

**Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder:  
las encuestas ciudadanas como una herramienta  
para la reinvención del gobierno.**

Autores: Gregg G. Van Ryzin  
Eloísa del Pino

**9/2009**

[www.aeval.es](http://www.aeval.es)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA

PAPELES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD es una colección de documentos, artículos y estudios que contiene los estados de opinión de expertos, la producción empírica y de innovaciones o avances científicos, relacionados con la evaluación y la calidad de los servicios.

La selección de los textos publicados en la colección se realiza con el doble objetivo, por un lado, de dar a conocer opiniones, trabajos teóricos individuales o aquella producción empírica que se estime relevante en las materias citadas y, por otro lado, de contribuir a enriquecer la reflexión y el debate público.

Asimismo, dicha selección atenderá al interés y oportunidad de los textos cuyas versiones, provisionales o definitivas, podrán ser en su caso publicadas por sus autores en otras instancias o editoriales.

Institucionalmente, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos aquí difundidos, cuyos contenidos serán de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

PAPELES DE EVALUACIÓN Y CALIDAD  
9/2009

**Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno.**

**Autores: Gregg G. Van Ryzin y Eloísa del Pino**

Madrid, Diciembre de 2009

Edita: Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Catálogo de Publicaciones oficiales:  
<http://www.060.es>

NIPO: 012-09-014-3

**Gregg G. Van Ryzin** es profesor titular de la School of Public Affairs and Administration en Rutgers University (Estados Unidos). E-mail: [vanryzin@newark.rutgers.edu](mailto:vanryzin@newark.rutgers.edu).

**Eloísa del Pino** es Directora del Observatorio de los Servicios Públicos en Agencia de Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios del Gobierno de España. E-mail: [eloisa.delpino@aeval.es](mailto:eloisa.delpino@aeval.es).

## INTRODUCCIÓN

---

En este trabajo se presenta una panorámica general sobre las encuestas de satisfacción ciudadana y su papel en la reforma y modernización administrativa. En primer lugar, se muestra el debate sobre el enfoque que aboga por tratar a los ciudadanos como clientes del gobierno, una idea asociada con la Nueva Gestión Pública (NGP) que no ha estado exenta de polémica entre los académicos dedicados al estudio de la administración pública. A pesar de que se trata de un asunto debatido, la propia Unión Europea y varios países, entre los que se encuentran Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, han implementado exitosos sistemas de medición de la satisfacción ciudadana en las últimas décadas. Estas experiencias

internacionales son alentadoras y pueden ser instructivas para los esfuerzos realizados en España y que se revisan aquí. Este trabajo aborda las preguntas de *Cómo escuchar* a los ciudadanos, es decir, cómo lograr la retroalimentación de los ciudadanos sobre el rendimiento de las administraciones públicas; *Cómo aprender*, es decir, cómo analizar e interpretar los datos sobre satisfacción ciudadana. Finalmente, el capítulo concluye con algunas ideas sobre *Cómo responder* a la satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos: qué pueden hacer los gobiernos para mejorar la satisfacción y para ganarse la confianza de los ciudadanos en el proceso de reforma y modernización administrativa.

## LOS CIUDADANOS COMO CLIENTES DEL GOBIERNO

---

El enfoque que aboga por que los ciudadanos sean tratados como clientes de los servicios gubernamentales y por que las administraciones públicas se esmeren para comprender y responder mejor a sus demandas y necesidades, tiene sus raíces en el mundo empresarial y de forma más general en la cultura de consumo contemporánea. En el mundo empresarial, el *movimiento alrededor de la calidad* creció de manera constante desde la Segunda Guerra Mundial. Este movimiento se inspiró inicialmente en el éxito de la industria japonesa pero después se extendió rápidamente a la economía de servicios de todo el globo (Zeithaml, Parasuraman y Berry 1990). Algunas herramientas de la gestión empresarial, tales como la Gestión de la Calidad Total, el Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*) o la metodología de mejora continua Seis Sigmas, ponen el énfasis en la satisfacción de los clientes como una herramienta clave para la mejora de la gestión (Tague 2005). De hecho, en la actualidad existe una gran industria especializada en la medición y el análisis de la satisfacción de los clientes en sectores empresariales de todo tipo. Inevitablemente, estas tendencias cada vez más extendidas en el mundo de los negocios, hacen preguntarse a algunos si los gobiernos y las administraciones deberían prestar una atención similar a sus clientes, a los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos.

Más sutil, pero quizá más importante en el impulso dado al enfoque de la administración orientada al cliente, es el surgimiento de una sociedad de consumo y cultura post-industrial. Los ciudadanos de las democracias más desarrolladas del mundo han crecido acostumbrados a disponer de productos y servicios confeccionados para satisfacer sus necesidades y deseos, con

gran variedad de características y estilos en la comida, la ropa, los automóviles, los productos electrónicos, los de entretenimiento y los servicios *online*, sólo por nombrar unos pocos. Además, los consumidores modernos esperan una atención de alto nivel y un servicio al cliente de calidad (Zeithaml, Parasuraman y Berry 1990). Por ejemplo, los consumidores de hoy pueden comprar *online*, conseguir productos que les serán entregados en su puerta al día siguiente, encontrar tiendas abiertas durante las 24 horas, devolver aquellos productos con los que no están satisfechos, ver películas de pago a la carta, telefonar a un atento empleado a cualquier hora si están insatisfechos y esperar que el mercado produzca un flujo continuo de bienes y servicios nuevos e innovadores para satisfacer sus variados deseos o necesidades. En este sentido, es inevitable que los ciudadanos incrementen sus expectativas también sobre lo que las administraciones públicas pueden y deben proporcionarles. Seguramente pensarán que merecen el mismo nivel de calidad, atención y servicio que reciben en el mercado moderno.

En el campo de la administración pública, el movimiento hacia el enfoque que ve a los ciudadanos como clientes comenzó en Reino Unido en 1991, cuando el gobierno central introdujo las llamadas Cartas de Servicios (*Citizen Charters*). Tales documentos incluían parámetros o estándares que tenían como objetivo garantizar la satisfacción de los ciudadanos en distintos servicios públicos como los sanitarios, las escuelas, la policía y los servicios locales. La idea fue popularizada por Osborne y Gaebler (1992) en el 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"<sup>1</sup>. Del mismo modo, el influyente libro

---

<sup>1</sup> *Reinventing Government* fue traducido a 15 idiomas y la primera edición española fue publicada en 1994. Muchos de sus planteamientos son recogidos por Clinton y Gore en el marco de la *National Performance Review* y en el documento elaborado por éste último *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less en 1993* (Thompson y Riccucci, 1998). Tal reforma pone el

de M. Barzeley publicado por primera vez en 1988, "Atravesando la Burocracia: una Nueva Visión para la Gestión del Gobierno", también dedicaba un capítulo a las estrategias de gestión necesarias para hacer que las organizaciones públicas estuvieran más orientadas a los clientes. Este llamamiento dirigido a introducir el enfoque de una administración orientada al cliente fue recogido en Estados Unidos por el Vicepresidente Gore en la llamada "Acta de Rendimiento Nacional" (*National Performance Review* Gore, 1993) que comenzó en 1993 y finalizó en 2001. Como Kettl observó en su revisión de las reformas gubernamentales en el mundo, *The Global Public Management Revolution* (2005, p. 51): "El concepto de mejora del servicio a los ciudadanos – y el uso de esta estrategia para transformar la burocracia– ha sido una de las características más robustas de la reforma". Como Pollit y Boukaert (2004) demuestran, en el marco de la preocupación por el rendimiento de los gobiernos, al menos la retórica de una administración orientada a sus clientes y el grado de satisfacción de los mismos como indicador para medir tal rendimiento, se ha extendido por todos los países occidentales.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el enfoque del ciudadano como cliente de las administraciones públicas ha sido criticado con frecuencia por los académicos que se dedican al estudio de la Administración Pública. Por ejemplo, Denhardt y Denhardt argumentan en *Public Administration Review*<sup>2</sup> (2000, p. 555), que la "relación entre el gobierno y el ciudadano no es la misma que la relación que existe entre el sector privado y sus clientes... el Estado no debe tener en cuenta exclusivamente los intereses egoístas y a corto plazo de los "clientes"". En el capítulo tercero "Servir a los ciudadanos, no a los clientes" de su libro titulado como contraste a la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*, NGP), *El Nuevo Servicio Público* (*New Public Service*, NSP), Denhardt y Denhardt (2003) argumentan que el sector público debe

implicar a los ciudadanos como "ciudadanos", con deberes y derechos democráticos y la administración pública debe concentrarse en construir relaciones de confianza y colaboración entre los ciudadanos<sup>3</sup>. Como Kettl (2005, p. 53) explica: "Lo fundamental del gobierno democrático es la rendición de cuentas –el control de las políticas públicas por los decisores públicos– no los beneficios de mercado ni la satisfacción del ciudadano. El servicio al cliente no puede sustituir la bases constitucionales del gobierno democrático". Algunos argumentan que los ciudadanos deben ser no sólo *clientes* sino también *propietarios* de su gobierno o administración (Kelly 2005), y en consecuencia el énfasis debe ponerse en la participación activa del ciudadano más que en el consumo pasivo (Myers y Lacey 1996). "En resumen," sostienen Aberbach y Christensen (2005, p. 243), "hay serios problemas con el movimiento que pretende tratar al ciudadano como cliente, tanto en la teoría como en la práctica".

Este tipo de crítica es importante y nos recuerda que el sector público es de hecho diferente al sector privado. Sin embargo, es muy probable que la administración pública pueda combinar ambos imperativos: ser democráticamente responsable, valorar a los ciudadanos como tales ciudadanos (propietarios) y, al mismo tiempo, preocuparse por la calidad de los servicios y la satisfacción de los ciudadanos. En todo caso, puede resultar difícil imaginar que un organismo público orientado al ciudadano-cliente pudiera, como resultado de serlo, convertirse en *menos* democrático. De todas formas, este debate es importante y el impulso para diseñar una administración más centrada en el cliente debe tener en cuenta siempre las funciones peculiares y las responsabilidades de las instituciones públicas.

¿Qué están haciendo otros países? A pesar del debate sobre cuál es el grado de legitimidad que alcanza el hecho de tratar a los ciudadanos

énfasis: en la utilización de las nuevas tecnologías de la información, la orientación al cliente, el incremento de la capacidad de decisión de los administradores sobre el presupuesto, las compras y la gestión del personal, la mayor discrecionalidad de todos los trabajadores, y la introducción del valor de la competencia (deLeon, 1997). Para un análisis y discusión de la iniciativa del Gobierno Clinton véase Kettl (1999) y Aberbach y Rockman (1999). Más recientemente véase también Barzelay (2001).

2 Como es sabido, *Public Administration Review* es probablemente la revista más prestigiosa en el ámbito de la Administración Pública, ocupando por lo general el primer puesto en diferentes ranking académicos que analizan revistas de todo el mundo.

3 Véase también Box 1999. Para obtener una panorámica para la discusión de este asunto en España puede verse, por ejemplo, Beltrán 1996, Brugué 1996; Embid Irujo 1996, Villoria 1997; Meneguzzo 1997, Elena Córdoba 1998, Subirats 1998, 2001; Parrado y Ruiz 1999; Ramíó 1999, Sancho 1999, Echebarría 2000, Font 2001, García Solana 2001, Arenilla 2003, Del Pino 2004.

como clientes, las naciones modernas de todo el mundo han comenzado a prestar más atención al servicio al cliente y a la satisfacción de los ciudadanos. Es útil e instructivo examinar

brevemente algunas experiencias. Además de a la Unión Europea, aquí se prestará especial atención a los casos de Reino Unido, Canadá, Estados Unidos y España.

## Reino Unido

---

Como se ha mencionado más arriba, el énfasis en el cliente comenzó en Reino Unido en 1991, cuando el gobierno central presentó las denominadas Cartas de Servicios<sup>4</sup> que establecen estándares de calidad y promueven la recogida de información que pueda servir de retroalimentación de la actuación de las administraciones públicas. En 2001, el gobierno abrió la Oficina de Reforma de los Servicios Públicos (*Office of Public Service Reform, OPSR*) para promover una gestión más eficiente y centrada en el enfoque del ciudadano como cliente de los servicios públicos. De acuerdo con el prefacio escrito por Wendy Thomson, la Asesora del Primer Ministro para la Reforma de los Servicios Públicos, en un informe de Ipsos MORI en 2002 encargado por la OPSR:

“El corazón de la estrategia del gobierno para la reforma de los servicios públicos es que los servicios deben ser cada vez más sensibles a las necesidades y aspiraciones de sus clientes. Esto requiere una mejor comprensión de lo que hace que los clientes estén satisfechos y de cómo esto se puede medir”.

De hecho, el gobierno del Reino Unido ha invertido un gran esfuerzo en las últimas décadas para apoyar y alentar a las entidades locales y a otras organizaciones gubernamentales a centrarse en la medición y presentación de informes sobre la satisfacción de los ciudadanos. El gobierno

exige a las autoridades locales que realicen una encuesta de satisfacción ciudadana al menos una vez cada tres años. Como resultado de ello, las autoridades locales del Reino Unido realizan una cantidad impresionante de esta clase de estudios a los vecinos de sus municipios. Por ejemplo, en los últimos dos años la ciudad de Liverpool ha realizado una encuesta de satisfacción ciudadana general en el marco del denominado *Best Value*<sup>5</sup>, una encuesta a los usuarios de las bibliotecas, una encuesta de control de edificios, una encuesta de percepción ciudadana del centro de la ciudad y una encuesta sobre la calidad de vida. Los análisis de estas encuestas de satisfacción son publicados en forma de tarjetas de puntos (*scorecards*) o informes de rendimiento y son utilizados por los gestores públicos para perfeccionar o reformar los programas y los servicios públicos. La mayor parte de esta actividad alrededor de las encuestas tiene lugar a nivel local o a nivel de una organización. Se produce por ello cierta variación en cuanto a la frecuencia y a la metodología de las encuestas, aunque existen cuestionarios estandarizados para muchos servicios públicos. La empresa dedicada a la investigación Ipsos MORI ha jugado un papel clave no sólo en la realización de buena parte del trabajo relacionado con la medición de la satisfacción de los usuarios en el Reino Unido sino también en lo concerniente a facilitar la estandarización y la evaluación comparativa.

---

4 Las Cartas de Servicio son “documentos que informan al ciudadano sobre las condiciones en que se prestan los servicios públicos”. A través de ellas se pretenden conseguir los siguientes objetivos: facilitar el ejercicio de sus derechos a los ciudadanos, impulsar iniciativas de mejora dentro de la administración, controlar el grado de cumplimiento por parte de la administración de los compromisos contraídos con los ciudadanos, incrementar el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto a los servicios prestados por la administración e informar a éstos sobre los niveles de calidad de los servicios prestados (Comunidad de Madrid, 1998:49).

5 En el marco de uno de los libros blancos del gobierno local realizados en el Reino Unido, específicamente el de 1998 (*Modern Local Government: In Touch with the People*), y de una estrategia de estimular una nueva cultura de apertura y de fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, con el sector privado y las organizaciones voluntarias, se introdujo el principio del *Best Value*. Según éste, debe ofrecerse el mejor servicio en términos de coste y calidad en comparación con lo que ofrecen otras entidades locales o el sector privado de la manera más eficaz y eficiente posible siendo responsables con los ciudadanos y los intereses nacionales. Otros libros blancos posteriores han reforzado esa idea y se espera de las autoridades locales que realicen consultas sobre temas de servicios y políticas públicas concretas pero también acerca de cuestiones que afecten al desarrollo estratégico de la comunidad a más largo plazo.

## Canadá

Canadá, como el Reino Unido, ha sido líder en la medición de la satisfacción ciudadana a través de las encuestas. Sin embargo, a diferencia del Reino Unido, el esfuerzo realizado en Canadá ha sido más deliberadamente centralizado en el *Institute for Citizen-Centered Service* (ICCS). El ICCS es una organización pública sin ánimo de lucro controlada por una Junta directiva compuesta por responsables públicos procedentes del gobierno nacional y de las provincias. La misión del ICCS es "promover un alto nivel satisfacción ciudadana con la prestación de servicios procedentes del sector público". El ICCS realiza una gran encuesta a nivel nacional –denominada *Citizens First*– cada dos o tres años y publica sus resultados y análisis. El ICCS explica el significado de su enfoque centrado en los ciudadanos de la siguiente manera:

“La prestación de servicios públicos debe ser concebida y ejecutada desde *fuera hacia adentro* –no desde adentro hacia fuera– con las necesidades, las perspectivas, las prioridades de mejora y la satisfacción de los canadienses como principales metas. Una perspectiva de *fuera hacia adentro* nos conducirá a prestar atención a las necesidades y prioridades de mejora de la calidad del servicio a los ciudadanos y a sus niveles de satisfacción con los servicios individuales. En un enfoque centrado en el ciudadano, la satisfacción de los ciudadanos se convierte en el criterio para el éxito y en la base para medir los resultados en la prestación de los servicios del sector público”.

En contraste con el debate académico mencionado más arriba sobre la dudosa conveniencia de tratar a los ciudadanos como clientes, el ICCS pone su énfasis en la satisfacción de los ciudadanos y la considera como una herramienta para fortalecer y no para debilitar la gobernación democrática. El ICCS explica:

“...La prestación de servicios en el sector

público debe centrarse en los ciudadanos porque cada acto de servicio es el "momento de la verdad", en el que los canadienses se forman una impresión –positiva o negativa– sobre la eficacia de las instituciones públicas y sobre el potencial del gobierno democrático... Los clientes del sector público son también ciudadanos, cuyo orgullo y cuyas creencias en la ciudadanía democrática pueden fortalecerse o debilitarse por su experiencia con los servicios”.

La perspectiva canadiense es instructiva porque sugiere que este enfoque centrado en la satisfacción del ciudadano y en el servicio al cliente puede encajar bien con una preocupación por los valores y las instituciones democráticas. El desarrollo de una metodología común para medir y analizar la satisfacción de los ciudadanos es otro aspecto digno de mención de los esfuerzos de Canadá. El ICCS ha desarrollado y promovido la utilización de la llamada *Herramienta Común de Medición* (*Common Measurement Tool* CMT). Se trata de un cuestionario normalizado que las organizaciones y las autoridades locales pueden utilizar para medir la satisfacción del ciudadano y que facilita la comparación entre distintas jurisdicciones. El ICCS también ha identificado una serie de factores o impulsores clave (*key drivers*) relacionados con la satisfacción de los ciudadanos que cree que son universales para la mayoría de los servicios públicos y en los cuales cualquier organización o municipio puede centrarse para mejorar la calidad de sus servicios (más abajo se volverá sobre estos impulsores clave). El ICCS certificó incluso a una empresa privada de encuestas por Internet de Ontario para ofrecer la CMT con el fin de que las organizaciones públicas y las entidades locales pudieran obtener datos e informes a través de la red junto al instrumento de medida en un paquete completo. El desarrollo de este trabajo hace que sea mucho más fácil para cada organización pública o entidad local poner en marcha una encuesta de satisfacción del ciudadano o cliente y comparar sus resultados.

## Estados Unidos

---

Aunque Estados Unidos es la fuente de algunos de los escritos más influyentes sobre el enfoque del gobierno orientado al cliente, no está necesariamente entre el grupo de países que encabezan las buenas prácticas en relación con la medición y el análisis de la satisfacción ciudadana. El gobierno federal no dedica tantos recursos como los que destina el Reino Unido al apoyo y la medición de la satisfacción ciudadana en el nivel local o a nivel de organización. Tampoco hay nada en Estados Unidos que pueda compararse con el ICCS canadiense. En cierta medida, esta situación refleja la fragmentación y el carácter descentralizado de la administración estadounidense. Los gobiernos locales en Estados Unidos (ciudades y condados), que son los lugares desde donde realmente se proveen los servicios, son “criaturas” de los estados y, por tanto, el gobierno federal ha tenido tradicionalmente escasa participación en sus prácticas de gestión o en sus esfuerzos de reforma. En cambio, las asociaciones privadas, tales como la Liga Nacional de Ciudades (*National League of Cities*), la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos (*US Conference of Mayors*), la Asociación Internacional de Gestión Provincial y Municipal (*International City-County Management Association*, ICMA), la Junta de Criterios de Contabilidad Pública (*Government Accounting Standards Board*) y la Sociedad Americana para la Administración Pública (*American Society for Public Administration*), han sido los principales promotores y difusores de las nuevas ideas y las buenas prácticas. Sin embargo, estas organizaciones tienen presupuestos y capacidad muy limitados en comparación con el gobierno federal. Como resultado de ello, la medición de satisfacción de los ciudadanos en Estados Unidos tiene lugar principalmente en organizaciones individuales o en municipios y a menudo de forma aislada. Esta situación hace que se requiera mucho tiempo y esfuerzo para diseñar y desarrollar una encuesta de satisfacción de los clientes o ciudadanos, hasta el extremo de convertirse en un gran obstáculo para muchos municipios del país. Algunos de ellos, han recurrido a las universidades locales para llevar a cabo

encuestas a los ciudadanos, pero en todo caso la puesta en marcha y el éxito de tal empresa depende de la disponibilidad y de la capacidad de los socios universitarios. Con el objeto de superar en parte estos obstáculos, el Centro Nacional de Investigación (*National Research Center*, NRC), una organización dirigida por el experto en encuestas ciudadanas Tom Miller, se asoció con la Asociación Internacional de Gestión Provincial y Municipal (ICMA) para desarrollar una metodología denominada Encuesta Ciudadana Nacional (*National Citizen Survey*, NCS). La NCS es una encuesta realizada por el NRC que los municipios pueden emplear para medir la satisfacción de los clientes en una serie de servicios públicos. El sistema ofrece un método de medición de la satisfacción ciudadana normalizado y de bajo costo y, merece la pena destacarlo, permite evaluar comparativamente la puntuación con respecto a las normas del NCR (Miller y Miller 2000; Millar, Millar y Kobayashi 2000). El NRC ha llevado a cabo la encuesta citada en más de 350 localidades en 27 estados desde que Estados Unidos comenzara con el proyecto en 2001.

En el propio gobierno federal, los organismos han tendido a basarse en el Índice Americano de Satisfacción de los Clientes (*American Customer Satisfaction Index*, ACSI). Se trata de una metodología proveniente del sector privado desarrollada en la Escuela de Negocios de la Universidad de Michigan y ofrecida por CFI International, una empresa de consultoría privada fundada por Claes Fornell, el profesor de la citada Universidad que desarrolló el ACSI (Fornell et al, 1996). El ACSI se creó para convertirse en un indicador económico nacional de la satisfacción de los clientes con la mayoría de los bienes y servicios de la economía estadounidense. Está basado en una muestra representativa a nivel nacional de 65.000 personas que son encuestadas anualmente con una puntuación calculada de forma separada para los sectores económico e industrial. Las empresas privadas contratan con la CFI para realizar el ACSI a sus propios clientes y luego los resultados son comparados



con las normas nacionales. La metodología ACSI implica un modelo econométrico que vincula las expectativas y satisfacción de los clientes con la lealtad y la retención de los mismos. Varias agencias federales estadounidenses han adoptado la metodología de ACSI, incluido el

Departamento que se encarga de los asuntos relacionados con los veteranos de guerra, la Administración de la Seguridad Social, *Medicare*, la Casa de la Moneda, la Agencia Tributaria y la Oficina de Pasaportes.

## La Unión Europea

Durante las tres últimas décadas, la Unión Europea ha realizado un importante esfuerzo de sondeo de la opinión pública a través de la sección de Análisis de la Opinión Pública de la Comisión Europea. Los Eurobarómetros que se iniciaron en 1974, han medido la opinión pública de toda Europa y han ido creciendo y refinándose a medida que la Unión también lo ha hecho. El Eurobarómetro es mucho más amplio que una encuesta de satisfacción tradicional y se centra especialmente en cuestiones relacionadas con la integración europea. No obstante, el Eurobarómetro proporciona datos importantes sobre la percepción pública de las instituciones y el rendimiento de los distintos gobiernos nacionales y locales.

Digno de mención es el Proyecto *Urban Audit* encargado por Eurostat, que reúne información sobre las condiciones de vida de 258 ciudades de tamaño grande o medio en los 27 países de la Unión. En el marco del proyecto *Urban Audit* también se realiza una encuesta de percepción, implementada como un Eurobarómetro instantáneo (*Flash Eurobarometer*) en 31 ciudades en 2004 y en 75 en 2006. Los temas del estudio incluyen la satisfacción con los servicios urbanos (transporte, parques, escuelas, etc), seguridad pública, el contacto cotidiano con la administración, las condiciones sociales

y ambientales, la vivienda y las condiciones económicas y de calidad de vida en general. Así, la *Urban Audit* a través del Eurobarómetro instantáneo recuerda al tipo de encuestas de satisfacción realizadas en Reino Unido, Canadá y Estados Unidos. Además existen algunos planes para ampliar la encuesta de percepción realizada en el marco del *Urban Audit* en los próximos años.

En los últimos años, se han realizado algunos trabajos promovidos por los Estados miembros de la Unión Europea en el marco de la red informal EUPAN (European Public Administration Network) y, en concreto, en el marco de su taller de aprendizaje sobre Gestión de la Satisfacción de los Ciudadanos para explorar las posibilidades de utilizar algún tipo de instrumento común de medición. Sin embargo, hasta la fecha no se ha avanzado de manera sustantiva en este intento debido, no sólo a las dificultades que supondría adaptar tal instrumento a veintisiete realidades político-administrativas muy distintas entre sí, sino también a una voluntad desigual por parte de los diferentes Estados. Aún así existen publicaciones comunes sobre la materia y, en concreto, el denominado Manual para la Gestión de Satisfacción de los Ciudadanos con los Servicios Públicos que ha sido traducido a varios idiomas, entre ellos, el castellano.

## España

Por supuesto, España está incluida en las encuestas europeas que se han mencionado. Sin embargo, también existen algunas organizaciones de distintos niveles de gobierno que, en los últimos años, han realizado encuestas que tratan de sondear la opinión pública en relación con el funcionamiento de las Administraciones. Entre las organizaciones de la Administración General del Estado, el Centro de Investigaciones Sociológicas (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. En las encuestas recogidas en su catálogo aparecen al menos 65 *Estudios* bajo el epígrafe administración y servicios públicos llevados a cabo en los últimos 30 años. La iniciativa para la realización de estos estudios es de origen diverso. En algunos casos, por ejemplo, responde a un interés de tipo más académico en el marco de distintos proyectos de investigación y, en otros,

al encargo de alguna dependencia ministerial. 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 bibliografía).

Cuando a mediados de los años 90 el debate sobre la Calidad Total comenzó a introducirse en la administración española (véase Bañón 1996; Bañón y Carrillo 1996), la Administración General de Estado 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 del *Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos*. El sistema estaba concebido para la evaluación de un número limitado de servicios. Una vez finalizado ese proyecto no fue hasta 1999 (Real Decreto 1259) cuando se regularon las Cartas de Servicios, muy numerosas ya en cualquiera de los niveles de gobierno, los premios de calidad y la evaluación de los servicios conforme al modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (*European Foundation for Quality Management, EFQM*). Recogiendo la iniciativa de 1999, el *Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado* establecido mediante el Real Decreto 951/2005, consta de seis programas entre los cuales se encuentran el de Análisis de la Demanda y Evaluación de la satisfacción de los usuarios y el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. 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), que se ha hecho responsable, entre otras importantes actividades, de la evaluación y el impulso de los referidos programas a través de acciones formativas, de la elaboración de guías metodológicas así como de iniciativas diversas.

Entre otras actividades, la Agencia, a través del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, ha efectuado estudios de percepción y estudios de satisfacción. Por un lado, los *estudios de percepción* tienen como finalidad conocer la opinión de los ciudadanos en general, ya sean o no usuarios de los servicios por los que se les pregunta. Se han realizado tres de ellos entre 2006 y 2008. El trabajo de campo de estos estudios se realiza por el CIS. Se trata de un cuestionario estructurado que se administra mediante una entrevista personal en el domicilio del encuestado. El último informe del Observatorio donde se explotan estos estudios

ha sido publicado en 2009 y puede obtenerse en la web del Observatorio. Como novedad la encuesta realizada por el Observatorio en el año 2009, cuya explotación se realizará en 2010, ha contado con una muestra representativa a nivel de todas las Comunidades Autónomas y abarca numerosas políticas y servicios públicos.

Por otro lado, los *estudios de satisfacción* se realizan a los usuarios de los servicios por los que se pregunta. El estudio monográfico correspondiente al primer informe del Observatorio, se ha centrado en la evaluación de la satisfacción de los usuarios de los catorce museos cuya titularidad y gestión es exclusiva del Ministerio de Cultura. Se trata de la primera evaluación integral que se realiza de un servicio público desde una doble perspectiva: la de los usuarios y desde la estrictamente organizativa. Tal estudio formó parte del programa de evaluaciones definido para 2007 por el Consejo de Ministros. Es interesante resaltar que el Observatorio ha elaborado una completa Guía para la realización de encuestas de satisfacción de servicios que está disponible en su página web y, más recientemente, otra guía inspirada en el metodología utilizada en la evaluación de los museos. Finalmente, en el ámbito de la Administración General del Estado son también numerosas las organizaciones que, en el marco del programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los Servicios Públicos del RD 951/2005, realizan estudios, por lo general cuantitativos, para conocer la opinión de sus usuarios.

En la actualidad, el Observatorio estatal participa, 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 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 todos y quizá 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. En Madrid, el "Observatorio de la Calidad. Indicadores de Calidad de la Atención al Ciudadano" es un informe basado en

un estudio periódico que se realiza desde 1997. Tal estudio combina metodología cualitativa y cuantitativa y tiene como objeto el análisis tanto de las expectativas como de 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).

Entre las organizaciones regionales que están en marcha, la situación es también muy diferente en cuanto a su grado de desarrollo y actividad. 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 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,...). Para ello utilizan también un IPCS, que mide distintas dimensiones de los servicios públicos y cuya guía metodológica está disponible en la *web*. El resultado de las mismas es utilizado como elemento de diagnóstico para orientar las decisiones que contribuyan a la mejora de los mismos. La Junta de Extremadura planea extender la medición de la calidad de 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 conjunción de ambos estudios permitirá relacionar percepción y expectativas.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) también trabaja en la Comisión de Modernización y la Calidad. Además de contar con varios grupos formados por personal de los distintos ayuntamientos que trabajan en distintos ámbitos de la calidad, la FEMP colabora en la organización de distintos eventos en los que siempre hay presencia de metodología de evaluación. La FEMP y el MAP han patrocinado también en 2006 una guía sobre la calidad en la que se recoge el tema de la 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. Durante cuatro años, hasta 2003, por ejemplo, funcionó en la ciudad de Burgos el llamado *Burgobarómetro*. En la Comunidad de Madrid se han llevado a cabo algunos estudios muy completos como el realizado en Coslada en 1998 (Carrillo et al. 1998). Sin embargo, entre las ciudades 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, sólo un 16 por ciento de los ayuntamientos que respondieron manifiesta realizar algún tipo de control sobre la "satisfacción del usuario", siendo más elevado (26 por ciento) el porcentaje cuando el tamaño del municipio supera los 10.000 habitantes (FEMP, 2005). 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 auto-administrados o los estudios a través de la red que no cuentan con garantías en cuanto a la representatividad de la muestra.

En esta sección se ha pasado revista brevemente a la experiencia con las encuestas y medición de la satisfacción de los ciudadanos en el Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea y España. La siguiente sección aborda la pregunta de cómo escuchar a los ciudadanos y clientes, es decir, los métodos de recogida de datos sobre satisfacción de los ciudadanos.

## LA MANERA DE ESCUCHAR: LOS MÉTODOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

---

Debe considerarse cuidadosamente la cuestión de la metodología, es decir, cómo recopilar datos procedentes de los ciudadanos sobre sus experiencias y satisfacción con los servicios públicos. Se hace énfasis aquí en algunas cuestiones metodológicas y en las ideas que se consideran particularmente relevantes para la realización de encuestas dirigidas a los ciudadanos en el ámbito nacional o local como parte de una reforma de la gestión pública o de un esfuerzo modernizador de los gobiernos. Para obtener información sobre el método de encuesta en general, el lector puede consultar los libros de Don Dillman (2006), de Robert Groves y sus colaboradores (2004) o de Floyd Fowler (2002). En los países que se han estudiado más arriba y en otros contextos nacionales y locales, las encuestas de satisfacción ciudadana se han llevado a cabo utilizando una amplia variedad de métodos. Por ejemplo, la encuesta canadiense *Citizens First* se realiza mediante el envío de cuestionarios auto-administrados, aunque Canadá planea ahora mejorar su encuesta *Citizen First* incluyendo un componente de Internet para reducir costes e incrementar su cobertura. En Estados Unidos, la *National Citizen Survey* se realizó también por correo, al igual que muchas otras encuestas ciudadanas llevadas a cabo en el Reino Unido por las diversas organizaciones públicas y entidades locales. El Eurobarómetro estándar de la Unión Europea se realiza mediante entrevista personal llevada a cabo por el equipo de entrevistadores de cada uno de los Estados miembros. Las encuestas del CIS también se llevan a cabo en persona. Sin embargo, los Eurobarómetros instantáneos (como la *Urban Audit Urbana*) son encuestas telefónicas, un método que es más rápido y menos costoso que entrevistar en persona (aunque es más caro que las encuestas postales). El Índice Americano de Satisfacción del Cliente (ACSI) es también una encuesta telefónica de una selección de la muestra aleatoria de población general de Estados Unidos.

La tabla 1 resume los diversos métodos de encuestas en términos de coste típico, tasas de respuesta, ventajas y desventajas. Evidentemente, no existe un único método que sea perfecto en el sentido de ofrecer todas las posibles ventajas. Habría que pensar más bien en una combinación de las posibilidades que ofrecen los distintos métodos. Tradicionalmente, la entrevista realizada en el hogar del encuestado se ha considerado el procedimiento más riguroso y científico. Sin embargo, desde los años setenta la encuesta telefónica elaborada científicamente (en particular, la marcación aleatoria y las entrevistas telefónicas asistidas por ordenador) ha sido perfeccionada, lo que ofrece ventajas logísticas y económicas en relación con las entrevistas personales. Aún así hay que tener en cuenta que los rápidos cambios que están teniendo lugar en el ámbito de la tecnología de las telecomunicaciones y, específicamente, la generalización de uso del teléfono móvil y de la comunicación por Internet, y la disminución de las tasas de respuesta han hecho que las encuestas telefónicas sean mucho más difíciles y menos seguras. Por ejemplo, las encuestas telefónicas han planteado el problema de la infra-representación de la parte de la población que sólo dispone de teléfono móvil y no de móvil y fijo, ya que éste último es el utilizado para la realización de este tipo de encuestas. Las encuestas por correo siguen siendo un método bueno y de confianza y la obra de Don Dillman (2006) y otros, han contribuido mucho para mejorar las tasas de respuesta y la calidad general de este método olvidado frecuentemente. Internet se ha convertido en un canal prometedor y posiblemente revolucionario para la investigación mediante encuesta que ya ha transformado gran parte de la investigación sobre la satisfacción del cliente realizada en el sector privado. Los costes de la recogida de datos a través de Internet representan una

parte pequeña del costo de otros métodos de encuesta. Los cuestionarios realizados a través de la web ofrecen gran flexibilidad tanto en el formato como en sus características. Es posible, por ejemplo, incluir elementos multimedia. Muchos gobiernos locales de Estados Unidos y Europa, especialmente en los municipios más pequeños con presupuestos limitados, han colgado pequeñas encuestas en sus sitios web públicos e invitan a los ciudadanos a que den sus opiniones sobre diversos servicios. Estas encuestas son abiertas, sobre ellas se ejerce poco control y el resultado es que son poco científicas en el sentido de que sólo captan las opiniones de los ciudadanos a quienes se les ocurre visitar la página web de esa institución y se toman la molestia de completar la encuesta en línea. También es difícil restringir el acceso, de modo que sólo puedan contestar los vecinos, o que se pueda prohibir que un ciudadano conteste más de una vez (en un intento de influir en los resultados).

La utilización de los *Internet Access Panels* es un mecanismo que también es prometedor para realizar encuestas ciudadanas a través de la web. Tal iniciativa está muy desarrollada en el sector de la investigación de mercado. Los *Internet Access Panels* consisten básicamente en listas

de correo electrónico de personas que han sido seleccionadas utilizando no sólo Internet, sino también el correo, llamadas telefónicas, anuncios en los periódicos o en la radio u otros medios de comunicación gubernamental con los ciudadanos. De esta forma, los *Internet Access Panels* pueden ampliar su cobertura ciudadana. Además, como los ciudadanos deben inscribirse y verificar su dirección actual junto con otro tipo de información, los *Internet Access Panels* pueden ser controlados más cuidadosamente. Algunos gobiernos locales en el Reino Unido han utilizado esta herramienta para obtener una retroalimentación continua respecto a una serie de servicios públicos. En Estados Unidos, un proyecto (antes denominado *eTownPanel*, ahora *CivicPanel*) ha experimentado con la utilización de los *Internet Access Panels* para encuestar a los ciudadanos de la ciudad de Nueva York y del resto de la nación. Es probable que cada vez más gobiernos de todo el mundo comiencen pronto a utilizar los *Internet Access Panels* para medir la satisfacción ciudadana y recoger información sobre los servicios públicos y otras cuestiones. Sin embargo, será necesario solucionar algunos aspectos que cuestionan su carácter científico, especialmente debido a que las técnicas que aseguran la fiabilidad de la muestra todavía no se han desarrollado satisfactoriamente.

## CÓMO APRENDER: EL ANÁLISIS DE LOS DATOS DE SATISFACCIÓN

---

La recopilación de datos fiables es esencial, pero de igual importancia es el uso adecuado de técnicas de análisis para dar sentido a los datos sobre satisfacción ciudadana. En este ámbito existe un amplio margen de maniobra porque los gobiernos de todo el mundo se limitan a proporcionar las frecuencias o en todo caso a informar sobre las tendencias. En esta sección se examinan varias herramientas analíticas de especial importancia para su aplicación en las encuestas de satisfacción en el sector público: la evaluación comparativa (*benchmarking*), el análisis de los impulsores clave (*key driver analysis*) y el análisis de importancia- valoración (*importance-performance analysis*).

La evaluación comparativa o *benchmarking* es bien conocido en el campo de la evaluación del desempeño. Consiste en la medición del rendimiento de una jurisdicción u organización pública, comparándola con otras organizaciones similares. Para comparar la satisfacción ciudadana debe haber un conjunto de indicadores que sean útiles para todas las organizaciones del país o del ámbito de que se trate, por ejemplo, los distritos de una ciudad. Ello implica el diseño de un cuestionario y una metodología común. La *Common Measurement Tool* de Canadá, la *National Citizen Survey* y el *American Customer Satisfaction Index* de Estados Unidos o el Eurobarómetro pueden servir de ejemplo. Cada uno de estos instrumentos ofrece una oportunidad para realizar comparaciones de este estilo. Lo mismo se podría decir en España de los Estudios del CIS que han mantenido durante más de quince años y hasta fechas recientes preguntas similares que permitían analizar los datos con una incuestionablemente valiosa perspectiva longitudinal que en ningún caso debería perderse.

En el Reino Unido, la firma de investigación Ipsos MORI proporciona indicadores de

satisfacción comparados para los municipios y las organizaciones que contratan sus servicios. La capacidad para comparar resultados relacionados con la satisfacción de los ciudadanos es esencial para que estos puedan ser realmente útiles en la adecuada adopción de decisiones. En este sentido, los gobiernos nacionales tienen un importante papel para promover la comparación. Una idea útil a este respecto puede ser lo que se puede llamar una muestra nacional de referencia. Se trata de una muestra de la población nacional que pueda proporcionar una media general de referencia con relación a la cual los distintos organismos y ayuntamientos puedan establecer comparaciones de sus propios resultados. Por ejemplo, el Gráfico 1 muestra la puntuación obtenida por el gobierno federal de Estados Unidos utilizando la metodología del *American Customer Satisfaction Index* en relación con la media nacional de la satisfacción de los clientes de todos los sectores de la economía. A pesar de que el gobierno federal está mejorando, el Gráfico 1 muestra que su rendimiento aún está lejos de la media nacional. Esta información puede ayudar a los responsables públicos federales a interpretar mejor las evaluaciones otorgadas por los ciudadanos. Cabe señalar que una muestra nacional de referencia puede ser ajustada estadísticamente para hacer comparaciones mejores y más justas (en el sentido de estar más estrictamente adaptadas).

El análisis de los impulsores clave (*key driver analysis*) es otra herramienta analítica útil para interpretar los datos sobre satisfacción de los ciudadanos. Generalmente, las administraciones se interesan por un amplio abanico de servicios o incluso por un amplio número de dimensiones de un servicio. En este contexto sería muy interesante conocer qué servicios o cuál de las dimensiones de un servicio son las que realmente tienen más importancia para el ciudadano y, por

tanto, determinan su satisfacción, es decir, los impulsores clave de su satisfacción general. Por ejemplo, en 2001 la ciudad de Nueva York llevó a cabo una encuesta de satisfacción en la que los ciudadanos debían valorar los siguientes nueve servicios públicos: la protección contra incendios, las bibliotecas, los parques, la policía, los autobuses, la limpieza de las calles, el metro, las escuelas y el estado de la calzada. El uso de un análisis de regresión permitió descubrir que cuatro de estos servicios –la policía, las escuelas, el estado de las carreteras y el metro– eran los *impulsores clave* de la satisfacción general de los ciudadanos (Van Ryzin et al, 2004). Utilizando el mismo enfoque analítico básico, la encuesta canadiense *Citizens First* logró identificar empíricamente los cinco impulsores o motores fundamentales que explicaban la satisfacción con los principales servicios públicos: 1) puntualidad en el servicio o respuesta (este era el factor fundamental); 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.

En la encuesta de 2003, con una muestra de 9.000 canadienses, estos cinco factores conseguían explicar por sí solos alrededor de dos tercios de la variación de la satisfacción ciudadana general con una amplia gama de servicios públicos. El Gráfico 2 muestra el aumento de la satisfacción general que se produce cuando el rendimiento de estos impulsores fundamentales es “bueno”. En una escala de 0-100, las valoraciones de la calidad del servicio tuvieron un promedio de 87 puntos cuando el rendimiento de los cinco factores era “bueno”, pero sólo de 22 puntos cuando el rendimiento de estos impulsores clave no era bueno. La consecuencia es que una organización puede impulsar la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que presta concentrándose en la mejora de estas dimensiones del servicio.

El análisis de importancia-valoración (*importance-performance analysis*) está relacionado con el análisis de los impulsores clave pero proporciona un marco diferente y útil para la interpretación de los datos. Una posibilidad para obtener información de los ciudadanos es preguntarles no sólo por su *valoración de la calidad* de cada servicio o de las características de los servicios sino también sobre la *importancia* para ellos

como usuarios de cada servicio o de cada una de las dimensiones de un servicio. Los resultados aparecen en una cuadrícula 2x2, como se muestra en el Gráfico 3 (adaptado de Segal y Summers 2002; ver también Martilla y James 1977; Oliver 1997). El cuadrante 1 representa las áreas de éxito, es decir, donde el gobierno local está haciendo un buen trabajo con los servicios que los ciudadanos consideran importantes. El cuadrante 2 es el más crítico, ya que contiene importantes servicios que son relevantes para los ciudadanos pero que tienen un rendimiento pobre a juicio de estos ciudadanos. Es aquí donde los responsables públicos deberían obtener indicaciones acerca de dónde dirigir los esfuerzos de mejora, los cambios en las políticas y la asignación de los recursos. El cuadrante 3 sugiere que, aunque el rendimiento deja que desear para los ciudadanos, cualquier esfuerzo de mejora puede resultar poco gratificante a la hora de conseguir mejores resultados en la satisfacción ciudadana. Finalmente, el cuadrante 4 también contiene servicios de poca importancia, aún con un rendimiento por encima de la media, tal vez sugiriendo un posible exceso de medios, quizá un lugar donde revisar los recursos que se destinan (obviamente, en la gestión de estas implicaciones se debe contar con información adicional más allá de los resultados de una encuesta ciudadana).

Aunque el método de la importancia declarada – pedir simplemente a los ciudadanos que valoren la importancia de cada servicio– es el tratado en una de las principales guías sobre encuestas ciudadanas (Miller y Kobayashi, 2000; Segal y Summers, 2002) y el que probablemente más se da en la práctica, tiene algunas serias desventajas. En primer lugar, esta estrategia alarga el cuestionario demasiado, haciéndose pesado para los entrevistados que tienen que responder, además de a las preguntas sobre la valoración del servicio, a qué dimensiones de éste conceden más o menos importancia. Asimismo, la investigación sugiere que la importancia declarada no logra explicar muy bien la satisfacción general de los clientes, en gran parte porque los clientes pueden no ser conscientes o no estar dispuestos a revelar sus motivaciones o la verdadera influencia sobre su comportamiento (Allen y Rao 2000; Myers 1999; Alpert y Myers 1968; Neslin 1981; Oliver 1997). Dados estos inconvenientes, es preferible utilizar la *importancia derivada*: una medida de

la importancia de un servicio como derivada de un análisis de regresión utilizado para identificar los impulsores clave de la satisfacción general de los ciudadanos (Allen y Rao 2000; Chu 2002; Neslin 1981; Oliver 1997). Las estimaciones del análisis de regresión sobre la relación entre el servicio y la satisfacción total son una de las formas de medir la importancia derivada y la intensidad relativa de la relación refleja la importancia de cada servicio en la explicación

de las diferencias en la satisfacción total. El Gráfico 4 presenta un ejemplo utilizando datos de una muestra nacional en Estados Unidos (Van Ryzin y Immerwahr 2007). En este ejemplo, la limpieza de las calles, además de mostrarse como importante (un impulsor clave), demuestra no alcanzar el nivel de rendimiento medio, sugiriendo que debería ser especialmente tenido en cuenta en los esfuerzos de mejora.

## ¿Pueden los ciudadanos juzgar con precisión la calidad de los servicios?

Cuando la medición de la satisfacción de los ciudadanos es considerada una herramienta para contribuir a la modernización y la reforma de las administraciones públicas, la pregunta de ¿hasta qué punto los ciudadanos son capaces de juzgar con cierta precisión la calidad de los servicios públicos? surge naturalmente. Acaso ¿las puntuaciones otorgadas por los ciudadanos deberían tomarse como un indicio válido del rendimiento real de los servicios? Existe un gran escepticismo en el campo de los estudios sobre administración pública respecto a la validez de la evidencia basada en encuesta, en concreto sobre la medición subjetiva del rendimiento de las administraciones públicas. "Un peligro potencial de esta medición mediante un *proxy* subjetivo", advierte Van de Walle (2006) en una revisión comparada sobre la medición del rendimiento, "es que los indicadores simplemente reflejen la imagen estereotipada de la administración, en lugar de su funcionamiento real" (p. 446-447). De hecho, esto apunta hacia una crítica repetida y ya antigua a las encuestas ciudadanas desde un punto de vista más general: que los resultados reflejan predominantemente las características de los propios encuestados –su estatus socioeconómico, raza, género y, en general, las actitudes hacia el gobierno y la administración– en lugar de la calidad o el rendimiento efectivo de las instituciones públicas (DeHoog et al 1990; Stipak 1979). Existen diversos estudios empíricos que apoyan en mayor o menor grado este argumento (Brown y Coulter 1983; Durand 1976; Hero y Durand 1985; Lyon et al 1992; Stipak 1979; Van Ryzin et al 2004a). Además, los estudios empíricos que explícitamente tratan de probar la correspondencia entre las medidas objetivas y subjetivas del rendimiento tienden

a encontrar poca correlación (Brown y Coulter 1983; Kelley y Swindell 2000, 2002).

Recientemente ha surgido nueva evidencia empírica que sugiere una correspondencia entre las medidas objetivas y subjetivas del rendimiento gubernamental. En particular, un estudio realizado por Licari, McLean y Rice (2005) encontró correlaciones moderadamente fuertes entre la evaluación ciudadana de las condiciones en que se encontraban las calles y la calidad de los parques y la valoración visual que realizaron algunos observadores capacitados en 99 pequeñas ciudades de Iowa. Las correlaciones bivariadas entre las valoraciones de los ciudadanos y las de los observadores fueron  $r=.49$  para las calles y  $r=.34$  para los parques. Los autores llegan a la conclusión de que estas correlaciones "apoyan la opinión de que las evaluaciones ciudadanas de la calidad del servicio puede ser válidas" (p. 365), al menos en el sentido de que se corresponden con las valoraciones realizadas por un observador externo y neutral. En un artículo en *Public Administration Review* (Van Ryzin, Immerwahr, y Altman 2008), los autores obtienen evidencia empírica de la existencia de una sorprendentemente estrecha correspondencia entre la puntuación de limpieza de las calles de la ciudad de Nueva York obtenida mediante un riguroso método para realizar las evaluaciones sobre la limpieza llevado a cabo por observadores capacitados usando estándares fotográficos y los resultados de una encuesta ciudadana telefónica. El Gráfico 5 presenta la correlación a nivel de distrito, que es de más de .70 (una correlación casi idéntica se encontró también en 2000 usando una muestra



separada e independiente para las evaluaciones subjetivas y objetivas). El análisis multivariado de estos datos muestra además que la tarjeta de puntos objetiva es un mejor predictor de las evaluaciones subjetivas que los factores demográficos u otras actitudes generales hacia el gobierno y la administración, lo que refuta por tanto la idea de que la valoración que los ciudadanos realizan refleja de manera

predominante sus características individuales y el rendimiento real de la administración. Se necesita más investigación en esta área para averiguar con mayor precisión y con buena evidencia empírica, qué servicios públicos pueden los ciudadanos juzgar más certeramente y qué evaluaciones pueden ser más proclives al sesgo.

## ¿Cómo responder?: utilizando los datos sobre satisfacción para la reforma de la administración

Es oportuno concluir esta revisión sobre las encuestas ciudadanas y la investigación sobre satisfacción de los ciudadanos-clientes en el sector público con algunas reflexiones sobre la aplicación política y práctica de estos métodos en la tarea de mejorar y modernizar las administraciones públicas. Para empezar, se puede argumentar que un gobierno orientado a los ciudadanos-clientes -y una cuidadosa medición y análisis de satisfacción de los ciudadanos- no degrada a la democracia ni al papel del gobierno en la sociedad. De hecho, como los canadienses sostienen, una cuidada atención a las experiencias que los ciudadanos mantienen con las administraciones bien puede contribuir a aumentar la confianza en las instituciones gubernamentales e incluso reforzar las tendencias democráticas. Y es muy posible imaginar los valores tradicionales de la administración pública -de servicio público y rendición de cuentas democrática- junto con un enfoque de gestión pública y de prestación de servicios más moderno y orientado al ciudadano cliente.

Los gobiernos nacionales tienen un papel importante que desempeñar para alentar y apoyar a los gobiernos regionales, los municipios y otros organismos para evaluar la satisfacción de los ciudadanos. Una posibilidad simple es exigir la realización de encuestas de satisfacción de forma periódica, como ocurre en el Reino Unido. Un enfoque menos severo, al igual que en Canadá, sería el de apoyar a una institución nacional para que desarrolle y promueva una metodología común que pueda facilitar el proceso de recopilación y análisis de datos en distintos lugares y organismos. Otra función importante para el gobierno nacional

es investigar y desarrollar nuevas tecnologías para la recopilación de datos de satisfacción de los ciudadanos, tales como los *Internet Access Panels*, y promover la elaboración de normas de referencia con el fin de que se pueda realizar una evaluación comparativa. Por último, los gobiernos nacionales deben apoyar la investigación académica básica que se ocupe de cuestiones como la metodología de las encuestas ciudadanas, la validez de las medidas subjetivas de valoración del rendimiento, la psicología de la percepción ciudadana y la confianza en el gobierno y la administración, las mejores prácticas en relación con este enfoque del gobierno orientado al ciudadano y la efectiva aplicación de los datos de satisfacción de los ciudadanos a las políticas y la gestión pública.

Se puede argumentar que la tendencia hacia un sector público más orientado al cliente, más receptivo con sus necesidades y que integra la medición de la satisfacción ciudadana en su forma de funcionar es inevitable. Las elevadas expectativas que genera el mercado, las nuevas tecnologías y la cultura de consumo que se impone presionaran para que los gobiernos y administraciones trabajen en el mismo sentido. Algunas experiencias de distintos lugares del mundo que se han revisado aquí demuestran que se puede y que, de hecho, se hace. La cuestión en el futuro por lo tanto no podrá ser *si* el gobierno debería ver los ciudadanos como clientes, sino *cómo* hacer eso, la manera de hacerlo, de medir la satisfacción de los ciudadanos, analizarla y actuar en consecuencia, de modo que mejoren los servicios públicos y aumente la confianza del público en la administración, sin apartarse de los tradicionales valores de la democracia y del servicio público.

## Referencias

---

- Aberbach, J.D., & Christensen, T. (2005). Citizens and consumers: An NPM dilemma. *Public Management Review*, 7(2), 225-245.
- Arenilla, M. (2003). *La reforma administrativa desde el ciudadano*. Madrid: MAP-INAP.
- Bañón, R. (dir.) (1997). *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Monográfico. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Colección Xornadas e Seminarios, 15.
- Bañón, R. y E. Carrillo. (1996). "Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos" en R. Bañón (dir.) *La productividad y la calidad en la gestión pública*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Colección Xornadas e Seminarios, 15, 171-184.
- Barómetro Sanitario <http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/informeAnual.htm>
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. University of California Press.
- Beltrán, M. (1996). "De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Pública*, 5-6, 5-16.
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of good governance: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329-43.
- Box, R. C. (1999). "Running Government like a Business. Implications for Public Administration Theory and Practice". *American Review of Public Administration*, 29, 1, 19-43.
- Brown, K., & Coulter, P. B. (1983). Subjective and objective measures of police service delivery. *Public Administration Review*, 43, 50-58.
- Brugué, J. (1996). "La dimensión democrática de la nueva gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 45-58.
- Carrillo, E., I. Bazaga, J. A. Ramos, J. Sosa y M. Tamayo. (1998). *El consumo y calidad de los servicios públicos*. Estudio de caso de la ciudad de Coslada. Madrid: Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Coslada.
- Carrillo, E. y M. Tamayo. (2000). "Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la encuesta de presupuestos familiares", *Papeles de Trabajo*, 2, Instituto de Estudios Fiscales.
- Carrillo, E., I. Bazaga, E. del Pino y M. Tamayo. (2000). *Informe de resultados del proyecto. Imagen de las Administraciones y Calidad de los Servicios Públicos en la Comunidad de Madrid*, Proyectos de investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (orden 788/1999 de 23 de abril de la Consejería de Educación). Mecanografiado. Comunidad de Madrid. 1998. *Manual de implantación del Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid*. Madrid.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Dillman, D. A. (2006). *Mail and Internet Surveys: The Tailored Design Method*. New York: Wiley.
- DiLulio, J.J., Garvey, G., & Kettl, D.F. (1993). *Improving government performance: An owners manual*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Echebarría, K. (2000). "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD.
- Elena Córdoba, A. (1998). "De administrado a ciudadano. Veinte años de incidencia de la Constitución en el procedimiento administrativo y en las relaciones ciudadano- Administración", en E. Álvarez Conde (coord.), *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid: INAP, 559-568.
- Embid Irujo, A. (1996). *El ciudadano y la administración*. Madrid: MAP.
- Erin Research. (2003). *Citizens First 3*. Toronto: The Institute for Citizen Centred Service. Retrieved November 4, 2007, from [http://www.iccs-isac.org/repository/research\\_details.asp?search=&tfm\\_order=DESC&tfm\\_orderby=DatePublished&offset=20&ID=8](http://www.iccs-isac.org/repository/research_details.asp?search=&tfm_order=DESC&tfm_orderby=DatePublished&offset=20&ID=8)
- FEMP, (2005). Informe acerca de la Encuesta sobre los servicios de atención ciudadana. [http://www.femp.es/index.php/femp/areas\\_de\\_gesti\\_n/gobierno\\_local\\_y\\_funcio\\_n\\_p\\_blica/modernizaci\\_n\\_y\\_calidad/gu\\_a\\_itinerario](http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/gobierno_local_y_funcio_n_p_blica/modernizaci_n_y_calidad/gu_a_itinerario)
- Font, J. (coord.) (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 33-42.
- Fornell, C., Johnson, M.D., Anderson, E.W., Cha, J., & Bryant, B. (1996). The American Customer Satisfaction Index: Description, findings, and implications, *Journal of Marketing*, 60(4): 7-18.

- Fowler, F. J. (2001). *Survey Research Methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
- García Solana, M.<sup>a</sup> J. (2001). "La posición del ciudadano: la noción de cliente", en B. Olías de Lima (coord.), *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall, 291-316.
- Gore, A. (1993). *Creating a Government That Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*. Plume.
- Groves, R. M., Fowler, F. J. J., Couper, M. P., Lepkowski, J. M., Singer, E., & Tourangeau, R. (2004). *Survey Methodology*. New York: Wiley-Interscience.
- Hatry, H. P. (1999). *Performance measurement*. Washington, DC: Urban Institute.
- Heintzman, R., & Marson, B. (2005). People, service and trust: Is there a public sector service value chain? *International Review of Administrative Sciences*, 71(4), 549-575.
- Holzer, M., & Yang, K. (2004). Performance measurement and improvement: An assessment of the state of the art. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 15-31.
- Institute for Citizen-Centred Service. (2003). *Common Measurement Tool: User Manual*. Ontario: Government of Canada. Retrieved November 4, 2007, from [http://www.iccs-isac.org/eng/pubs/CMT\\_User\\_Manual.pdf](http://www.iccs-isac.org/eng/pubs/CMT_User_Manual.pdf)
- Kelly, J. M. (2003). Citizen satisfaction and administrative performance measures: Is there really a link? *Urban Affairs Review*, 38, 855-866.
- Kettl, D. F. (2005). *The global public management revolution* (2nd ed.). Washington, DC: Brookings.
- Lyons, W. E., Lowery, D., & DeHoog, R. H. (1992). The politics of dissatisfaction: Citizens, services, and urban institutions. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Meneguzzo, M. (1997). "De la New Public Management a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 10, 33-41.
- Miller, T. I., & Miller, M. A. (1992). Assessing Excellence Poorly: The Bottom Line in Local Government. *Journal of Policy Analysis and Management*, 11(4), 612-623.
- Miller, T. I., & Miller Kobayashi. (2000). *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*. Washington, DC: International City County Management Association.
- Myers, R., & Lacey, R. (1996). Consumer satisfaction, performance and accountability in the public sector. *International Review of Administrative Sciences*, 62(3), 331-350.
- Oliver, R. L. (1997). *Satisfaction: A behavioral perspective on the consumer*. New York: Irwin McGraw-Hill.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Parks, R. B. (1984). Linking objective and subjective measures of performance. *Public Administration Review*, 44, 118-27.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., Berry (1988). "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Customer Perceptions of Service Quality", *Journal of Retailing*, Spring, 12-40.
- Parrado, S. y J. Ruiz (1999). "La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública: Mimesis y Némesis", *Revista Vasca de Administración Pública*, 54, 179- 213.
- Del Pino, E. (2004). *Los ciudadanos y el Estado*. Madrid: MAP-INAP.
- Pollitt, Ch. y G. Bouckaert. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. 2d ed. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ramió, C. (1999). "Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical". *Instituciones y Desarrollo*, 5, [http://www.iigov.org/revista/re05/arti\\_s2.htm](http://www.iigov.org/revista/re05/arti_s2.htm)
- Sancho, D. (1999). *Gestión de los servicios públicos: Estrategias de marketing y calidad*. Barcelona: Tecnos- UPF.
- Stipak, B. (1979). Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator. *Public Administration Review*, 39, 46-52.
- Stipak, B. (1980). Local governments' use of citizen surveys. *Public Administration Review*, 40, 521-25.
- Subirats, J. (1996). "Democracia: participación y eficiencia" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 35-44.
- Subirats, J. (2001). "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 33-42.
- Tague, N. R. (2005). *Quality Toolbox*. ASQ Quality Press.
- Van de Walle, S. (2006). Context specific images of the archetypical bureaucrat: Persistence and diffusion of the bureaucracy stereotype. *Public Voices*, 7(1), 3-17.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: The problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8/9), 891-913.

- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (in press). Perceptions of productivity and performance in Europe and the USA. *International Journal of Public Administration*.
- Van Ryzin, G. G. (2004a). Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (3), 433-448.
- Van Ryzin, G. G. (2004b). The measurement of overall citizen satisfaction. *Public Performance and Management Review*, 27 (3), 9-28.
- Van Ryzin, G. G. (2006). Testing the expectancy disconfirmation model of citizen satisfaction with local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 599-611.
- Van Ryzin, G. G., Immerwahr, S., & Altman, S. (2008). Measuring street cleanliness: A comparison of New York City's scorecard and results of a citizen survey. *Public Administration Review*, 68 (2), 295-303
- Van Ryzin, G. G., Muzzio, D., Immerwahr, S. (2004). Explaining the race gap in satisfaction with urban services. *Urban Affairs Review*, 39 (5), 613-632.
- Van Ryzin, G. G., Muzzio, D., Immerwahr, S., Gulick, L., & Martinez, E. (2004). Drivers and consequences of citizen satisfaction: An application of the American Customer Satisfaction Index model to New York City. *Public Administration Review* 64, 331-341.
- Vigoda-Gadot, E., & Yuval, F. (2003). Managerial quality, administrative performance, and trust in governance revisited. *International Journal of Public Sector Management* 16(7), 502-522.
- Villoria, M. (1996). *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: MAP.
- Webb, K., & Hatry, H. P. (1973). *Obtaining citizen feedback: The application of citizen surveys to local governments*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: Implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114-126.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering quality service: Balancing customer perceptions and expectations*. New York: Free Press.

---

## Material de apoyo, informes y guías que figuran en la web de AEVAL sobre el tema

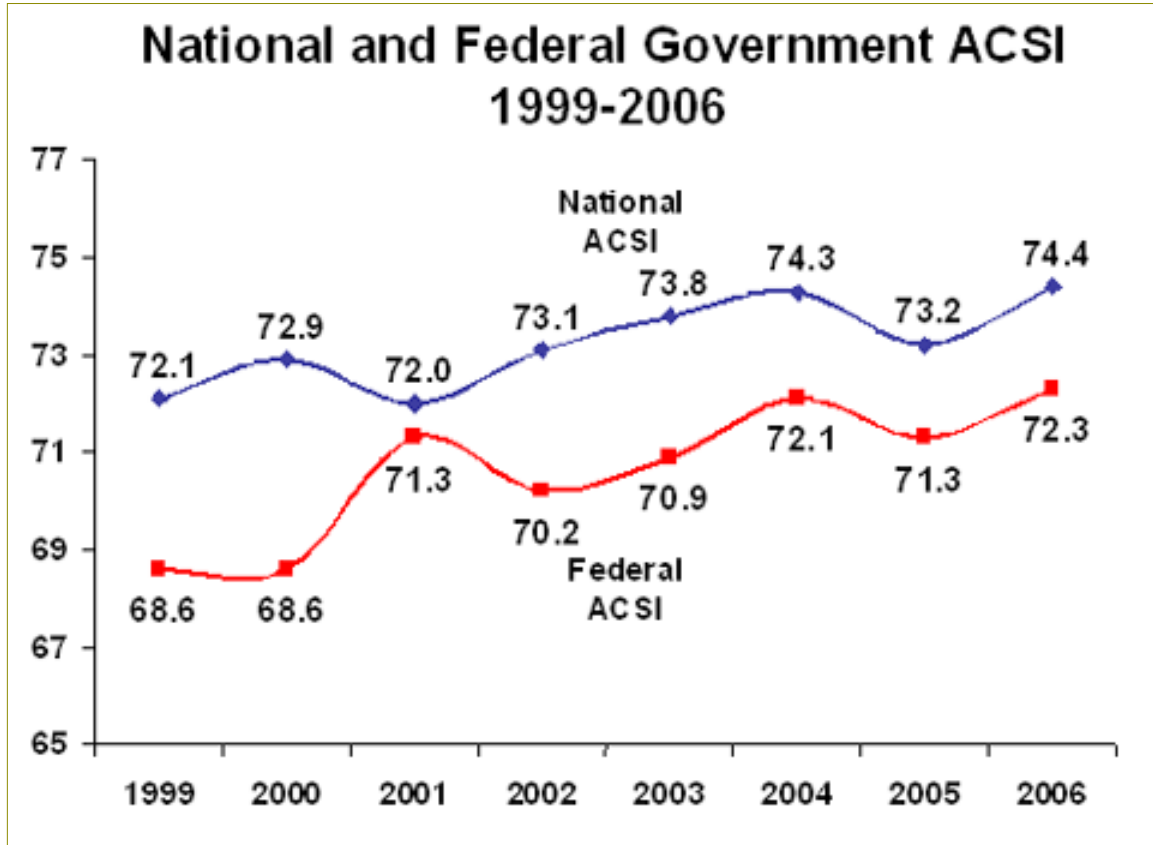
---

- (2006) Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción.
- (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". *Papeles de Evaluación*, 5.
- (2009) Guía para la evaluación de la Calidad de los Servicios
- (2009) *La Percepción Social de los Servicios Públicos en España (1985-2008)*.

Tabla 1. Comparación de métodos de encuesta

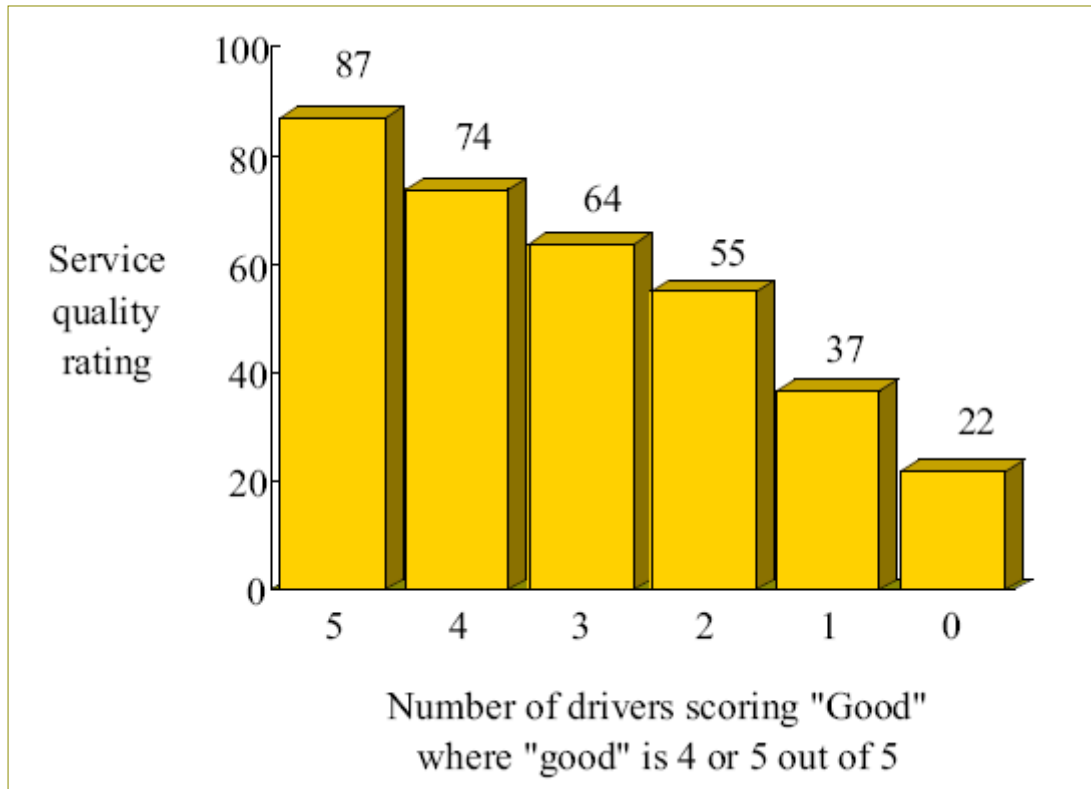
Método	Ejemplo	Coste típico por respuesta	Tasa típica de respuesta	Principales ventajas	Principales desventajas
Correo	<i>Citizens First</i> (CA), <i>National Citizen Survey</i> (EEUU)	10-20€	10-30%	La correspondencia que acompaña la encuesta le confiere legitimidad (carta oficial, logo gubernamental, etc.); geocodificación	Más lento de aplicar, no se puede cambiar aleatoriamente de temas; tema no-respuesta; requiere alfabetización
Teléfono	Eurobarómetro Flash (EU), Am. Customer Sat. Index (EEUU)	20-50€	20-50%	Recogida de datos rápida; entrevistas multilingües	Los cambios rápidos en los usos telefónicos y en la cobertura (teléfonos móviles, teléfonos a través de Internet, etc.); rechazo al telemarketing
En persona	Eurobarómetro Estándar (EU), Encuestas del CIS (ES)	100-500€	40-70%	Buena cuando los cuestionarios son largos y complejos; el entrevistador es un observador	Muy lenta y cara
Sitio Web	Varias entidades locales y organizaciones públicas	05-20€	Desconocido	Fácil y no cara	Depende de que los visitantes de la página web decidan realizarla, la muestra se auto-selecciona, es muy poco científica
Internet access panel	Unas pocas entidades locales en Reino Unido, CivicPanel (EEUU)	20-1.0€	30-70% (of panel)	Disponibilidad de un grupo de encuestados para obtener retroalimentación frecuentes; permite el seguimiento individual a largo del tiempo	Es difícil reclutar y mantener un grupo equilibrado de encuestados; fatiga y abandono de los encuestados; aún no demasiado científica

**Gráfico 1. Evaluación comparativa mediante ACSI de las organizaciones públicas del gobierno federal de Estados Unidos frente a los bienes y servicios provistos por el sector privado (para todos los sectores)**



Fuente: ACSI.org

**Gráfico 2. Análisis de Impulsores clave**



Fuente: Erin Research (Citizens First 3)

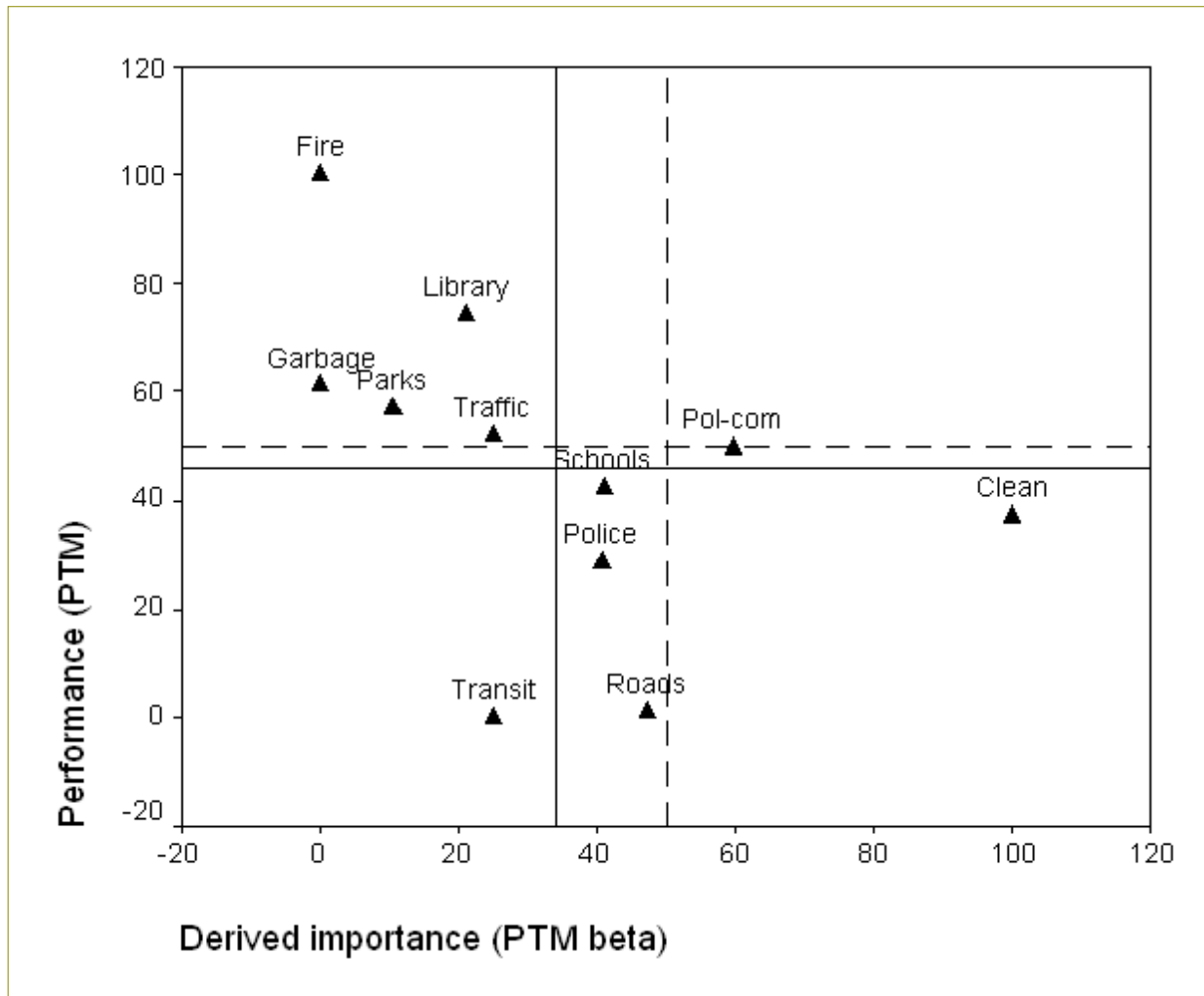
### Gráfico 3. Rejilla del análisis importancia- valoración

	Baja Importancia	Alta Importancia
Alta Calidad	4 Sobre-rendimiento Exceso de recursos	1 Mantener el buen trabajo
Baja Calidad	3 Baja prioridad	2 Área crítica, Concentrarse aquí

Fuente: Van Ryzin y Immerwahr (2007)

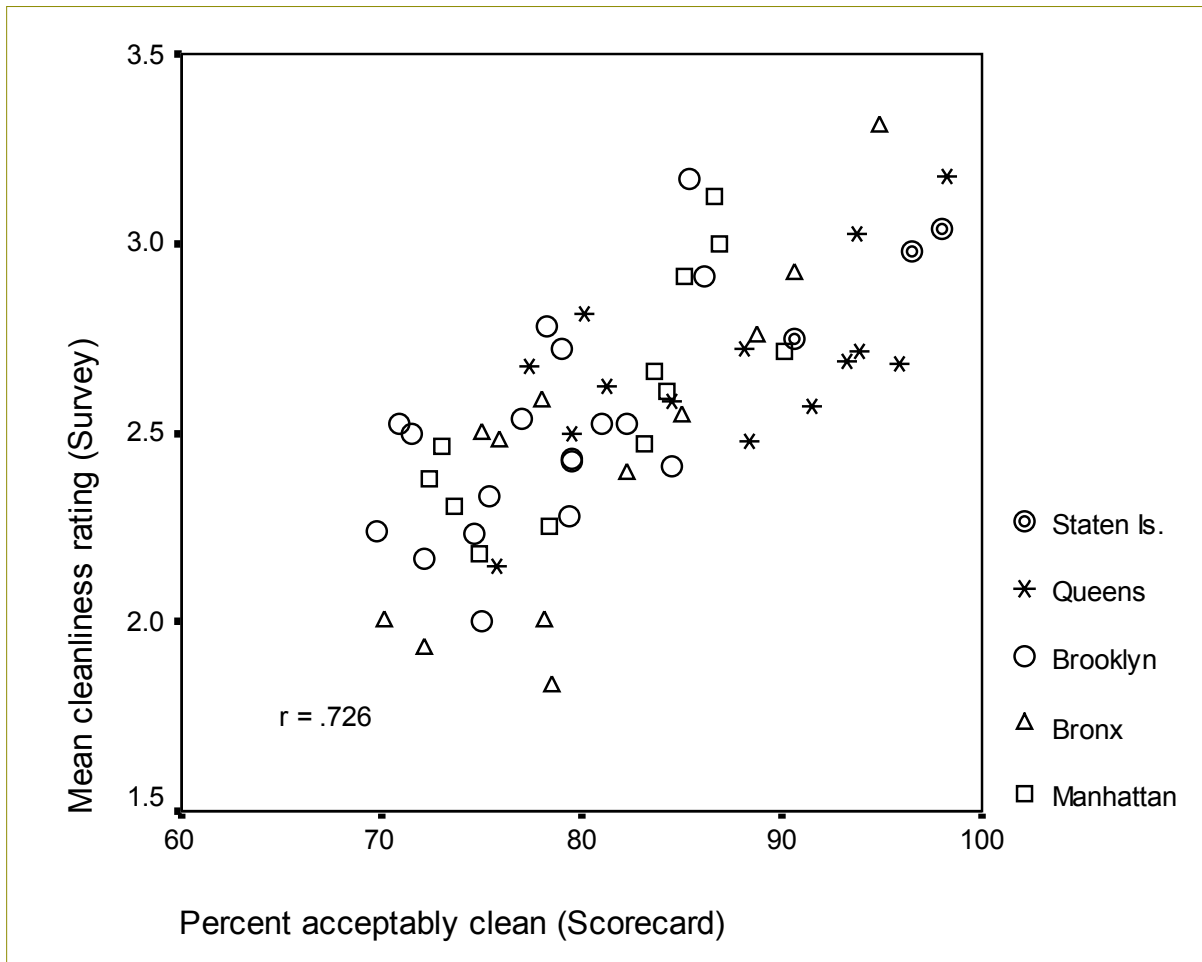


**Gráfico 4. Derivada del Análisis Importancia- valoración (Muestra nacional, EEUU)**



Nota: PTM se refiere a "porcentaje al máximo". El eje de las X es the PTM beta o coeficiente de regresión estandarizado, es decir, el beta para el servicio (en una regresión multinivel con la satisfacción total como la variable dependiente) dividido por el máximo beta (este caso limpieza de las calles o *Clean*). El eje de las Y PTM *performance*, siendo el servicio de extinción de incendios el que recibe las más altas calificaiones. Fuente: Van Ryzin y Immerwahr (2007).

**Gráfico 5. Correlación a nivel de distrito entre la puntuación objetiva (en la tarjeta de puntuación) y subjetiva (encuesta) de la limpieza de las calles en la ciudad de Nueva York (2001)**



Fuente: Van Ryzin, Immerwahr y Altman (2008).



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA