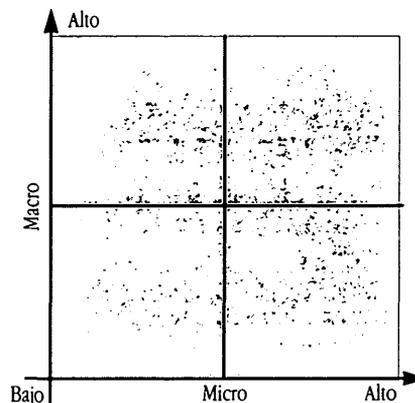
Los antiguos patrones de comportamiento se están adaptando a la presencia de un cliente fortalecido, pero el panorama resultante aún no es claro y precisa un mayor estudio y análisis. Un elemento particular de este análisis se desarrolla aquí. Es importante en este análisis desenmarañar los diversos elementos del papel del cliente estableciendo una distinción entre el cliente como un receptor real o potencial de servicios y el cliente como ciudadano, miembro de una comunidad que pretende gobernarse por sí misma.

Cientes y ciudadanos

La emergencia del concepto de cliente crea ambigüedades en la distribución de roles y desafía las viejas reglas del paradigma de la eficiencia, y esa ambigüedad puede resultar un importante aliado para el cambio. La ambigüedad es incrementada aún más por la poderosa retórica que rodea la noción del cliente. Pero existe la sospecha de que la retórica puede disfrazar reducciones de servicios amparadas con el lenguaje del reforzamiento del papel del cliente. Parece que el aparente reforzamiento del cliente para tomar elecciones individuales que influyan en el servicio recibido, a un nivel micro, pueda haber ido aparejado a un progresivo debilitamiento de su capacidad de influencia en el nivel macro de la política pública en cuestión y de su gestión general.

La formulación de la política, la gestión estratégica de los servicios públicos y la gestión operativa de la provisión de servicios, están siendo cada vez más separadas. En otros paradigmas, los actores políticos y productivos buscan una influencia tanto en la formulación como en la ejecución de la política de servicios públicos, aunque

Figura 1



en diferentes grados. En la actualidad, se puede señalar como se está desarrollando un significativo cambio, en el sentido en que se va segmentando lo que antes era un territorio unificado. Por un lado, tenemos el nivel macro del servicio en cuestión, en el que se fija el marco general de la política y de la gestión a desarrollar y, por el otro, el nivel micro de provisión del servicio, en el que se fija la práctica a seguir. La figura 1 ilustra como se construye esa matriz, con diferentes cuadrantes en los que se sitúan la alta y baja de implicación en los niveles macro y micro de los distintos temas.

Se pueden trazar los cambios de posición en este esquema para indicar la recolocación de los políticos, los productores y clientes, a partir del desmoronamiento del paradigma clásico de la Administración Pública (figuras 2a, 2b y 2c). Ahora vemos al cliente individual con un gran compromiso en los asuntos de la práctica del servicio, habiéndose desplazado de la parte inferior izquierda a la derecha, pero necesariamente todavía en la mitad inferior de la matriz. Los clientes tienen poder para preocuparse de su propia experiencia de servicio individual. Cómo se gestionan las viviendas públicas, cómo funcionan los colegios, si las citas individuales de los pacientes externos se llevan a cabo. En este paradigma emergente esas son todas aquellas cosas en las cuales los clientes pueden influir. Los clientes se enfrentan con los productores del servicio y con los gestores operacionales acerca del modo en que el servicio ha de proveerse.

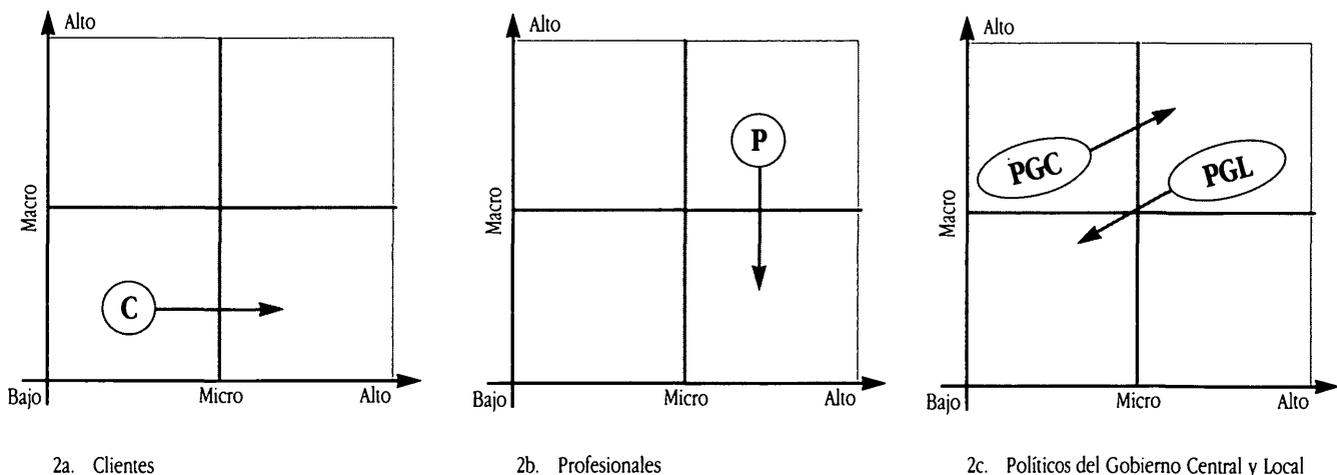
Sin embargo, los clientes no están facultados para definir el objetivo público a conseguir, no pueden intervenir en si reutilizar para viviendas sociales los fondos conseguidos por la venta de viviendas propiedad del municipio, o para decidir sobre lo que deba impartirse en los

planes de estudio a nivel nacional, o sobre el nivel de prestaciones de la seguridad social o sobre el nivel de recursos disponibles para asignaciones extracontractuales en el NHS. En otras palabras, no están facultados para participar en las macrodecisiones políticas. Su emergencia como actores en el esquema de legitimación de la acción pública sólo les autoriza a participar en temas micro.

En el paradigma clásico de la Administración Pública los productores, especialmente los profesionales, ocupaban la parte superior derecha del cuadro (gran capacidad de intervención, tanto en temas micro como macro). Su compromiso en la producción de servicios condujo, especialmente en el caso de los productores profesionales, a una capacidad considerable para influir en los temas macro. Los profesionales de la educación, por ejemplo, ejercieron una gran influencia al nivel macro para definir los planes de estudio. Los profesionales de la sanidad ejercieron una notable influencia a nivel macro para lograr mantener altos niveles de recursos en los hospitales universitarios londinenses. Los productores se encuentran ahora (ver figura 2b) cada vez más relegados al campo micro. También tienen que compartir su parcela en el nivel inferior con los clientes investidos de nuevos poderes.

Los productores han desaparecido del nivel macro. Los consumidores no entran en esta parte del esquema. Además, han ocurrido más cosas bajo el paradigma de la eficiencia que excluyen a ciertos actores procedentes del campo de la política; políticos cuya legitimidad reside en el electorado local. Con el fin de mantener el control del gobierno central sobre el gasto público, cada vez más, los recursos que deberían haber sido canalizados a través de las autoridades locales están siendo canalizados a través

Figura 2



de órganos *ad hoc* que carecen de una legitimidad electoral independiente del gobierno central. Las Urban Development Corporations y los Training and Enterprise Councils (TECs) son dos ejemplos claros. Otro ejemplo es el Patronato encargado de la distribución de los fondos para los colegios concertados, el cual puede reemplazar a los responsables locales en materia educativa como centro para la coordinación local de la educación escolar. Todos éstos son órganos designados que deben lealtad y han de rendir cuentas a los respectivos ministros.

Se han producido otros cambios allí donde se ha eliminado la representación de la autoridad local de los órganos de gobierno. El *status* corporativo en el sector de la enseñanza superior y secundaria elimina la influencia (de algún modo indirecta) de los políticos locales en los temas macro en ese sector. Con la eliminación de los antiguos cuerpos responsables de los distritos sanitarios, los cuales incluían representantes elegidos, fue eliminada la influencia directa de los políticos locales sobre los temas macro relacionados con la salud de los ciudadanos del área. (La figura 2c muestra la nueva posición, tanto de los políticos centrales como de los locales).

En la práctica, pocos de los casos arriba citados eran ejemplos extraordinarios de participación democrática. Pero, a pesar de su imperfección, esos procesos ofrecían una brecha. El reforzamiento de los poderes del cliente en el nivel micro, la aparente expulsión de los productores del nivel macro y la exclusión de las fuentes de legitimidad política que competían con el gobierno central, todos estos factores sugieren que se ha visto reducido el rol de los ciudadanos en la política que se lleva a cabo para la provisión de los servicios públicos.

¿Qué tiene que decir el gestor público sobre eso? Algunos gestores públicos pueden quedar relativamente poco afectados por la reducción del nivel de implicación de los ciudadanos en los temas macro. Al haber sido separados el nivel operativo y la elaboración estratégica de las políticas, se ha creado una diversidad de orientación en el campo de los gestores públicos. Los gestores públicos que se centran en el desarrollo de servicios públicos que vienen definidos a través de un contrato, se concentrarán en cómo resolver las necesidades de las prestaciones a los clientes según se establece en ese contrato, aunque lógicamente estarán también interesados en los términos en que se desarrollará el nuevo contrato. Sin embargo, los gestores públicos que trabajan en la definición estratégica de las políticas de servicios están muy interesados en su implicación en el nivel macro. Denominaremos implicación en el nivel macro con el término "fortalecimiento del rol de los ciudadanos" (*citizen empowerment*), distin-

guiéndolo así del «fortalecimiento del papel de los clientes» (*consumer empowerment*) en el nivel micro.

De la misma manera que observamos prácticas innovadoras para implicar a los clientes en el nivel micro, aparecen también interesantes iniciativas para reforzar la posición de los ciudadanos en el nivel macro. Pese a la reducción formal de sus conexiones con las estructuras políticas locales, ciertos gestores encargados de la provisión de servicios sanitarios se plantean consultar con los ciudadanos sobre la naturaleza de sus estrategias de provisión sanitaria. En el gobierno local existen ejemplos de estrategias de compromiso con los ciudadanos que pretenden implicar a los mismos, de forma directa o indirecta, en la planificación de nivel macro, de tal forma que realce la posición de los gobiernos locales en su calidad de representantes de la comunidad al relacionarse con el gobierno central.

De la misma manera que cambiamos el término «usuario» por «cliente», necesitamos enriquecer el concepto de «cliente» con el de «ciudadano» para ir más allá del enfoque individual en el campo de la acción colectiva. La gestión pública, por definición, concierne a la forma en la que se toman las decisiones públicas colectivas. Los sistemas de gestión pública necesitan llegar a decisiones de tal manera que los actores comprometidos las vean como vinculantes para la colectividad. El gestor público ha de encontrar la forma de crear un campo común suficiente, de persuadir lo bastante a los intereses en competencia para que entren dentro del triángulo, permitiendo así decisiones definitivas y vinculantes. ¿Cuándo una decisión es una no decisión? Cuando los actores con poder centran sus energías más en cambiarla que en trabajar dentro de ella.

La poderosa dinámica de cambio expresada en el paradigma de la eficiencia desplazó el énfasis del paradigma clásico de la Administración Pública centrado en la búsqueda del consenso, siendo ello justificado por el objetivo asumido a nivel nacional de mejorar el rendimiento y conseguir una mayor eficiencia. La preocupación por los procesos de obtención del consenso es una herencia del antiguo paradigma de la Administración Pública, el cual ha quedado sumergido a partir de que el paradigma de la eficiencia se ha convertido en dominante con su énfasis en los resultados. Pero lo cierto es que la forma en que se toman las decisiones que afectan a los asuntos de la colectividad han de ser tenidas en cuenta si se quiere que los resultados sean aceptables. Como ciudadano puedo llegar a aceptar decisiones que vayan contra mis intereses si creo que la forma en que han sido tomadas es la correcta.

¿Un nuevo paradigma del cliente?

Hemos argumentado que el gobierno de los servicios públicos ha sido y está siendo transformado. El paradigma clásico de la Administración Pública fue puesto en cuestión por circunstancias políticas y económicas, que condujeron a la emergencia del paradigma de la eficiencia con su énfasis en el conseguir más por menos. Ahora es el paradigma de la eficiencia el que es puesto en cuestión por un movimiento para incorporar la perspectiva del cliente. La nueva práctica de la gestión pública sugiere que la orientación hacia el cliente cobra fuerza y está cambiando el equilibrio de poderes que previamente prevalecía.

Sin embargo, ésta es una conclusión aún provisional y preliminar. Lo que está claro es que ese desarrollo necesita una mayor investigación. Sabemos que muchos participantes en la gestión pública utilizan ahora la terminología del cliente en su discurso, pero realmente no sabemos en qué medida ello afecta a la práctica y a los resultados finales. ¿Cuáles son los resultados sociales que emergen del paradigma del cliente? ¿En qué medida son diferentes?

«Cliente» es un término que mucha gente utiliza. La forma en que lo definen en la práctica probablemente varíe. Los clientes de los servicios públicos pueden ser definidos simplemente como los receptores inmediatos del servicio, en vez de, como ocurre en el sector privado, ser definidos como compradores. Esta definición nos conduciría a una visión del desarrollo del servicio como una transacción privada entre quienes prestan el servicio y los receptores. Por ejemplo, la naturaleza del servicio prestado a los niños en los colegios, bajo esta definición, sería asunto solamente de los colegios y de los alumnos y sus padres. También, puede haber una definición más amplia de cliente para incluir el concepto de ciudadano allí donde los intereses de un grupo mucho más amplio forman parte de la transacción. Para utilizar el ejemplo de la educación de nuevo, ¿hasta dónde se interpreta en la práctica la orientación hacia el cliente de forma que tome nota de las peticiones de una sociedad más amplia? Si esta referencia a la educación indica diversas y contrapuestas definiciones de cliente ¿cómo se traduce ello en la forma práctica en que se manejan ambas definiciones?

Programa de trabajo

Existen preguntas que necesitan ser contestadas. El programa de trabajo emprendido por la Public Management Foundation se diseñó para mejorar el grado de conocimiento y la forma en que los *practitioners* de la gestión pública manejan estos conceptos y estos temas. El primer paso fue redactar un primer borrador en el que se planteaba la posible emergencia de un nuevo paradigma del cliente en la gestión pública. Este borrador circuló entre unos 500 gestores públicos que fueron calificados como «excelentes» por el consejo asesor de la Public Management Foundation y por miembros de la Office for Public Management. Se solicitó de ellos que compartieran sus experiencias con la Fundación para desarrollar esas ideas.

Aproximadamente la mitad contestó. Algunos escribieron largamente acerca de su propia experiencia y aproximadamente una mitad de los mismos, algunos más de 100, se prestaron voluntarios para acudir a grupos de trabajo que analizarían juntos los aspectos del nuevo programa de trabajo. Se formaron cinco grupos que se reunieron varias veces durante 1993. La agenda de cada grupo se centró en un aspecto particular de las ideas arriba discutidas: desarrollo de una cultura orientada hacia el cliente, implicación del cliente como ciudadano, práctica profesional orientada hacia el cliente, la configuración cambiante en el nivel macro y todo lo que ello significaba para el gestor público.

En los primeros encuentros organizamos las materias clave que concentrarían el trabajo nuclear del grupo y comparamos la experiencia en las diferentes organizaciones representadas. Todos los miembros del grupo eran gestores experimentados, incluyendo bastantes altos directivos que vinieron de todo el espectro de servicios públicos. En los encuentros subsiguientes los miembros individuales del grupo expusieron sus experiencias en su propia organización dentro del paradigma del cliente. Las reflexiones sobre la práctica que engendró este proceso, junto con una breve descripción del proyecto o del cambio en las formas de gestión, forman la base de esta publicación.

En los diversos capítulos analizamos más en concreto experiencias y servicios. Todo ello se cierra con una pregunta:

A la luz de la práctica cambiante en la gestión pública, ¿qué nuevos códigos prácticos deberíamos desarrollar como gestores públicos que nos permitan gobernar mejor nuestras acciones en el nuevo mundo del paradigma del cliente?

Traducido de: *Who Defines the Public Good? The Consumer Paradigm in Public Management*. A Working Paper. Public Management Foundation, 1992.

Traducción revisada por Joan SUBIRATS HUMET.

* Presentamos aquí un texto que precisa cierta explicación previa. Se trata, de hecho, del primer capítulo de un libro de próxima aparición en Gran Bretaña, fruto de la reflexión conjunta de profesionales de la gestión pública y de especialistas en el tema, que han sido coordinados y dirigidos por Sue RICHARDS, que se ha responsabilizado de la redacción final del texto.

Este trabajo se ha realizado bajo los auspicios de la Public Management Foundation, una entidad sin ánimo de lucro que trabaja en temas de asesoramiento y formación del sector público. Prometemos mantener informados a nuestros lectores de la publicación del texto completo cuando éste aparezca. Debemos advertir, asimismo, que hemos preferido mantener ciertas locuciones, organismos y programas en su versión original inglesa para una

mejor comprensión. A pesar del aparente carácter *british* de muchos de los temas tratados, creemos que la importancia de las reflexiones que aquí se expresan justifican sobradamente su publicación en este primer número de la GAPP (nota del traductor).

** Profesora de Investigación, London Business School.

¹ La autora se refiere a la persona designada por Margaret Thatcher para liderar el trabajo de la Efficiency Unit y remover los viejos cimientos de funcionamiento del gobierno británico de Whitehall (Vid. el libro publicado por Sue RICHARDS y Les METCALFE, editado por el INAP bajo el título *Modernización de la Gestión Pública*).

² Aquí, como en otras ocasiones anteriores, la autora se refiere a una iniciativa de los gobiernos conservadores británicos tendente a proporcionar a los ciudadanos una declaración formal de sus derechos y vías para su efectiva realización en su relación con muchos de los servicios públicos (nota del traductor).