

## **Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos\***

**Eloísa Del Pino y José M. Díaz Pulido**

### **1. El creciente interés por el estudio de las actitudes ciudadanas hacia los gobiernos y administraciones**

En los últimos años, desde distintas instituciones ha crecido de manera considerable el interés por conocer las actitudes de los ciudadanos sobre los gobiernos, las políticas y los servicios públicos. El refinamiento metodológico y el desarrollo técnico de los instrumentos propios de las ciencias sociales para aproximarse a los ciudadanos, como las encuestas, los grupos de discusión o las entrevistas, hacen posible que la información recogida sea cada vez más útil a los gobiernos para el diseño de las políticas, la reforma de los servicios o la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Como ejemplos internacionales de este interés se podrían mencionar los indicadores del Banco Mundial sobre gobernanza, que incluyen, dentro de su dimensión de eficacia gubernamental, preguntas acerca de la percepción de los ciudadanos sobre las políticas y servicios o la credibilidad de los gobiernos y la eficacia de la acción pública. El índice de Transparencia Internacional también se interesa por distintos aspectos de la ética y la eficacia de la gestión pública desde el punto de vista de la opinión pública. Asimismo, los índices de calidad democrática, como por ejemplo el que realiza la Fundación Berstelsmann, toman en consideración el conocimiento ciudadano de las políticas. La Corporación Latinobarómetro y el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP, por sus siglas en inglés) incluyen también preguntas sobre las actitudes hacia las instituciones de gobierno y la percepción de la acción pública.

Por parte de los gobiernos, entre los países miembros de la Unión Europea, la abrumadora mayoría de sus administraciones llevan a cabo encuestas interesándose por la calidad de los servicios públicos (EIPA, 2008). También el Eurobarómetro, realizado por la Comisión Europea, se pregunta en numerosas ocasiones por la percepción pública de las instituciones y el rendimiento de los distintos gobiernos nacionales y locales. En Canadá, la encuesta *Citizens First*, a pesar de las críticas (Bruning, 2010; Howard, 2010), cuenta ya con una larga tradición. En Estados Unidos, si bien se trata de un esfuerzo más disperso, también se efectúan encuestas en las principales ciudades con el objetivo último de mejorar la calidad de los servicios y la legitimidad del gobierno (Van Ryzin, 2004; Van Ryzin y Del Pino, 2009). En América Latina, es cada vez más frecuente que algunos gobiernos de distintos niveles (como los de Costa Rica desde MIDEPLAN, Brasil en el Ministerio de Salud, o Chile en el Registro Civil, por poner solo unos ejemplos) traten de acercarse a la opinión de los ciudadanos, en muchas ocasiones con la ayuda de las universidades u organizaciones del tercer sector.

En el caso de España, este esfuerzo es creciente por parte también de distintos gobiernos y administraciones y, como se discutirá a continuación, persigue distintos propósitos y tiene orientaciones diversas. Entre otras instituciones, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), del Gobierno de España, a través del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, viene utilizando desde 2006 algunos de estos instrumentos para aproximarse a la opinión ciudadana sobre las políticas y servicios públicos, persiguiendo distintos objetivos. Además de su contenido sustantivo, los informes del Observatorio recogen aspectos metodológicos y lecciones aprendidas sobre el análisis de las actitudes de los ciudadanos, algunas de las cuales serán el objetivo principal de este artículo.

---

\* Recibido: 01-11-2010. Aceptado: 04-01-2011.

Versión revisada del documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

El resto del trabajo se estructura como sigue: en primer lugar se describe brevemente el contexto y el desarrollo institucional de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y, especialmente, del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, ubicado en su seno, además de realizar un repaso a otras experiencias españolas. En segundo lugar se exponen algunos datos sobre las principales encuestas de opinión realizadas por los ministerios españoles y sobre las desarrolladas por el propio Observatorio. En tercer lugar se ofrece una reflexión crítica sobre la propia experiencia española, las lecciones aprendidas y los desafíos de estas herramientas para que puedan ser utilizadas como un instrumento para la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la democracia y la mejora de la calidad de los servicios públicos. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

## **2. El análisis de la opinión ciudadana sobre los gobiernos y administraciones y su marco institucional en España**

Cuando a mediados de los años 90, el debate sobre la Calidad Total comenzó a introducirse en la administración española (véanse Bañón, 1997; Bañón y Carrillo, 1996), la Administración General de Estado (AGE) tomó algunas iniciativas de análisis de la satisfacción de los ciudadanos mediante la realización de tres encuestas entre 1993 y 1995, en el marco institucional de un proyecto que se denominó *Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos*.

Una vez finalizado este proyecto, no fue hasta 2005 cuando se formula el denominado *Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado*, establecido mediante el Real Decreto 951/2005, que consta de seis programas: Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios, las Cartas de Servicios, el programa de Quejas y Sugerencias, el de Evaluación de las Organizaciones, el programa de Reconocimiento y, como sexto programa, se diseñó un nuevo Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos<sup>1</sup>.

En 2006 se creó, en el marco del Ministerio para las Administraciones Públicas, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)<sup>2</sup>, cuyo Departamento de Calidad se ha hecho responsable, entre otras importantes actividades, del impulso de los seis programas enumerados a través de acciones formativas, de asesoramiento y formación, y de la elaboración de guías metodológicas. Además, el Observatorio de Calidad de los Servicios, diseñado por el Real Decreto de 2005 e incluido en la estructura de AEVAL, también realiza la evaluación y el seguimiento de estos programas en los distintos ministerios y agencias estatales. En el ámbito de la opinión pública, en 2009 se realizaron, por parte de estos organismos, alrededor de 340 estudios en el marco del programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Servicios Públicos.

En la actualidad, el Observatorio de AEVAL participa en la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN) y, en concreto, es miembro activo del Grupo de Trabajo de Satisfacción de los Ciudadanos (*Customer Satisfaction Learning Team*). Entre las actividades más recientes de este grupo cabe destacar dos que pueden ser de interés. La primera de ellas es la traducción al español del Manual de la Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos, que recoge la experiencia de las distintas administraciones nacionales en esta materia. La segunda, puesta en marcha a iniciativa de España, es una base de datos de buenas prácticas en la medición de la satisfacción de todos los países de la UE<sup>3</sup>.

El Observatorio de Calidad de los Servicios de AEVAL participa también, junto con otras comunidades autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el llamado *Grupo de Observatorios*. Este grupo se enmarca en la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios compuesta por AEVAL, la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación (ANECA), la FEMP, las diecisiete administraciones autonómicas y las de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Tal red tiene como objeto favorecer el intercambio de iniciativas, el acceso a servicios útiles para todas las administraciones y promover la utilización de una metodología común en el ámbito de la calidad de los servicios.

Algunas comunidades autónomas han puesto en marcha iniciativas para la medición de la calidad de los servicios. Algo más de 88% de las administraciones autonómicas afirman haber incorporado el programa de análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción (Criado, 2010). Entre las organizaciones regionales que están en marcha, la situación es también muy diferente en cuanto a su grado de desarrollo y actividad. En la Comunidad de Madrid, el “Observatorio de la Calidad. Indicadores de Calidad de la Atención al Ciudadano” combina metodología cualitativa y cuantitativa para analizar tanto las expectativas como las percepciones y la importancia que los ciudadanos conceden a distintas dimensiones de los servicios presenciales, telefónicos y telemáticos de atención al ciudadano. Fruto de ello se obtiene un indicador agregado, el Índice de Percepción de Calidad del Servicio (IPCS).

La Comunidad Valenciana ha creado en 2010 un Observatorio. En Cantabria, el Observatorio de la Calidad de los Servicios se creó en 2005. Es un órgano consultivo cuya misión es el análisis y seguimiento permanente de la evolución de la calidad de los servicios públicos. Proporciona al Gobierno la información agregada necesaria para planificar y dirigir la acción de servicios a la ciudadanía y adoptar las iniciativas de mejora requeridas. Las mediciones se realizan a través de un índice IPCS, que mide elementos tangibles y la accesibilidad, la fiabilidad y confianza, la capacidad de respuesta, la empatía y comprensión, y la profesionalidad. En Extremadura, por ejemplo, el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos realiza desde 2005 encuestas de satisfacción sobre la calidad de algunos servicios específicos (bibliotecas, museos, servicios de bienestar, etc.). Para ello disponen también de un IPCS, que mide distintas dimensiones de los servicios públicos y cuya guía metodológica está disponible en la *web*. El resultado de las mediciones es utilizado como elemento de diagnóstico para orientar las decisiones que contribuyan a su mejora. La Junta de Extremadura planea extender la medición de la calidad a los servicios públicos generales de la Comunidad Autónoma.

En Andalucía, el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos realiza anualmente el denominado Barómetro de Satisfacción de la Ciudadanía, dentro de la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010, y tiene como objetivo proporcionar información sobre el funcionamiento de los servicios a profesionales y ciudadanos. Además, planea la creación del Banco de Expectativas, cuya finalidad es conseguir información procedente de los ciudadanos en relación con los servicios públicos.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) posee una Comisión de Modernización y Calidad, cuyo objetivo fundamental es la promoción y formación de la implantación de los Sistemas de Calidad en las Administraciones Locales. La FEMP ha patrocinado también en 2006 una guía sobre la calidad en la que se recoge el tema de las encuestas. Algunos ayuntamientos de ciudades grandes y medianas también han realizado esfuerzos encomiables para conocer cuál es el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios que prestan. En algunos municipios de la Comunidad de Madrid se han llevado a cabo algunos estudios muy completos, como el realizado en Coslada en 1998 (Carrillo ...[et al], 1998). Merece la pena destacar, en el marco del proyecto Observatorio de la Ciudad, la encuesta sobre la calidad de vida y la satisfacción con los servicios públicos en Madrid, o la que se viene realizando desde hace años en el Ayuntamiento de Barcelona. A pesar de estas interesantes iniciativas, sin embargo, según una encuesta realizada por la FEMP en 2005, solo un 16% de los ayuntamientos que respondieron manifiestan realizar algún tipo de control sobre la “satisfacción del usuario”, siendo más elevado el porcentaje (26%) cuando el tamaño del municipio supera los 10.000 habitantes (FEMP, 2002). Además, como ocurre también en las encuestas realizadas en organizaciones pertenecientes a otros niveles de gobierno, un problema habitual es que los estudios realizados no cuentan con el suficiente rigor científico como para extraer conclusiones sólidas. Es, por ejemplo, demasiado frecuente el uso de cuestionarios autoadministrados o la realización de estudios a través de la red que no cuentan con garantías en cuanto a la representatividad de la muestra.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la labor que en España realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, [www.cis.es](http://www.cis.es)). El CIS es un organismo autónomo, adscrito al

Ministerio de la Presidencia, cuya finalidad es el estudio de la sociedad española, principalmente a través de la investigación mediante encuesta. Entre las miles de encuestas recogidas en su catálogo aparecen alrededor de 70 *Estudios* llevados a cabo en los últimos 30 años que se interesan directamente por la percepción ciudadana de la administración y servicios públicos. La iniciativa para la realización de estos estudios es de origen diverso. En algunos casos, por ejemplo, responden a un interés de tipo más académico en el marco de distintos proyectos de investigación, y en otros, al encargo de algún ministerio. Entre ellos, cabe destacar especialmente el denominado Barómetro Sanitario, que, encargado por el Ministerio de Sanidad, se viene realizando anualmente en varias oleadas desde 1995 (véase referencia en el epígrafe de la bibliografía). Finalmente, no puede olvidarse que el caso español está incluido en las encuestas europeas, los Eurobarómetros, a los que se ha hecho referencia al repasar las experiencias internacionales.

En esta sección se ha pasado revista brevemente a la experiencia con las encuestas y la medición de la satisfacción de los ciudadanos en España. La siguiente recoge la exposición de algunas lecciones aprendidas a partir de la experiencia del Observatorio de Calidad de los Servicios, de AEVAL.

### **3. Lecciones aprendidas sobre la experiencia española del Observatorio de Calidad de los Servicios y retos de futuro**

AEVAL, en especial, a través del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, lleva a cabo anualmente varios estudios sobre las actitudes ciudadanas hacia las políticas y los servicios. Por un lado, el Observatorio realiza estudios monográficos sobre servicios públicos específicos (por ejemplo, una evaluación de la satisfacción de los usuarios de los catorce museos cuya titularidad y gestión es exclusiva del Ministerio de Cultura). Anualmente, la tarea principal del Observatorio es el análisis de la percepción ciudadana sobre un amplio abanico de servicios públicos.

Hasta la fecha, el Observatorio ha realizado cinco estudios sobre percepción correspondientes a los años comprendidos entre 2006 y 2010<sup>4</sup>. Aunque el trabajo de campo de estos estudios es realizado por el CIS, el diseño de las encuestas se hace desde el Observatorio. Se utiliza un cuestionario estructurado que se administra mediante una entrevista personal en el domicilio del encuestado, con una muestra de como mínimo 2.500 personas, quienes pueden ser o no usuarios de los servicios públicos. Sin embargo, la encuesta realizada por el Observatorio en el año 2009<sup>5</sup> contó con una muestra representativa a nivel de las diecisiete comunidades autónomas, puesto que se quería contemplar una perspectiva territorial (8.000 entrevistados).

Las encuestas del Observatorio abarcan numerosas políticas y servicios públicos (en 2009 se llegó a preguntar por alrededor de 50 servicios y políticas públicas). El cuestionario utilizado no es necesariamente idéntico cada año, lo que permite incluir nuevas preguntas sobre cuestiones que sean objeto de interés para el gobierno en cada momento. Por ejemplo, la encuesta que se ha realizado en 2010<sup>6</sup> incluye un módulo amplio sobre la administración electrónica; la encuesta de 2008 contaba con una importante batería de preguntas sobre muchas de las medidas de modernización de las administraciones. A continuación se presentan algunas lecciones aprendidas de la propia experiencia del Observatorio.

#### **Sobre la ambición de los estudios de opinión acerca de las políticas y servicios**

Como se ha visto, en los últimos años muchos gobiernos y administraciones de numerosos países realizan encuestas para medir la opinión de unos ciudadanos cada vez más exigentes. Tal ejercicio está muchas veces relacionado con la influyente corriente que aboga por la necesidad de que los ciudadanos sean tratados como clientes. Se trata de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), cuyas raíces hay que buscarlas en el mundo empresarial. Además, como sostienen Van Ryzin y Del Pino (2009), todavía es más influyente por irrefutable el hecho de que hoy los ciudadanos están inmersos en la cultura del consumo. Están acostumbrados a comprar *online*, a conseguir que los productos les sean entregados en casa, a encontrar tiendas abiertas durante la noche, a devolver lo que no les satisface, a ver películas de

pago a la carta, a poder quejarse de madrugada a un atento empleado y a ser sorprendidos por nuevos bienes y servicios cada poco tiempo. Ello hace que se pregunten por qué no pueden exigir el mismo trato de sus gobiernos y administraciones públicas.

Las llamadas Cartas de Servicios (*Citizen Charters*), introducidas en el Reino Unido a principios de los 90, las propuestas de Osborne y Gaebler (1992) en su *best-seller* titulado “La Reinención del Gobierno” -que dedicaba su capítulo sexto al “Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia”-, o las nuevas estrategias de gestión necesarias para que las organizaciones públicas estuviesen más orientadas al cliente y menos al administrado en “Atravesando la burocracia: una nueva visión para la gestión del gobierno” (Barzelay, 1992), marcaron el punto de partida para todo tipo de iniciativas orientadas a saber más sobre cómo satisfacer a los “clientes”. Desde entonces se vienen realizando encuestas, cada vez más sofisticadas, mediante las que se trata de averiguar no solo si “el cliente” está satisfecho y en qué grado, sino también qué dimensiones del servicio determinan su satisfacción y cuáles de ellas le importan menos.

El enfoque del ciudadano como cliente de las administraciones públicas ha sido, sin embargo, fuertemente criticado. En el capítulo tercero (“Servir a los ciudadanos, no a los clientes”) de su libro titulado, como contraste a la Nueva Gestión Pública, El Nuevo Servicio Público (*New Public Service*, NSP), Denhardt y Denhardt (2003) argumentan que el sector público debe implicar a los individuos como “ciudadanos”, con deberes y derechos democráticos, y la administración pública debe concentrarse en construir relaciones de confianza y colaboración entre los ciudadanos<sup>7</sup>. Las encuestas sobre aspectos micro de los servicios contribuirían a perder de vista el papel del ciudadano con derechos pero también con deberes, a centrarse solo en la mejora en aspectos micro del servicio, a veces no muy relevantes; a trasladar a los ciudadanos la idea de que lo público es similar a lo privado, en vez de hacerles entender que la gestión de lo colectivo puede significar la priorización de valores; a pensar que los clientes de un servicio público son solo sus usuarios y no la sociedad en su conjunto; a dejar de lado a los ciudadanos que no llegan a opinar sobre los servicios por tener limitado el acceso a los mismos; en definitiva, a generar la ilusión de que se ponen en marcha instrumentos de participación que realmente no implican la auténtica participación (King, Feltey y Susel, 1998).

En el caso del Observatorio, esta discusión es central. Como se ha explicado, el Observatorio realiza el seguimiento de numerosas encuestas puestas en marcha por otros organismos españoles cuyo objetivo es analizar la satisfacción de los usuarios, en su gran mayoría encuestas realizadas mediante cuestionarios autoadministrados entregados en el propio local donde se provee el servicio público. Este tipo de encuestas tienen un gran valor. Por un lado, cuando sus resultados se hacen públicos, cosa que no siempre ocurre, permiten dar respuesta a la exigencia de rendición de cuentas, que es obligada para cualquier organización pública. Además, esta información es útil para repensar los servicios desde la perspectiva de los usuarios, de modo que ello permite la mejora de las características de los servicios en sí y también de otras herramientas de gestión como las Cartas de Servicios -que recogen compromisos de las organizaciones con los usuarios- o los sistemas de quejas y sugerencias.

Sin embargo, el Observatorio ha tomado conciencia de la necesidad de adoptar un enfoque más amplio en sus encuestas. No se trata solo de rendir cuentas a los usuarios de los servicios, sino también a la sociedad en su conjunto para que pueda disponer de la información para ejercer sus derechos democráticos más básicos (votar, por ejemplo) a la hora de calificar a sus gobiernos. Tampoco se trata solo de explorar sobre un servicio, sino sobre muchos de ellos, puesto que juntos tejen la red del bienestar ciudadano; finalmente, no se trata de la experiencia privada sino de la experiencia colectiva con los servicios y las políticas. En este sentido, por ejemplo, la encuesta realizada en 2009 estudiaba la satisfacción de los ciudadanos en las distintas regiones o comunidades autónomas con varias decenas de políticas y servicios públicos que son responsabilidad de los distintos niveles de gobierno y administración.

Esta encuesta tenía, además, como aspiración construir la agenda pública en España, entendiendo por tal el conjunto de asuntos que son objeto de una amplia atención por parte de la ciudadanía. La

pretensión última de este tipo de análisis es la generación de información que pueda servir para mejorar la agenda política, es decir, el conjunto de temas sobre los que quienes gobiernan consideran oportuno intervenir, y para alimentar una toma de decisiones cada vez más responsable e informada. Para ello, se utilizaban dos estrategias: por un lado se preguntaba a los ciudadanos directamente por los problemas de su región (“¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en la región? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”) o incluso qué servicios públicos deberían a su juicio mejorarse, lo que permite obtener un panorama regional de las prioridades de mejora y las preocupaciones de los ciudadanos. Por otro lado, se comparaban los datos relativos a la percepción del funcionamiento de los servicios y políticas públicas (así como a otras actitudes) en las distintas regiones, lo cual permitía detectar casos anómalos. Ambas estrategias, de forma complementaria, permitieron elaborar la agenda relativa a los servicios públicos en cada territorio, a juicio de los ciudadanos.

### **El valor de la comparación**

Los estudios del Observatorio se diseñan teniendo en cuenta la utilidad de la comparación desde varios puntos de vista. En primer lugar, es importante la *comparación temporal* y el poder construir series longitudinales que permitan observar cómo varían en el tiempo las actitudes de los ciudadanos. Un dato en un punto del tiempo no proporciona mucha información. Si, por ejemplo, en un año específico los ciudadanos han evaluado a la policía nacional con un 6,5 (en una escala de 1 a 10), es difícil valorar si esta es una buena o mala calificación. Sin embargo, si en una serie de 25 años un 6,5 es la mejor calificación, las conclusiones son obvias.

Igualmente, es más interesante poder hacerse la pregunta: ¿están los ciudadanos más o menos satisfechos que antes?, que la pregunta: ¿están los ciudadanos satisfechos? Los expertos en opinión pública saben que ésta se mueve con lentitud geológica, y disponer de series permite detectar cambios a lo largo del tiempo o cambios bruscos en un momento concreto, que pueden poner sobre aviso al analista. Aun así, hay que reconocer la dificultad a la que se enfrentan los analistas en épocas de crisis. Ante la crisis, la escasez de recursos públicos ha hecho que, por ejemplo, en algunas administraciones públicas europeas haya dejado de existir el compromiso de la periodicidad en las encuestas.

La *comparación entre distintos sectores de política pública* proporciona también información interesante. Se puede, por ejemplo, saber qué servicios y políticas están más sometidos a la coyuntura. Además, si la opinión sobre un servicio varía pero la de otros se mantiene estable, puede sospecharse la existencia de algún tipo de problema en ese sector. La comparación entre políticas y servicios ayuda, asimismo, a conocer las prioridades ciudadanas generales o en un momento dado del tiempo.

También la *comparación entre territorios* tiene un gran valor. En los últimos años ha crecido de manera considerable el interés por indagar sobre los resultados de distintas políticas públicas con una perspectiva territorial (véase, por ejemplo, el estudio PISA que compara el rendimiento educativo en varios países del mundo). En los Estados con múltiples niveles de gobierno, a veces, el propósito principal es el de perfeccionar la acción pública mediante el aprovechamiento de las ventajas que ofrece la descentralización en términos de identificar prácticas exitosas puestas en marcha por otros gobiernos que se desenvuelven en un contexto similar al propio. En otras ocasiones, el objetivo es simplemente cumplir con un compromiso de rendición de cuentas.

Como se ha mencionado, el estudio realizado en 2009 por el Observatorio incluía una muestra representativa de las diecisiete comunidades autónomas españolas. Mediante la comparación es posible saber si todos los ciudadanos del territorio nacional perciben que reciben los servicios con la misma calidad y, lo que es más importante, permite indicar cuáles son las razones de tales diferencias. En el caso de España, por ejemplo, una de las conclusiones más relevantes de dicho estudio ha sido que efectivamente hay diferencias llamativas en la satisfacción de los ciudadanos con los servicios en las distintas comunidades autónomas y que, una vez controlado el efecto de las distintas variables sociodemográficas, socioeconómicas e ideológicas individuales y de otras variables del entorno social y económico, estas diferencias siguen existiendo. Como además tales diferencias en la percepción son

mayores en relación con las políticas cuya gestión corresponde a las comunidades autónomas (por ejemplo, la educación y la sanidad) que con las políticas que continúan siendo competencia del gobierno central (como, por ejemplo, las pensiones), cabe concluir que es razonable pensar que la gestión que hace cada gobierno importa hasta tal punto de afectar la satisfacción ciudadana.

Finalmente, en el caso de España, y al menos en relación con las organizaciones que componen la Administración General del Estado (AGE), sería necesario potenciar la *comparación entre las organizaciones*. Como ya se ha explicado, en la AGE se ha desplegado ampliamente el programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los usuarios de los servicios públicos. De los alrededor de 350 estudios realizados en 2009 por los ministerios españoles, la mayoría se ha desarrollado como compartimentos estanco, de forma totalmente independiente, lo que ha resultado en una variedad excesiva de metodologías que impiden la comparación entre distintos servicios. Igualmente, las metodologías de las encuestas de satisfacción a usuarios, si bien están en constante proceso de mejora, no se han mantenido estables a lo largo del tiempo en muchos departamentos, lo que impide caracterizar la evolución de la satisfacción de los usuarios con el funcionamiento de muchos de los servicios públicos. En este sentido, el Observatorio destaca en sus recomendaciones a los diferentes ministerios la adopción de metodologías homogéneas y la imprescindible potenciación de la formación de los empleados a cargo de este tipo de estudios, en las cuestiones más básicas sobre metodología y de análisis de la realidad social.

### **La combinación de distintos indicadores**

Quizás debido a la influencia del trabajo desarrollado en el sector privado, en el marco de los modelos gerenciales y la calidad total, los distintos órganos y organismos de la AGE en España suelen centrar sus estudios de opinión pública en el concepto de satisfacción, incluyendo en raras ocasiones otros indicadores complementarios.

No obstante, el Observatorio ha detectado, basándose en el análisis de la experiencia internacional y en sus propios trabajos, que otros indicadores pueden y deben complementar al de satisfacción, ya que permiten matizar los datos obtenidos en las preguntas sobre satisfacción y reflejar distintas actitudes que son vitales para comprender qué esperan los ciudadanos de los servicios públicos. Por ejemplo, el Observatorio ha encontrado de utilidad la inclusión de preguntas en los cuestionarios sobre las preferencias referidas al incremento o recorte del gasto y acerca de las prioridades entre políticas; el solicitar a los ciudadanos que señalen el servicio más necesitado de mejora de un conjunto de servicios públicos; y preguntas sobre cuáles son los temas que más preocupan en su ciudad/región, tanto desde un punto de vista sociotrópico como egotrópico. Todas ellas pueden ofrecer información complementaria muy relevante.

El caso de la seguridad ciudadana es quizá el más paradigmático. Por ejemplo, las políticas y servicios relacionados con la seguridad ciudadana -las distintas policías existentes en el país, los servicios que éstas proporcionan, el ejército y la política de defensa- son muy bien valorados por los españoles y, además, de manera creciente. La necesidad de estudiar más atentamente la seguridad ciudadana no se veía reflejada en esos datos. Sin embargo, el crecimiento del porcentaje de ciudadanos opuesto a cualquier recorte en las políticas de seguridad (política de seguridad interior y política de defensa) en los últimos años ha llamado mucho la atención del Observatorio. Asimismo, la seguridad ciudadana es mencionada de forma espontánea como uno de los principales problemas del país por un porcentaje no desdeñable de la población cuando es consultada sobre: ¿Cuál es el principal problema que existe actualmente en su municipio/región/país? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? Por tanto, pese a los datos positivos de satisfacción con el funcionamiento de la policía, otras preguntas como las actitudes frente al recorte, o los principales problemas existentes a juicio del entrevistado, permiten constatar el peso creciente de la seguridad ciudadana en la agenda pública.

Igualmente, en ciertos servicios públicos, si bien se detectan niveles relativamente buenos de satisfacción (en comparación con el conjunto nacional o con otros servicios), una pregunta que permita

que los ciudadanos mencionen sus prioridades de mejora (por ejemplo, “de estos servicios sanitarios que le acabo de mencionar, ¿cuál cree Ud. que está más necesitado de mejora?; ¿y qué aspecto mejoraría Ud. particularmente de ese servicio? ¿Y en segundo lugar?”) proporciona valiosa información (véanse los análisis importancia/valoración en Van Ryzin y Del Pino, 2009). Lo mismo sucede con las preguntas relativas a la preocupación; si bien se correlacionan con los niveles de satisfacción sobre un servicio concreto, expresan un punto de vista diferente de los ciudadanos, que puede dar pistas sobre el funcionamiento de los servicios.

### **Esquivar los estereotipos**

Algunos estudios han aportado evidencia empírica de que cuando al ciudadano se le interpela por la *administración pública* en general, tiende a responder haciendo referencia a estereotipos o falsas generalizaciones, la mayor parte de las veces resaltando rasgos negativos de las organizaciones públicas. La administración pública, al igual que otras realidades complejas y más o menos desconocidas, es objeto frecuente de clichés que tienen como finalidad tratar de reducir su complejidad y de este modo poder referirse a ella utilizando un código común (Aronson, 1999). El fenómeno de los estereotipos negativos para referirse a la administración pública no es peculiar del caso español ni latinoamericano y, muy al contrario, se trata de algo extendido en muchos de los países, incluso en los más desarrollados del mundo. En Alemania, Francia o Estados Unidos, los ciudadanos creen que sus administraciones, sus burocracias o sus funcionarios son las que peor funcionan o los más ineficaces<sup>8</sup>.

En concreto, se ha dicho que existen al menos tres tipos de estereotipos en relación con la administración pública que es necesario conocer para poder analizar adecuadamente los datos de opinión sobre la misma (Del Pino, 2005). Uno de ellos es el de la *caja negra*. Se refiere a la creencia extendida de que la administración está formada por un abstracto e ininteligible conjunto de organizaciones preocupadas más por los procedimientos que por el fin al que sirven. En distintos países, es habitual que la administración central acapare las críticas más duras relacionadas con la lentitud o el papeleo, mientras que los ciudadanos suelen considerar que la administración local es la más cercana, la que mejor les trata, la más rápida o la que mejor información les proporciona. Así es también en el caso español cuando se pide a los ciudadanos que, por comparación entre las tres administraciones, digan qué administración tiene esos rasgos (AEVAL, 2009b).

Un segundo estereotipo es el conocido como la *presunción de ineficacia*, según el cual se presupone que la administración y quienes trabajan en ella son ineficaces o al menos más ineficaces que la empresa privada y sus trabajadores. En España, igual que en otros países, la empresa privada es considerada sistemáticamente más eficaz. Paradójicamente, sin embargo, numerosos estudios han puesto de manifiesto que los ciudadanos, incluso los de mayor nivel educativo y clase social media alta, prefieren la prestación pública de los servicios. Posiblemente ello se debe a que, aun creyendo que el sector privado es más eficaz, piensan también que es el sector público el que más se preocupa por la equidad (AEVAL, 2006 y 2007).

En tercer lugar, el estereotipo de la *burocracia sin rostro* se refiere a que es frecuente considerar que los empleados públicos y la propia administración carecen de sensibilidad con los ciudadanos y sus problemas. Igualmente, en España, cuando se pregunta por la confianza en los funcionarios, se encuentran calificaciones mucho peores que cuando se pregunta por colectivos de funcionarios concretos como los maestros, médicos, bomberos o policías.

Algunos autores han llegado incluso a describir el perfil de los llamados ciudadanos *buróforos* para referirse al grupo de ciudadanos que sistemáticamente atribuyen rasgos negativos a la administración, incluso aunque las experiencias que hayan tenido con ella no hayan sido siempre malas. Frente a ellos se ha descrito también al ciudadano *burófilo*, el que tiene una imagen positiva de la administración, aunque pueda estar ocasionalmente insatisfecho, y al llamado *burotolerante*, probablemente con menos ideas predeterminadas sobre la administración y más permeable a las experiencias cotidianas con la misma (Nachmias y Rosenbloom, 1978). Aunque caracterizar

empíricamente a cada uno de estos grupos de ciudadanos exigiría un estudio específico, en el caso español el porcentaje de ciudadanos con “una imagen negativa o muy negativa de la administración” se sitúa alrededor del 30%. De entre ellos, alrededor de un tercio no parece haber tenido experiencias recientes negativas con la administración. A este grupo podría calificársele de *burófobo*.

De modo que “cualquier referencia global a la administración pública como un todo,... ha de tomarse con extraordinarias reservas, pues lo normal es que incurra en falsas generalizaciones” (Beltrán, 1996). Desde un punto de vista metodológico, por ejemplo, las cuestiones anteriores son de la máxima importancia. Al estudiar cuáles son las opiniones de la ciudadanía en relación con la administración y sus servicios se ha de proceder con especial atención. Si se interroga a los ciudadanos de forma abstracta es más probable que respondan con respuestas estereotipadas sobre la administración, que en su gran mayoría son negativas. Sin embargo, a medida que un individuo puede reconocer su experiencia cotidiana con el servicio por el que se le interroga, las respuestas de una buena parte de la población se ajustarán más a la realidad, mostrando a un ciudadano más o menos satisfecho en función de cómo haya sido su experiencia (Van Ryzin, 2009).

Esta cuestión es de especial relevancia también a la hora de tratar de valorar el efecto de las medidas adoptadas por los responsables públicos con el objeto de mejorar los servicios públicos. En el primer caso, cuando se realizan preguntas generales sobre la administración pública, las respuestas estereotipadas apenas registrarán cambios que reflejen el esfuerzo modernizador, produciendo, en consecuencia, cierto desánimo entre quienes las ponen en marcha. Sin embargo, en el segundo caso, en el que el ciudadano puede reconocer el servicio por el que se pregunta, es mucho más probable que las mejoras y los avances realizados por la administración pública sean más identificables.

En el otro extremo, debe recordarse que los estereotipos no tienen por qué ser falsos siempre, sino que lo que es falso es su generalización o su extensión de manera indiscriminada. Es posible encontrar experiencias extraordinariamente positivas, que han supuesto avances constatables en la gestión administrativa y, lo más importante, mejoras que son reconocidas como tales por los ciudadanos. Véase, por ejemplo, en España el caso de la Agencia Tributaria, cuyo “Borrador de la Declaración” tiene el reconocimiento de los usuarios de este servicio, quienes de forma mayoritaria afirmaban estar muy satisfechos, e incluso un 40% de los mismos aseveró que no había ningún aspecto mejorable en el mismo en 2008. Sin embargo, tampoco debe considerarse que todas las críticas a la administración son fruto de los estereotipos. A pesar de que en las últimas décadas se han hecho esfuerzos importantes para avanzar en una administración al servicio de la ciudadanía, es posible encontrar problemas como los que se destacan en el discurso estereotipado de la administración. De hecho, los propios empleados públicos españoles reconocen aspectos negativos del funcionamiento de la administración. Casi un 80% de ellos considera que existe una cultura resistente al cambio, y que “la complejidad de la Administración” y “los hábitos y usos adquiridos a lo largo de muchos años que son tan difíciles de desarraigar” pueden dificultar mucho o bastante la mejora de la Administración (AEVAL, 2006).

### **Buscar a los insatisfechos aunque sea debajo de las piedras**

Aunque el hecho de que haya más ciudadanos satisfechos con la mayoría de los servicios públicos en España es una buena noticia, la administración debe interesarse especialmente por el grupo de ciudadanos insatisfechos con los servicios públicos. La administración pública podrá aprovechar las opiniones de los ciudadanos para profundizar en su propio diagnóstico y mejorar así determinados aspectos relacionados con la calidad de los servicios que presta. Por ejemplo, la encuesta de AEVAL de 2008 encontró que las dimensiones relacionadas con el tiempo de espera, la sencillez, la profesionalidad y el trato son las características que más influyen en la valoración total de un servicio. Precisamente, algunas de estas dimensiones han sido también identificadas como las más importantes a la hora de influir en la satisfacción ciudadana con los servicios en la encuesta canadiense *Citizens First* (realizada por el *Institute for Citizen-Centred Service*, ICCS). Esta encuesta logró identificar

empíricamente, en 2003, los cinco impulsores clave que explicaban dos tercios de la satisfacción con una amplia gama de servicios públicos: 1) puntualidad en el servicio o respuesta; 2) conocimiento y competencia del personal; 3) amabilidad del personal que “hace un esfuerzo adicional”; 4) ser tratados con justicia; y 5) lograr los resultados que se necesitaban.

A través de sus encuestas, AEVAL sabe que más de un 80% de los ciudadanos nunca ha presentado una queja sobre el funcionamiento de la administración pública (según datos de la encuesta realizada en 2010). Aparentemente, este es un porcentaje positivo. Sin embargo, el hecho de que un ciudadano decida no quejarse no siempre significa que no tenga razones para hacerlo. Algunos estudios han detectado que existen dos tipos de filtros que dificultan la queja ciudadana (García de la Cruz, 1999: 22): los formales y los informales. Los primeros son especialmente importantes desde el punto de vista de la administración. Están relacionados con la existencia de facilidades legales, organizativas o políticas, en este caso, en las administraciones públicas. Los filtros informales se refieren a: 1) la ignorancia de la existencia de una vía determinada para reclamar ante las autoridades; 2) la dificultad de acceso o de uso de tal vía; 3) la desconfianza en la utilidad de la queja o reclamación; y 4) el coste que el proceso conlleva.

Aunque el porcentaje de ciudadanos que no reclamaron porque no tenían ninguna razón para hacerlo supera el 60% de los que no se quejaron, existe un llamativo porcentaje que no ha formulado una queja, pese a considerar que tenía motivos para hacerlo. En concreto, para 2010, un 20% de los que nunca han realizado una queja frente a las administraciones públicas alega que “cree que no sirve para nada”, mientras que un 3% y un 7% evitaron quejarse bien por desconocimiento del sistema, bien por evitar los trámites, respectivamente. Como se puede apreciar, los filtros informales parecen estar condicionando el comportamiento ciudadano en relación con la administración.

Cuando se indaga algo más sobre el perfil de este tipo de ciudadanos, el resultado es que este grupo tiene una llamativa característica en común: un elevado porcentaje de ellos afirma tener una imagen negativa o muy negativa de la administración pública, sin que otras variables como sexo, edad, ideología, el hecho de trabajar o no para la administración pública o el nivel educativo puedan modificar esta afirmación. En otras palabras, los datos permiten afirmar que entre los ciudadanos con una cierta actitud de desafección hacia la administración pública es más probable encontrar menos propensión a la queja o la reclamación porque piensan que ese comportamiento “no sirve para nada”.

Es difícil establecer una relación de causalidad entre estas variables, es decir, si el que un ciudadano tenga una imagen negativa de la administración puede llevarle a creer que las reclamaciones no son efectivas, o es la creencia de que las reclamaciones no son efectivas, quizá derivada de una mala experiencia, la que determina su imagen negativa de la administración. Sin embargo, los datos pueden dar algunas pistas en este sentido, especialmente el dato de que alrededor del 40% de los ciudadanos que tienen una imagen bastante o muy negativa de la administración afirma que nunca ha tenido motivo para quejarse. En definitiva, la imagen negativa de la administración no parece provenir del hecho de que estos ciudadanos perciban que las quejas no sirvan para nada, sino quizá de otras razones.

Como se ha teorizado, el riesgo de que exista un grupo de ciudadanos con una imagen negativa de la administración es que se produzca un círculo vicioso: “actitud negativa - miedo - evitación del contacto - reafirmación de la actitud negativa, que puede llevar a que caiga en el vacío cualquier esfuerzo activo de la administración a favor del mejoramiento de la relación con el público”, al menos respecto a este grupo de ciudadanos (Mayntz, 1994: 260). Por eso es necesario insistir en la mejora continua de los servicios. Es imprescindible mayor perseverancia si se quieren contrarrestar los estereotipos generales sobre la administración y convencer al colectivo de ciudadanos que se muestra menos permeable a reconocer los cambios positivos. Igualmente, es necesario analizar en profundidad los colectivos de ciudadanos insatisfechos y las causas de la insatisfacción, para implementar políticas de mejora de la calidad de los servicios públicos.

### **La diversidad de visiones**

En numerosas ocasiones las encuestas que se realizan en las organizaciones no incluyen preguntas ni información sobre las características individuales de los entrevistados. Sin embargo, incluso la satisfacción con los servicios, una actitud muy ligada aparentemente a la experiencia del usuario, está afectada, además de por las características del entorno socioeconómico (por ejemplo, el perfil de los otros usuarios del servicio que el ciudadano ve cuando consume el servicio, o la riqueza de su municipio), por las propias características del usuario. Por ejemplo, el nivel educativo tiene efectos en la satisfacción y además estos son distintos según las políticas de que se trate. De hecho, se presenta una relación negativa con la satisfacción con la educación (los más instruidos son más críticos) y positiva con las pensiones. Igualmente, algunas variables, como el hecho de tener hijos en edad escolar, hace que los españoles en esta condición estén más satisfechos con el funcionamiento de la educación pública. También se sabe que, en general, las personas de edades intermedias (entre 25 y 55 años) son más críticas que los más jóvenes. Los mayores son además especialmente complacientes con los servicios, puesto que sin duda comparan con los que tenían con anterioridad.

En los últimos años, los gobiernos más modernos del mundo han puesto en marcha la administración electrónica. Se trata de servicios en los que entender el concepto de coproducción es decisivo. El éxito de la “e-administración”, que tantas ventajas representa, es imposible sin la implicación ciudadana. Y, al mismo tiempo, el uso ciudadano de la e-administración depende de que ésta alcance cierto nivel de desarrollo (a la cantidad de procedimientos que se puedan resolver a través de la red, la facilidad de acceso y utilización, etc.). Es, por lo tanto, imprescindible conocer las actitudes ciudadanas hacia la administración electrónica y, especialmente, de los no-usuarios. Aunque en el caso de España, casi la mitad de población todavía no tiene acceso a la red desde su hogar, el porcentaje de usuarios de la e-administración es creciente (casi un 40% en 2010, similar a la media de la Unión Europea). Un 80% de los usuarios de la e-administración está muy o bastante satisfecho, porcentaje que se incrementa sustancialmente cuando el usuario es mayor de 65 años. Sin embargo, también se sabe que el grupo más reacio a su utilización y, por lo tanto, el que debe ser objetivo de quienes deseen potenciarla, son las personas con menor nivel de estudios. Solo un 15% de los que dicen no tener estudios la utilizan, frente al 75% de los que tienen estudios superiores.

En la encuesta realizada en 2009 por el Observatorio, que era representativa por comunidad autónoma, se encontró una fuerte evidencia de que la ideología produce efectos diferentes dependiendo del color político del gobierno. Si el entrevistado era “de derechas” y el gobierno a cargo del servicio también, era más probable que estuviera satisfecho, que si el gobierno a cargo era “de izquierdas”. Otras variables, como la nacionalidad, afectan en el mismo sentido a todas las políticas. En España, los españoles son mucho más críticos con los servicios que los extranjeros residentes (de quienes también se recababa información en la encuesta). En definitiva, para poder realizar comparaciones (ya sea temporales, territoriales o entre proveedores del servicio) válidas de las actitudes ciudadanas, es necesario tener en cuenta y *aislar* la influencia de las características de los encuestados y de su entorno en las respuestas.

### **Distintas actitudes hacia la gobernanza de los servicios**

Cada vez es más frecuente que los gobiernos recurran a otras administraciones de distinto nivel, al sector privado o al tercer sector para prestar servicios a la ciudadanía. El que los ciudadanos tengan claro el mapa competencial es muy importante para que puedan ejercer sus derechos democráticos, premiando o castigando a los gobiernos por su gestión. Además, las preferencias ciudadanas sobre la gobernanza de los servicios son ciertamente complejas en el caso de España (Van Ryzin y Del Pino, 2008), y esto puede acabar condicionando su satisfacción. Qué nivel de gobierno creen los ciudadanos que es y cuál piensan que debería ser el responsable de la gestión de los servicios, o si los servicios deberían o no privatizarse o, al menos, ser gestionados por una empresa privada, puede ser importante. En relación con algunas políticas, en general, las más vinculadas con la garantía de la equidad entre los

ciudadanos, la mayoría de los españoles prefiere que la responsabilidad recaiga en el gobierno central, mientras que para otras políticas prefiere a las comunidades autónomas. Sin embargo, estas preferencias están condicionadas, por ejemplo, por el nivel educativo o por la comunidad autónoma de residencia del ciudadano. Y aunque los análisis no son del todo concluyentes, tales preferencias no parecen estar claramente determinadas por la (in)eficacia con la que los ciudadanos perciben que los gobiernos han trabajado sobre esa política.

Asimismo, los ciudadanos muestran preferencias muy claras por la titularidad pública o privada de los servicios. En ocasiones, los políticos afirman que los ciudadanos que valoran mal los servicios públicos huirían al sector privado si pudieran permitirse. La encuesta que realizó el Observatorio encontró una relación muy interesante entre satisfacción y preferencias de uso de los servicios públicos. Un 80% de los muy satisfechos con los colegios públicos preferiría llevar a sus hijos a colegios públicos aunque pudieran elegir llevarlos a colegios privados, pero también un 29% de los nada satisfechos preferirían esta opción de los colegios públicos. Ello demuestra que quien preste el servicio es importante para algunos.

Además, el Observatorio también mostró, en un análisis conjunto de las actitudes ciudadanas hacia el gasto público en las políticas de bienestar y la percepción de la eficacia de los servicios de bienestar, que en España existe una estrecha correlación entre la valoración de los recursos destinados a un programa y la percepción de eficacia del mismo. Los ciudadanos que perciben que un determinado programa de bienestar funciona de manera ineficaz son mucho más propensos a pensar que el programa está mal financiado. Alrededor del 70% de los ciudadanos que consideran que los servicios relacionados con las pensiones, la protección por desempleo, la sanidad o la educación funcionaban “poco o nada eficazmente”, consideraban también que los recursos dedicados a los mismos eran insuficientes.

Aun así, la relación entre el funcionamiento ineficaz y la escasez de gasto que establecen los ciudadanos puede hacer que los decisores públicos puedan verse tentados a atribuir la ineficacia a los presupuestos insuficientes, sin preocuparse mucho de mejorar sus métodos de gestión ni reformar los servicios públicos. Para ellos, ésta resultaría una buena estrategia con el fin de conseguir recursos adicionales, y de la que se puede esperar que atraiga la simpatía y el respaldo de los ciudadanos. Sin embargo, esta estrategia está sujeta a límites temporales. Como sugieren muchos modelos teóricos, ir dejando que se acumule entre la población la percepción de ineficacia puede acabar llevando a que cambien las preferencias de los ciudadanos y a que estos consideren que son mejores otras alternativas para la gestión de los servicios (Lyons ...[et al], 1992).

#### **4. Conclusiones**

A lo largo del artículo se han expuesto algunas lecciones que el Observatorio de Calidad de los Servicios ha ido aprendiendo mientras trataba de evaluar la calidad de los servicios públicos. Aquí se ha defendido que debe adoptarse una perspectiva abierta y ambiciosa para tal empeño que no debe limitarse a las pequeñas encuestas de opinión a la puerta de los servicios, ni a aquellas en las que el ciudadano es tratado como un simple cliente del servicio público. Se han planteado algunas lecciones que no son definitivas, sino que se van revisando a medida que la experiencia crece. En este sentido, se ha puesto de manifiesto la importancia de la comparación de los resultados de las encuestas de opinión, tanto temporal, como territorial o incluso entre distintos proveedores de servicios. También se ha señalado que para realizar estas comparaciones y sacar conclusiones sobre la opinión pública es necesario utilizar distintos indicadores, y no circunscribirse meramente a preguntas sobre satisfacción con el servicio. Igualmente, se ha argumentado que es necesario prestar una especial atención a los ciudadanos insatisfechos con lo público, con el objetivo de analizar las causas de la insatisfacción y permitir diseñar acciones de mejora de políticas y servicios públicos. Finalmente, se ha defendido que es necesario tener en cuenta la diversidad de visiones motivada por las variables del encuestado y de su

entorno, y que es necesario esquivar los estereotipos mediante un diseño cuidadoso de los cuestionarios.

Todavía quedan, sin embargo, enormes retos. Uno es el objeto principal del Observatorio: poner en relación las actitudes de los ciudadanos con otros indicadores objetivos sobre las políticas y servicios, que puedan dar razón, por ejemplo, de si determinadas formas de gestionar las políticas y los servicios producen más o menos satisfacción entre la ciudadanía, ya que hasta ahora la escasa evidencia empírica existente es todavía confusa (Van Ryzin, 2009).

### Notas

<sup>1</sup> En enero de 2011 se está preparando una modificación del Real Decreto de 2005 que incluye algunas mejoras en los programas, fruto de la experiencia acumulada tras cinco años de funcionamiento, y otras novedades.

<sup>2</sup> AEVAL ([www.aeval.es](http://www.aeval.es)) está adscrita desde 2010 al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública del Gobierno de España.

<sup>3</sup> El Manual estará pronto a disposición de los interesados en la web del Observatorio. Mientras tanto, se puede solicitar a los autores de este texto. La base de datos ya se puede consultar en <http://decproject.com>.

<sup>4</sup> Los Estudios (cuestionario y resultados) correspondientes a 2006, 2007 y 2008 pueden encontrarse en [www.cis.es](http://www.cis.es) bajo el epígrafe “Calidad de los Servicios” I, II, III. Para los cuestionarios y resultados de los Estudios de 2009 y 2010, pueden ponerse en contacto con la autora de este texto. Los informes con los análisis de resultados están disponibles en la página web del Observatorio ([www.aeval.es](http://www.aeval.es)).

<sup>5</sup> El Observatorio agradece la participación de los profesores Ernesto Carrillo, Manuel Tamayo y Gregg Van Ryzin (algunas de sus obras sobre el tema pueden verse en la bibliografía).

<sup>6</sup> Con la colaboración de la Dirección General de Administración Electrónica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España.

<sup>7</sup> Véase también Box (1999), Aberbach y Christensen (2005), y Pollitt y Bouckaert (2004).

<sup>8</sup> Existe abundante evidencia empírica sobre el tema. Para una síntesis, véase Van de Walle (2006). Sobre estereotipos específicos, véase Del Pino (2005). Véase también, sobre opinión pública y administración pública, Bouckaert, Van de Walle y Kampen (2005).

### Bibliografía

Aberbach, J. D. y Christensen, T. (2005), “Citizens and Consumers: an NPM Dilemma”, en *Public Management Review*, Vol. 7 N° 2, London, pp. 225-245.

AEVAL (2006), *Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

\_\_\_\_\_ (2007), “Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos (2006): una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del CIS y la Agencia de Evaluación y Calidad”, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Papeles de Evaluación; N° 5).

\_\_\_\_\_ (2009a), *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

\_\_\_\_\_ (2009b), *La percepción social de los servicios públicos en España (1985-2008)*, Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Aronson, E. (1999), *The Social Animal*, New York, Worth Publishers.

Bañón, R. (dir.) (1997), *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia. Escola Galega de Administración Pública (Colección Xornadas e Seminarios; N° 15).

- Bañón, R. y Carrillo, E. (1996), "Evaluación de la calidad de los servicios públicos", en *La productividad y la calidad en la gestión pública*, R. Bañón (dir.), Santiago de Compostela, Xunta de Galicia. Escola Galega de Administración Pública (Colección Xornadas e Seminarios; N° 15).
- Barzelay, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Beltrán, M. (1996), "De la reforma de la administración al control de calidad de los servicios públicos", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 5-6, Madrid, pp. 5-16.
- Bouckaert, G.; Van de Walle, S.; y Kampen, J. K. (2005), "Potential for Comparative Public Opinion Research in Public Administration", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 N° 2, Brussels, pp. 229-240.
- Box, R. C. (1999), "Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice", en *American Review of Public Administration*, Vol. 29 N° 1, Thousand Oaks, pp. 19-43.
- Bruning, Ed (2010), "A Methodological Assessment of Ten Years of Canada's Citizen's First Satisfaction Survey Research", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76 N° 1, Brussels, pp. 85-91.
- Calzada, I. y Del Pino, E. (2008), "Perceived Efficacy and Citizens' Attitudes toward Welfare State Reform", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74 N° 4, Brussels, December, pp. 555-574.
- Carrillo, E.; Bazaga, I.; Ramos, J. A.; Sosa, J.; y Tamayo, M. (1998), *El consumo y calidad de los servicios públicos: estudio de caso de la ciudad de Coslada*, Madrid, Comunidad de Madrid. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional; Ayuntamiento de Coslada.
- Carrillo, E. y Tamayo, M. (2008), "El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 17 N° 1, México, pp. 193-215.
- Criado, I. (2010), "Estudio comparado sobre la gestión de calidad en las administraciones públicas europeas", Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Informe para la Red Interadministrativa de Calidad de los Servicios.
- Del Pino, E. (2005), "Attitudes, Performance and Institutions: Spanish Citizens and Public Administrations", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 28 N° 4, pp. 512-531.
- Denhardt, R. B. y Denhardt, J. V. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, M. E. Sharpe.
- EIPA (2008), "European Primer on Customer Satisfaction Management", Maastricht, European Institute of Public Administration, <http://www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=184>.
- Erin Research (2003), *Citizens First 3*, Toronto, Institute for Citizen-Centred Service, <http://www.iccs-isac.org>, 04-11-2007.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Citizens First 5*, Toronto, Institute for Citizen-Centred Service.
- FEMP (2002), "Encuesta sobre la participación ciudadana en los ayuntamientos: memoria de la investigación sobre la implantación del área, sus recursos, su desarrollo orgánico, los niveles y ámbitos de participación y su entorno asociativo", Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias, [http://www.femp.es/index.php/femp/formaci\\_n\\_y\\_estudios/estudios/trabajos\\_recientes](http://www.femp.es/index.php/femp/formaci_n_y_estudios/estudios/trabajos_recientes).
- García de la Cruz Herrero, J. J. (1999), "La cultura de la reclamación como indicador de desarrollo democrático: tres perspectivas de análisis", en *Politeia*, N° 22, Caracas, pp. 7-28.
- Howard, Cosmo (2010), "Are We Being Served? A Critical Perspective on Canada's Citizens First Satisfaction", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76 N° 1, Brussels, pp. 65-83.

- King, C. S.; Feltey, K. M.; y Susel, B. O. (1998), "The Question of Participation: toward Authentic Public Participation in Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 4, Washington, pp. 317-326.
- Lyons, W. E.; Lowery, D.; y DeHoog, R. H. (1992), *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*, Armonk, M. E. Sharpe.
- Mayntz, R. (1994), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Nachmias, D. y Rosenbloom, D. H. (1978), *Bureaucratic Culture: Citizens and Administrators in Israel*, London, Croom Helm.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Tamayo, M. y Carrillo, E. (2005), "La formación de la agenda pública", en *Foro Internacional*, Vol. 45 N° 4 (182), México, pp. 658-681.
- Van Ryzin, G. G. (2004), "The Measurement of Overall Citizen Satisfaction", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 27 N° 3, pp. 9-28.
- \_\_\_\_\_ (2009), "La percepción ciudadana de la regularidad de las carreteras: evidencia empírica desde Nueva York y sus implicaciones para la medición comparada de la actividad pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 74 N° 4, Madrid.
- Van Ryzin, G. G. y Del Pino, E. (2008), "Citizen Preferences for Devolution of Public Management: an Analysis of Health, Pensions, and Education in Spain", paper presented at the 4th Transatlantic Dialogue, European Group for Public Administration, Milan, June 12-14.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno", Madrid, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Papeles de Evaluación; N° 9), [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/documentacion\\_y\\_publicaciones/publicaciones\\_periodicas/papeles\\_evaluacion2/Papeles\\_de\\_Evaluacion\\_nx\\_9.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/documentacion_y_publicaciones/publicaciones_periodicas/papeles_evaluacion2/Papeles_de_Evaluacion_nx_9.html).
- Van Ryzin, G. G.; Muzzio, D.; Immerwahr, S.; Gulick, L.; y Martinez, E. (2004), "Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: an Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City", en *Public Administration Review*, N° 64, Washington, pp. 331-341.
- Van de Walle, S. (2006), "Context Specific Images of the Archetypical Bureaucrat: Persistence and Diffusion of the Bureaucracy Stereotype", en *Public Voices*, Vol. 7 N° 1, Newark, pp. 3-17.