

DEFINIENDO AL CLIENTE EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA PERSPECTIVA DE INTERCAMBIO SOCIAL *

*John Alford***

Contenido

Introducción

EL CUSTOMER EN EL SECTOR PRIVADO

**UNA TIPOLOGÍA DE RELACIONES
ORGANIZACIÓN-PÚBLICO**

LA CIUDADANÍA

CLIENTES

UNA TIPOLOGÍA

UNA NOCIÓN MÁS AMPLIA DE INTERCAMBIO

INTERCAMBIO Y BENEFICIARIOS

INTERCAMBIO Y OBLIGADOS

IMPLICANCIAS PARA LA GERENCIA PÚBLICA

* Este trabajo fue publicado originalmente en "Public Administration Review", Mayo/Junio 2002, Vol. 62, Nro. 3. Esta traducción se publica con expresa autorización del autor y de los editores.

** John Alford es profesor de Gerenciamiento del Sector Público en la Melbourne Business School de la Universidad de Melbourne, Australia. Ha publicado trabajos sobre relaciones cliente-organización, monitoreo del desempeño, gobierno por contrato, gerencia pública estratégica y gestión de personal en el sector público. Es co-editor de "The Contract State: Public Management and el Gobierno de Kennett (1994). Email: j.alford@mbs.unimelb.edu.au

DEFINIENDO AL CLIENTE EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA PERSPECTIVA DE INTERCAMBIO SOCIAL

John Alford

Los reformadores gubernamentales urgen la adopción de un “enfoque hacia el cliente”¹ al estilo del sector privado, pero los críticos lo consideran inapropiado en su aplicación al sector público, particularmente porque devalúa la ciudadanía. Este artículo argumenta, primero, que la mayoría de las interacciones entre organización del sector público y cliente difieren de las transacciones entre sector privado y customer, ofreciendo una tipología de estas interacciones. Pero segundo, propone que el rasgo central del modelo de customer -la noción de intercambio- puede ser ampliada de modo tal de acentuar la importancia de la capacidad de respuesta de los administradores a sus públicos. Desde una perspectiva del intercambio social, las organizaciones gubernamentales necesitan cosas de los receptores de sus servicios -tales como cooperación y cumplimiento efectivo (compliance en el original)- que son cruciales para un efectivo desempeño organizacional; obtener tales cosas requiere no solamente satisfacer las necesidades materiales de la gente sino también aquéllas de carácter simbólico y normativo. El involucramiento en estas distintas formas de intercambio con los clientes no es necesariamente inconsistente con un modelo de ciudadanía activa.

Introducción

Indudablemente, para los reformadores gubernamentales de fin de siglo, el cliente es soberano. Bajo los modelos de Reagan y Thatcher, o de la "Reinvención del Gobierno" de Clinton o la "Tercera Vía" de Blair, el "foco en el cliente" ("*customer-focus*") ha sido un tema saliente en el gerenciamiento público (OCDE 1987; Flynn 1990; Scrivens 1991; Wagenheim y Reurink 1991; Walsh 1991; Swiss 1992; Osborne y Gaebler 1992; Gore 1993; Barzelay y Moukhebir 1996).

Este desarrollo ofrece un antídoto a los estereotipos populares de la burocracia--formularismo inútil, administradores oficiosos, largas colas, y uniformidad tediosa de servicios. Sin embargo, pese al supuesto atractivo de servicios públicos más orientados a las necesidades de los "*customers*", tales nociones no han sido totalmente aceptadas por la literatura de administración pública. Algunos autores cuestionan la validez del concepto de "*customer*" en las circunstancias específicas del sector público (Stewart y Ranson 1988; Pollitt 1990; Swiss 1992; Frederickson 1992, 1997; Patterson 1998). Estos autores señalan una variedad de maneras en las que la noción de *customer* no caracteriza adecuadamente las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y los miembros del público. En particular, se considera que devalúan a los ciudadanos, reduciéndolos a ser recipientes pasivos de servicios en lugar de agentes activos (Frederickson 1997; Schachter 1997; King y Stivers 1998; Patterson 1998). Para complicar el debate, existe además una falta de acuerdo sobre los términos mismos que se aplican a los miembros del público con los que interactúan las organizaciones gubernamentales. Etiquetas tales como "*customer*", "consumidor", "cliente", "usuario", "involucrado" ("*stakeholder*"), "ciudadanos",

¹ La expresión del original en inglés es "*customer focus*". Debe tenerse en cuenta que en el idioma inglés se utilizan los términos "client" y "customer" con sentidos que a veces son intercambiables y otras no. "Customer" es nuestro cliente en una transacción comercial. "Client" tiene un sentido más amplio, como el que podría aplicarse a los términos "clientela" o "clientelístico", extensibles al plano político (N. del T.). Por lo tanto, en el trabajo se utilizará el término **cliente** cuando en el original se indica **client**, manteniendo el término **customer** cuando el autor emplea esta otra expresión. Sólo así podrá advertirse la sutil diferencia que el mismo pretende marcar.

"contribuyentes" o "el público", son utilizados de tantas maneras como autores que se ocupan de ellos.

Este artículo es una contribución que procura avanzar en el debate un poco más allá. Primero, me propongo construir a partir de las críticas de la literatura sobre administración pública respecto al modelo del *customer*, ofreciendo una tipología de los miembros del público con los que tratan las agencias gubernamentales. Estas críticas han sido aireadas ampliamente pero la tipología las reúne en un nuevo marco para que el vínculo organización-relaciones públicas adquiera sentido. En el curso de este proceso, presento un glosario de términos para describir diferentes categorías dentro del público.

Pero segundo, propongo que uno de los rasgos cruciales del modelo del *customer* -la noción de intercambio- puede ser replanteado de forma tal que acentúe la importancia de la capacidad de respuesta de las agencias a sus públicos. Ello supone un tipo de intercambio más amplio que la restringida forma económica de la transacción con el *customer*. Los receptores de servicios se preocupan no sólo del consumo de valores materiales, sino también de la realización de valores simbólicos, sociales y normativos. Las agencias gubernamentales deben responder a estas preocupaciones, no sólo porque tienen un mandato de sus amos políticos para que lo hagan, sino también porque necesitan obtener de los receptores de servicios un rango más amplio de cosas que el simple dinero --tales como información, cooperación, cumplimiento voluntario y co-producción, los que son cruciales para un efectivo desempeño organizacional. Al alentar estas diferentes formas de cooperación se es consistente con un modelo de ciudadanía activa.

EL CUSTOMER EN EL SECTOR PRIVADO

El *customer* arquetípico de los reformadores de la gestión es el que se involucra en un intercambio de mercado con una firma privada, que constituye un punto de partida relevante para este análisis. En este intercambio, el *customer* desempeña dos funciones, que distingo para los propósitos de este análisis:

1. Expresar una preferencia respecto a qué valor pretende lograr de la firma. Ello implica, primero, *construir* una preferencia, es decir, decidir qué producto o servicio particular se desea. Típicamente, esto implica elegir de entre un "menú" predeterminado de ofrecimientos de productos que compiten entre sí, y por lo tanto el *customer* cumple un rol pasivo. Pero a veces, implica concebir y articular una especificación del bien o servicio deseado y, en tal medida, el rol es mucho más activo. Segundo, supone dar sustancia a la preferencia *pagando* por el bien o servicio a quien lo suministra. Al pagar, el *customer* imparte una justificación para que la firma suministre el producto. En términos de los economistas, la demanda se vuelve demanda *efectiva*. En consecuencia, la demanda del *customer* provee la señal definitiva a una firma privada acerca de qué valor debería producir. Cuando más la gente desee apoyar su elección con dólares duros, más sentido cobra, para la firma, producir.
2. Consumir el bien o servicio, esto es, recibirlo del oferente y derivar valor de su uso o de la satisfacción que le produce.

Varias condiciones de esta transacción son dignas de mención. Primero, existe un proceso *recíproco*, en el que el *customer* provee dinero, en un monto relacionado con el precio de la compra, en retribución por los bienes o servicios proporcionados por la firma. Segundo, ambas partes reciben valor *privado*. El bien o servicio puede ser consumido individualmente por el *customer*, y el dinero puede ser apropiado por la firma. Consecuentemente, el intercambio es directo, en el sentido de que el dinero del *customer* se relaciona explícitamente con el valor privado que él o ella recibe. Tercero, el *customer* normalmente tiene una *elección* entre un número de

oferentes competidores del producto o, al menos, entre un número de sustitutos competitivos. Además, el *customer* tiene una *preferencia positiva* por el bien o servicio, es decir, él o ella quiere obtenerlo o consumirlo. (Implícitamente, el *customer* puede hacer juicios racionales, comunicarlos a la firma, y lograr la entrega del producto.) Esto no equivale a decir que el customer tiene una preferencia positiva por la firma particular que provee el servicio. Finalmente, en la medida en que obtiene un beneficio en cada transacción, la firma busca *maximizar ventas* de bienes o servicios - es decir, quiere incursionar en tantos intercambios como pueda- sea incrementando el número de customers o ganando "repeticiones de negocios" de los mismos customers.

Este tipo de transacción es lo que los teóricos del intercambio social denominan "intercambio económico restringido", que ven sólo como uno entre diversos tipos de intercambio. Sin embargo, los economistas e investigadores del management tienden a éste como el único tipo. Pero las interacciones entre las organizaciones gubernamentales y los miembros del público difieren de diversas maneras del intercambio privado con el customer. Estas diferencias corresponden a los roles que cumplen miembros del público, que pueden ser reunidos en una tipología de relaciones organización-público.

UNA TIPOLOGÍA DE RELACIONES ORGANIZACIÓN-PÚBLICO

Existen dos conjuntos de diferencias entre los customers del sector privado y los "públicos" de las organizaciones gubernamentales. La primera tiene que ver con *quien desempeña* las funciones primarias relativas a lo indicado más arriba -expresar preferencias y recibir bienes o servicios- mientras que la segunda concierne a la *naturaleza* de esas funciones.

En una transacción en el sector privado, ambas son desempeñadas por la misma persona: el customer. Pero en el sector público, están asimétricamente divididas entre dos categorías de actores -los *ciudadanos* y los *clientes*- que conjuntamente constituyen la distinción primaria en esta tipología. Por una parte, el valor entregado por el gobierno es "consumido" *por ambos*, los ciudadanos (que reciben valor público) y los clientes (que reciben valor privado). Por otra parte, la función de expresar preferencias acerca de qué valor debería producirse (incluyendo como debería pagarse) es, primariamente, llevada a cabo por la ciudadanía a través del proceso político democrático. Dicho de otra manera, la ciudadanía tiene la palabra dominante no sólo sobre el valor público, sino también sobre el valor privado que los clientes deban consumir. Como resultado, la naturaleza de las relaciones organización-público en el sector público es muy diferente a las que se dan en el sector privado.

LA CIUDADANÍA

En una democracia, la función de expresar preferencias acerca del valor que las organizaciones gubernamentales deben producir, es desempeñado fundamentalmente por la ciudadanía. Los ciudadanos tienen la voz determinante sobre lo que el gobierno y sus agencias deberían hacer, expresada a través de los procesos de deliberación y representación política. Esto es análogo a la función del customer privado de expresar preferencias sobre qué bienes y servicios deberían ser producidos por la firma, en la medida en que la voluntad de la ciudadanía constituye un juicio de autoridad que legitima los valores producidos o entregados por las organizaciones gubernamentales. Sin embargo, es muy diferente a la función del customer en varios importantes sentidos.

El más significativo es que la ciudadanía es, al menos en alguna medida, una colectividad. Es en el carácter de ciudadanos que los individuos se relacionan con la sociedad de la que, inescapablemente, son parte (Pollitt 1990, Mintzberg 1996). La ciudadanía otorga membresía en una comunidad nacional, lo cual conlleva ciertos derechos y responsabilidades, que definen lo que

los individuos y la comunidad pueden esperar de cada cual (Held 1984; Faulks 1998). El rango de esos derechos y responsabilidades puede variar desde la esfera civil a la política o la social, y con ello el dominio que en su naturaleza es "público" o colectivo (Marshall, 1950; Ranson y Stewart 1994). La determinación, por parte de la ciudadanía, de lo que un gobierno y sus agencias deberían hacer y, de este modo, el alcance del dominio público, es en esencia una elección colectiva.

La opción colectiva no es simplemente una agregación de las preferencias de ciudadanos individuales (Carroll 1995; Pagnato 1977). Tal agregación sería difícil de lograr porque cada ciudadano tiene diferentes deseos y aspiraciones. Por lo tanto, las opciones colectivas son necesariamente el resultado de interacciones y deliberación política, en las cuales los ciudadanos o sus representantes se involucran recíprocamente abogando por sus respectivas causas (*advocacy*), debatiendo y negociando (Lynch y Markusen 1994; Patterson 1998). A veces estos procesos intentan conciliar conflictos o identificar intereses convergentes, pero a menudo no lo logran. Cuando ello no ocurre, el proceso político se ajusta a cierto procedimiento, usualmente consagrado en una constitución, para arribar a una determinación por parte de autoridad responsable, mediante la cual se elige una opción particular de política de entre un número de alternativas. Típicamente, el procedimiento suele ser aquél en que, supuestamente, están reflejadas las preferencias de la mayoría, estimadas de manera más o menos válida. Estos procedimientos y su expresión constitucional, son a su vez el resultado de la deliberación entre los ciudadanos y sus representantes, tanto en su formulación inicial como en su revisión periódica.

Por lo tanto, desde el punto de vista de cualquier agencia gubernamental en particular, la opción colectiva es un proceso con mediaciones, ya que se articula a través de los canales del gobierno representativo. La agencia recibe su mandato de un gobierno electo y no directamente de la ciudadanía. El hecho de que los ciudadanos elijan al gobierno le otorga a la conducción de una organización particular, buenas razones para ser sensibles a sus preocupaciones, pero el gobierno tiene la autoridad formal para determinar su mandato; y en este proceso, para dar mayor peso a las preocupaciones de ciertos ciudadanos que a las de otros. Por cierto, los gobiernos no consiguen por lo general articular mandatos categóricos para las agencias públicas, con lo cual sus posiciones resultan vagas, internamente contradictorias o, simplemente, no expresadas. En consecuencia, los gerentes públicos encuentran que, para simplemente realizar su tarea, necesitan involucrarse con políticos y otros actores de su entorno político, realizando tareas de asesoramiento y *advocacy* para conseguir la cristalización de políticas operativas (Moore 1995; Reich 1988).

La elección colectiva es una expresión imperfecta de las expectativas individuales de los ciudadanos, ya que excluye las preferencias de las minorías. En efecto, dado que los ciudadanos tienen múltiples preocupaciones acerca de las cuales tienen deseos diversos, no cabe esperar que cualquier ciudadano individual estará satisfecho con todas las políticas de un gobierno determinado (Arrow 1963). Pese a las imperfecciones del proceso político democrático, es todavía el mejor modo en que las sociedades humanas han diseñado para representar los deseos de los ciudadanos y proveen las señales que conllevan mayor autoridad hacia los administradores respecto a lo que deben hacer. Como dijera Winston Churchill, "...la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas aquellas otras formas que se han ensayado de tiempo en tiempo" (1947, en Partington 1992).

La elección de un bien o servicio no es la única faceta de expresión de preferencias que es característica del sector público: la otra es pagar por ello. Cuando en el sector privado los *customers* pagan por los productos que reciben, simultáneamente están señalando sus preferencias por ellos y lo hacen de manera más o menos voluntaria. Pero el cuadro se vuelve menor claro en el sector público. Hablando estrictamente, la actividad gubernamental es pagada por los contribuyentes, que en gran medida -aunque no exactamente- coinciden con la ciudadanía.

Los contribuyentes individuales no reconocen necesariamente el valor que están pagando por ello y, por cierto, no pagan necesariamente en forma voluntaria. Más bien están legalmente obligados a pagar, a veces contra su voluntad. Sin embargo, las *decisiones* acerca de quien pagará impuestos y cuánto deberá pagar en última instancia cada contribuyente, son adoptadas a través del proceso político, por la misma gente que determina qué valor debe producir el gobierno, o sea, la ciudadanía. Aunque un contribuyente individual puede no querer gastar su dinero en los servicios específicos que entrega una agencia gubernamental, la mayor parte de la ciudadanía seguramente apoyará o, al menos, aceptará las decisiones.

La segunda función del *customer* es consumir el valor producido por el proveedor. En el sector público, tanto la ciudadanía como los clientes consumen valor producido por el gobierno, pero cada uno recibe un tipo de valor diferente. La ciudadanía recibe valor *público* mientras que los clientes reciben valor *privado*.

El valor público es necesariamente consumido o disfrutado en forma colectiva, razón por la cual las elecciones de los ciudadanos a su respecto son colectivas. En su forma más austera, comprende los beneficios que los individuos pueden recibir solamente a través de su provisión colectiva, tales como orden y vigencia de la ley (sin los cuales el mercado no puede funcionar) y remedios a las fallas de mercado, tales como bienes públicos, externalidades o inequidad distributiva (Stokey y Zeckhauser 1974; Stewart y Ranson 1988, 17; Walsh 1991, 14-15; Hughes 1994; Smith y Huntsman 1977). En estos casos se justifica la intervención gubernamental, porque sin ella, los individuos no recibirían el valor que pretenden obtener.

Pero las “preferencias” de los ciudadanos individuales no son simplemente expresiones del valor que desearían consumir como resultado de la acción de gobierno. Los ciudadanos tienen deseos o aspiraciones para el conjunto de la sociedad, es decir, concepciones acerca de cómo deberían ordenarse las cosas, de qué debería recibir quien o de qué nuevos valores deberían promoverse, que se fundan en motivaciones o fines sociales y normativos. En su forma más extrema, algunos ciudadanos podrían apoyar una política particular aún cuando ellos, personalmente, perdieran como resultado de su implementación, porque la consideran inherentemente valiosa o beneficiosa para la sociedad en su conjunto (por ejemplo, una persona rica que apoya un impuesto progresivo a las ganancias; o una persona sin hijos que aboga por un mayor gasto público en educación).

CLIENTES

Aunque los ciudadanos se relacionan con la organización gubernamental en forma colectiva, aquellos con los que la misma interactúa en su “extremo del negocio” (“*business end*” según Moore 1995) en forma más directa, se parecen más a los *customers* de las transacciones de mercado en el sector privado, porque negocia con ellos en tanto individuos. Pero sus relaciones con la organización son de varios tipos, constituidos por una mezcla de tres roles diferentes.

Un rol es el de *customer pagador*, tal cual se verifica en las firmas del sector privado. Por ejemplo, los pasajeros del transporte masivo urbano cambian dinero por viajes en metro o bus, tienen una preferencia positiva por el servicio dado su precio, y la autoridad del transporte trata de maximizar su clientela (y de este modo sus ingresos por tarifas) dentro de sus restricciones de costo. Sin embargo, casi nunca los clientes de las organizaciones públicas, si es que alguna vez, son *customers* pagadores. Los sistemas de tránsito masivo están por lo general subsidiados por el erario público porque crean valor público, tal como la mitigación de la congestión vehicular y la contaminación del aire (Maddison et al. 1995; Delucchi 1997). En la medida en que son subsidiados, los pasajeros reciben parte del servicio sin pagar directamente dinero.

De hecho, la mayoría de los consumidores del sector público no pagan dinero en retribución del servicio y, consecuentemente, no existe un intercambio *económico* entre la organización y su cliente: por ejemplo, alumnos de escuelas gubernamentales o beneficiarios de la seguridad social (Scrivens 1991; Lamb 1987; Stewart y Ranson 1988). En estos casos, los consumidores se describirían mejor como *beneficiarios* que reciben un servicio o beneficio, sin dar a cambio, directamente, dinero a la organización. En tales casos, no puede decirse que la organización esté maximizando ventas. En lugar de ello, su preocupación es *racionar* sus servicios, que están limitados por sus recursos presupuestarios, y no generar mayor demanda (Flynn 1990, 134; Walsh 1991, 14). Al mismo tiempo, ello impone particulares concepciones de justicia según la forma en que raciona, aplicando reglas de elegibilidad que prescriben quien merece servicios y quien no (Pollitt 1990, 127-28) e imponiendo obligaciones más o menos onerosas a los clientes.

Finalmente, el supuesto de que los *customers* tienen una preferencia positiva por el servicio no se aplica cuando el “servicio” implica ejercer coerción sobre el “cliente” contra su voluntad (Pollitt 1990; Pagnato 1997; Patterson 1998). Consideremos los “clientes” de una prisión, es decir, los prisioneros. Típicamente, tienen una clara aversión al servicio prestado: sin duda, algunos de ellos se involucran activamente para tratar de evitar recibirlo (Lamb 1987; Flynn 1990; Moore 1994). De hecho, este elemento de coerción surge en la labor de muchos tipos de organizaciones públicas, no sólo en las que se dedican a asegurar el cumplimiento de la ley. Moore (1994, 301) emplea el útil término “obligados” (“*obligatees*” en el original inglés) para caracterizar estos miembros del público a los que la organización los somete a obligaciones legales. Los ejemplos más obvios incluyen a los prisioneros y a los arrestados por la policía. Pero también incluyen a los sujetos a requisitos de agencias reguladoras y, por cierto, a todos los que interactúan con organizaciones gubernamentales que hacen algún uso del poder público como parte de su labor (Sparrow 1994; Moore 1995, 37).

UNA TIPOLOGÍA

Estos diferentes roles pueden ser clasificados en una tipología de relaciones organización-público. En esta tipología, hay una distinción primaria entre aquellos que reciben valor público de la organización gubernamental -ciudadanos- y aquellos que se ven afectados en su valor privado: clientes. Esta última categoría comprende a aquellos con los que la agencia de gobierno se maneja en su “punto de venta”² (Moore 1995), su “público en contacto”³ (Blau y Scott 1963,59) con los cuales tiene interacciones más directas. Dentro de esa categoría se efectúa una distinción secundaria entre tres roles: *customers* pagantes, beneficiarios y obligados. Por cierto, en una determinada actividad o transacción, una organización gubernamental está interactuando con al menos dos de estos roles, y en el proceso, está afectando simultáneamente tanto al valor público como al privado. Los miembros del público son tanto ciudadanos como clientes, y como clientes pueden, por ejemplo, ser *customers* pagantes y beneficiarios, o beneficiarios y obligados.

En esta tipología, sólo el *customer* pagante parece conformar al modelo de mercado del sector privado, y ese rol está siempre mezclado con algún otro que no corresponde a ese modelo. Todos los demás roles discrepan respecto a éste en uno o más aspectos. En el caso de la ciudadanía, la naturaleza colectiva del valor provisto vicia el vínculo entre el pago y el beneficio individual, tornando de ese modo en indirecto el intercambio realizado. Los beneficiarios y obligados no pagan dinero por el servicio y, por lo tanto, no se produce un intercambio directo. Además, no puede decirse que los obligados tengan una preferencia positiva por el servicio. En resumen, los miembros del público atendido por las agencias gubernamentales no exhiben el carácter esencial de *customers*.

² “Business end”, en el original en inglés (N. del T.).

³ “Public-in-contact”, en el original inglés (N. del T.).

Los proponentes de modelos enfocados hacia el mercado y el *customer* intentan superar esta realidad apelando a clientes que, por lo general, no pagan por servicios para ser transformados en *customers* pagantes, dándoles vales (*vouchers*) u otros fondos discrecionales, con los cuales pueden actuar como compradores de servicios en el mercado (Savas 1977; Chubb y Moe 1990; Osborne y Gaebler 1992). Pero tales medidas sólo son aplicables a beneficiarios, no a obligados, como incluso lo reconocen Osborne y Gaebler (1992, 186). De cualquier manera, aún si los *vouchers* funcionaran, no eliminan el rol del beneficiario: todo lo que hacen es desplazarlo. Cuando los inquilinos de viviendas colectivas reciben *vouchers* en lugar de vivienda provista directamente, continúan siendo beneficiarios, pero de la agencia que provee los *vouchers* y no del proveedor de la vivienda.

En resumen, el modelo del *customer* del sector privado tiene limitada validez en el contexto del sector público; por lo tanto, un enfoque hacia el *customer* basado en el intercambio *económico* es de dudosa utilidad en materia gubernamental. Sin embargo, rechazar un enfoque en el *intercambio* equivaldría a volver nuestras espaldas a una forma útil de concebir las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y sus clientes. El esquema mental asociado con el foco en el intercambio pone el acento en los deseos de los miembros del público con los que se vincula una agencia de gobierno (Thompson 1993; Kettl 1995). Lo que le da a esta concepción una significación adicional es que los clientes del sector público –incluso cuando no pagan *dinero* por los servicios- pueden ser importantes proveedores de otras cosas necesarias para la organización, tales como información, cumplimiento voluntario, cooperación o esfuerzo productivo. Para promover estas contribuciones, una organización debe ofrecer al cliente cosas que él o ella valoran. Esto no significa que los clientes sean perros Pavlovianos que responden mecánicamente a estímulos; tienen más bien cerebros propios y pueden o no elegir la provisión de esas cosas. La agencia, por lo tanto, debe trabajar en la obtención de su consentimiento y tratar de ser tan consciente como sea posible acerca de qué desean (Kotler 1972).

UNA NOCIÓN MÁS AMPLIA DE INTERCAMBIO

Lo que hace falta, por lo tanto, es desenredar la noción esencialmente útil de intercambio de los confines distintivamente privatistas del mercado. Una forma de hacerlo surge de la teoría del intercambio social, un importante cuerpo de pensamiento fundado en la antropología y la sociología (Ekeh 1974; Turner 1982). En el curso de la investigación y los debates a partir de la Primera Guerra Mundial, muchos teóricos enfrentados han extendido considerablemente la idea de intercambio (Frazer 1919; Malinowski 1922; Mauss [1925] 1954; Levi-Strauss [1949] 1969; Homans 1961, 1962; Blau 1964; Ekeh 1974). Estos conceptos ampliados sobre el intercambio pueden ser útilmente aplicados a las categorías distintivamente públicas de ciudadanos, beneficiarios y obligados.

Primero, el intercambio social reconoce un conjunto más amplio de “cosas que pueden ser intercambiadas” que sólo ítems tangibles, como dinero, bienes o servicios. Por ejemplo, la gente puede darse mutuamente cosas que tienen un significado simbólico, tales como reconocimiento de su status particular o de su incremento; o que tienen un valor moral o normativo, tal como la afirmación de algo justo. De hecho, el intercambio social puede ser cualquier cosa que las partes valoran. Una implicación de esto es que los intercambios no se limitan a los que ocurren entre compradores y vendedores, sino que pueden ocurrir entre cualquier tipo de partes.

Segundo, el intercambio social involucra más de dos partes y formas de reciprocidad más complejas. La transacción del sector privado ilustra lo que Levi-Strauss ([1949] 1969) define como “intercambio restringido”, que ocurre entre dos partes solamente, que tienen mutuamente una relación recíproca. En el intercambio restringido, las partes intentan mantener la igualdad, especialmente cuando existen intercambios repetidos. La norma prevaleciente es que ninguno

debe tratar de "ganar ventaja a expensas de la otra... [Una] ruptura de la regla de igualdad conduce a reacciones emocionales" (Ekeh 1974, 51). Bajo esta regla, la reciprocidad típicamente está restringida a cortos intervalos: las partes adoptan una mentalidad *quid pro quo*, calculando explícitamente qué es lo que cada uno entrega o recibe en el corto plazo.

Sin embargo, Levi-Strauss identifica otra forma, que llama "intercambio generalizado" ([1949] 1969, 220), que involucra como mínimo a tres actores que "no se benefician cada uno directamente sino sólo indirectamente" (Eke 1974, 48). Esto se representa, por ejemplo, en un intercambio de cuatro personas como $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D \rightarrow A$, donde \rightarrow significa "da a". Este conjunto de intercambios no implica *quid pro quo* y puede involucrar reciprocidad diferida, pero el resultado global a través del tiempo es que todos sus participantes han dado y recibido algo en un proceso circular. En este proceso, la reciprocidad no es mutua sino unívoca.

Ambos aspectos del intercambio social -su más amplio conjunto de valores intercambiados y su naturaleza generalizada- implican por lo general una reciprocidad más difusa y diferida que el intercambio económico. Intercambiar valores menos tangibles significa que el cálculo preciso de los beneficios dados y recibidos es más difícil, mientras que el intercambio generalizado necesariamente implica reciprocidad diferida. En lugar de tener una mentalidad *quid pro quo* de corto plazo, la gente espera poder beneficiarse en el futuro en una época no especificada de tiempo en el futuro, y las obligaciones son asumidas de manera menos precisa y a través del tiempo. Estas relaciones dependen de la buena fe entre las partes, en "la creencia de que los individuos son merecedores de crédito y puede creerse que van a pagar lo que deben" (Ekeh 1974, 59).

En este punto, el escéptico podría preguntar si estos procesos pueden ser legítimamente caracterizados como intercambio. Parecen hallarse lejos de la famosa caracterización del trueque por Adam Smith: "Dame aquello que quiero y tendrás aquello que tu deseas" ([1776] 1970, 118). En verdad, los teóricos del intercambio social, tal como Homans (1961, 1962) no han aceptado la noción del intercambio generalizado, insistiendo en que el intercambio puede verse sólo como una interacción de dos partes.* Pero debe reconocerse que el intercambio generalizado no es meramente un constructo teórico. Es una realidad empírica, observable en numerosos campos de estudios antropológicos (Malinowski 1922; Levi-Strauss [1949] 1969; Ekeh 1974). Más importante aún, encarna el mismo elemento crítico de reciprocidad que el intercambio generalizado: que *el dar de cada parte al intercambio está condicionado al dar de las otras partes*, aunque no de manera tan precisa. En el intercambio restringido, el que un actor esté dispuesto a dar algo está directamente condicionado a que el otro actor haya dado ya o dará algo a cambio. En el intercambio generalizado, la disposición de cada actor a dar se ve incrementada por su percepción de que otros actores ya han dado o es esperable que den algo como parte del proceso circular. Así, cuando A da a B, A tiene una expectativa de que B estará de ese modo dispuesto a dar a C, y que en alguna etapa en el futuro alguno en el ciclo le devolverá a A. Si B no da a nadie más, y continúa no haciéndolo, cuando ello se vuelve perceptible, A va a estar menos inclinado a dar a B. Lo que motivará la expectativa de A a que B dé es la presencia de normas entre las partes que asignan valor al grupo que constituyen, sus reglas y sus objetivos comunes. Estas normas, que subyacen a lo que Putnam (1995) llama capital social, será promovida a su vez por la experiencia de reciprocidad exitosa.

Esta concepción ampliada del intercambio sugiere una forma de pensar acerca de beneficiarios y obligados como clientes, y de por qué podría ser importante y útil para los

* Algunos autores de trabajos sobre marketing han reconocido una concepción ampliada del intercambio que abrevia en la teoría del intercambio social (Kotler y Levy 1969; Kotler 1972; Bagozzi 1975). Sin embargo, su aplicación de estos conceptos a situaciones del sector público ha sido menos que satisfactoria porque tienden a poner el foco sobre valores privados y no públicos, teniendo además dificultades para vérselas con situaciones en las que el miembro del público esta sujeto a coerción.

administradores públicos darles respuesta aún cuando no sean iguales a los *customers* pagantes. También ayuda a situar sus roles en relación a los de los ciudadanos. Consideremos cada punto a su turno.

INTERCAMBIO Y BENEFICIARIOS

Hemos notado que los beneficiarios no pagan dinero por los beneficios o servicios que reciben. Vistas desde este punto de referencia, las agencias gubernamentales no tienen incentivo financiero para prestar atención a las necesidades de los clientes. Podrían ser receptivos a los clientes en virtud de las normas profesionales o personales de su personal, pero no tienen intereses creados para hacer nada por ellos más allá de su mandato legislativo y reglas administrativas. Sin embargo, si reconocemos que las agencias de servicio a beneficiarios están involucradas en procesos de intercambio que comprenden conjuntos de valores y participantes más complejos, las organizaciones pueden encontrar que es en su propio interés servir a clientes tan bien como les resulte posible.

Tomen el caso de los receptores de jubilaciones y pensiones. La agencia paga beneficios a los receptores no tanto en la expectativa de que ellos darán dinero a cambio sino para cumplir con el mandato que les ha sido conferido por la ciudadanía a través del proceso político. La ciudadanía recibe valor público en retorno de la autoridad y recursos que confiere a la agencia. Primero, recibe una suerte de seguro social: cada ciudadano puede sentirse reasegurado de que existe una red de contención. También recibe una mitigación de las externalidades negativas en tanto la gente que tiene alguna forma de ingreso es menos proclive a robar o a dormir en los umbrales de los contribuyentes de clase media. Menos económica es la cohesión social que obtiene la ciudadanía, ya que los verdaderamente pobres están menos inclinados a ser alienados del orden social -y por lo tanto menos dispuestos a sumarse a actos de rebelión- si perciben que les va a suministrar medios básicos de existencia. Esta ha sido por siglos una justificación explícita de las medidas de bienestar social (Piven y Cloward 1972; Gough 1979). En el otro extremo de la escala existen valores normativos y simbólicos, tales como la afirmación de los derechos humanos de aquellos que están desempleados y menos favorecidos, así como de la naturaleza civilizada de la sociedad en que vivimos.

A primera vista, este valor público puede ser visto como parte de un intercambio directo entre la ciudadanía y el departamento de bienestar: la ciudadanía provee dinero para los pagos de la seguridad social y en retorno recibe beneficios públicos. Pero también puede ser visto en términos de un intercambio menos directo. En retorno por sus cheques de la seguridad social, los clientes no responden mediante una reciprocidad directa al departamento de seguridad social, sino indirectamente al conjunto de la ciudadanía, en su miríada de actos de "consentimiento" respecto al orden social y sus leyes. En la medida en que lo hacen, la ciudadanía percibe que el departamento de seguridad social está haciendo su trabajo apropiadamente y, a cambio, otorga su adhesión y recursos a dicho departamento.

En términos de intercambio social, esto puede ser caracterizado como intercambio generalizado: la organización gubernamental proporciona valor público a la ciudadanía en el mismo acto de proveer valor privado a sus clientes beneficiarios. Este intercambio generalizado es, por su propia naturaleza, difuso y diferido; la ciudadanía no espera apropiarse el valor público inmediatamente, ni lo calcula en términos precisos.

INTERCAMBIO Y OBLIGADOS

El otro rol, en el otro extremo de negocios, que se aparta del vinculado con el *customer* pagante, es el de obligado (*obligatee*). Aquí el "cliente" no recibe bienes valorados sino, por el

contrario, por lo general recibe lo que él o ella ve como "males". Por ejemplo, un prisionero recibe principalmente restricción a su libertad. Una prisión no busca obtener repetición de negocios y, por lo tanto, la satisfacción de los encarcelados no es su primer objetivo. En un sentido descriptivo, parece realmente equivocado, por lo tanto, llamar clientes a los obligados. Sin embargo, el hecho de que muchas agencias de regulación y cumplimiento coercitivo hacen eso (Sparrow 1994) sugiere que debe haber algo útil acerca de esta idea. Podríamos darle sentido si, atendiendo a la teoría del intercambio social, reconocemos un conjunto más amplio de valores que podrían ser intercambiados. En esta concepción más abarcativa, el cliente no provee dinero sino *acatamiento*-específicamente, acciones positivas que son consistentes con los requerimientos organizacionales. Esta organización no busca ventas repetidas sino *acatamiento* continuo, sin el cual no puede funcionar efectivamente.

Una forma de que la agencia asegure ese *acatamiento* es desplegando o ejerciendo su capacidad para aplicar poderes coercitivos contra aquellos que no cooperan, en la expectativa que los obligados percibirán que las probables sanciones pesarán más que los beneficios que podrían obtener del no-cumplimiento. El problema de este enfoque es que si los obligados se resisten voluntariamente, asegurar el *acatamiento* se vuelve muy costoso. Por ejemplo, es difícil operar una prisión a menos que los prisioneros al menos aceptan voluntariamente sus procedimientos y rutinas. Si no lo hacen, la conducción de la prisión debe desplegar más carceleros e instalar y mantener facilidades de infraestructura más elaboradas (Wilson 1989, 18). Un argumento similar puede ser efectuado en el caso de otras agencias cuya función es imponer obligaciones legales. Si los obligados se resisten, crear *acatamiento* es costoso (Diver 1980; Bardach y Kagan 1982; Grabosky 1995). El desafío, por lo tanto, es obtener de ellos algún grado de cooperación con la agencia.

La cooperación puede llegar a producirse en la medida en que la agencia trate a los obligados como si fuera un *customer*, dentro de los confines de su rol coercitivo (Lipsky 1980, 58-59). Esto significa comprender las necesidades y derechos de los obligados y tratar de satisfacerlos en la medida que resulte posible, dada su responsabilidad primaria de imponer obligaciones legales. En particular, significa aplicar, y asegurarse de que se aplica, su poder coercitivo tan lejos como se pueda, de modo que el obligado lo considere razonable y justo. Existe evidencia considerable en la investigación, que indica que la mayoría de la gente acatará las sanciones legales, aún si se ven personalmente en desventaja por hacerlo, siempre que vean como razonable la manera en que se aplican esas sanciones (Tyler 1990; Ayres y Braithwaite 1992).

Por supuesto, siempre habrá alguna proporción de obligados que deliberadamente resistan, de modo que la agencia tendrá que ejercer poderes coercitivos sobre ellos. Al hacerlo, no se verán involucrados en un intercambio, ya que no les está ofreciendo a estos obligados nada valioso, sino más bien les está reduciendo el valor que gozan. La aplicación de coerción, en consecuencia, cae fuera de la noción de intercambio, tal como es adecuadamente entendida. Más bien es la aplicación de una razonable justicia (*fairness*) en el trato con los obligados lo que válidamente puede ser concebido como parte de un proceso de intercambio, donde tratar a la gente justa y respetuosamente es darle algo valioso. En retorno por este justo trato, la agencia recibe un *acatamiento* más voluntario o, como mínimo, menos renuente (y menos costoso).

En el proceso de involucrarse en este intercambio con los obligados, la agencia también participa en un intercambio con la ciudadanía. A cambio de su autoridad y recursos, la agencia les provee con valor público. En general, este valor público consiste en compeler a los miembros de la sociedad a actuar de modo consistente con las leyes, que usualmente son puestas en vigencia a fin de agrandar el valor público. También incluye proveer los medios para castigar el incumplimiento de tales leyes. De la operación de una cárcel la ciudadanía recibe una garantía de que sus leyes "tienen dientes", así como un reaseguro de que los delincuentes peligrosos son

apartados de la comunidad mientras constituyan una amenaza a la sociedad y haya perspectivas de ser rehabilitados. También recibe valor normativo bajo la forma de afirmación de que sus prisiones exhiben los atributos de una sociedad justa en el modo en que es operada. Así, la agencia carcelaria se involucra en intercambios, tanto con la ciudadanía como con los prisioneros.

De hecho, muy raramente una persona específica es solamente un beneficiario o un obligado. Típicamente, él o ella juega ambos roles al mismo tiempo. Consideren, por ejemplo, los receptores de seguridad social. Ellos no son sólo beneficiarios sino también obligados. Ello surge como consecuencia de que los servicios a los beneficiarios son racionados utilizando criterios de elegibilidad, que los departamentos de bienestar social deben observar. Los beneficiarios prospectivos o actuales deben proporcionar detalles de sus circunstancias -tales como otro ingreso, dependientes o condiciones de salud-, de una manera honesta y exacta, renunciando a reclamar beneficios cuando no son elegibles. En la medida en que están sujetos a estas reglas, los receptores de beneficios también son obligados, y el departamento de bienestar social tiene la responsabilidad de asegurar el acatamiento de estas reglas. Puede aplicar poderes coercitivos, tales como inspecciones y procesamientos, para detectar y castigar "engaños a la seguridad social". Pero también puede tratar de entender los factores que hacen difícil el acatamiento por parte de ciertos beneficiarios -tales como falta de información o procedimientos complejos- y atender estos factores con el fin de facilitar el acatamiento por parte de los clientes. En otras palabras, también puede obtener acatamiento de sus beneficiarios y obligados, tratándolos como *customers*.

IMPLICANCIAS PARA LA GERENCIA PÚBLICA

Tanto los beneficiarios como los obligados⁴ comparten con los *customers* que pagan por sus servicios, el hecho de que al menos parte de su nexo con las organizaciones públicas es de intercambio, y por esa razón merecen la etiqueta de "clientes". En lo que los mismos difieren es en *qué* intercambian y en el *tipo* de intercambio. Tanto los obligados como los sujetos de regulación proveen, más que dinero, *cooperación* y *cumplimiento* con las exigencias de las agencias gubernamentales y/o con las expectativas ciudadanas. Como el cumplimiento (o el consentimiento) permite a la agencia lograr más rápidamente sus objetivos, representa un recurso valioso, y a menudo crítico, tal como lo es la cobranza a los *customers* para una firma privada. En algunos casos, los clientes pueden también proporcionar *co-producción* de servicios (Whitaker 1980; Parks et al. 1981; Brudney y England 1983), como ocurre, por ejemplo, cuando los contribuyentes emplean su tiempo y esfuerzo para completar sus formularios de impuestos a las ganancias de manera rápida y certera. Tanto los beneficiarios como los sujetos de regulación se involucran en intercambios con sus conciudadanos en el propio proceso de interacción con la agencia, es decir, en intercambios generalizados y no, simplemente, restringidos. Estos intercambios son más difusos y a menudo son diferidos, pero de todos modos son intercambios identificables, que pueden ser influidos por los gerentes públicos.

Por supuesto, el intercambio no es el único tipo de interacción que los beneficiarios y los sujetos de regulación mantienen con las agencias de gobierno. También pueden verse sujetos a formas de coerción, diseñadas para hacerlos cumplir con las leyes o las exigencias de las agencias. Además, los ciudadanos y clientes pueden cooperar con una agencia de gobierno porque se identifican con sus propósitos o le asignan legitimidad al gobierno—motivaciones que ni el intercambio ni la coerción abarcan adecuadamente. Debe reconocerse, por lo tanto, que la teoría del intercambio no da cuenta de todas las relaciones entre organizaciones gubernamentales y clientes.

⁴ Que traduciremos como "sujetos de regulación" en lugar de "obligado".

Sin embargo, los conceptos de intercambio social y la topología previamente expuesta⁵ tienen una significación más que terminológica. Tienen también implicancias respecto a cómo los administradores públicos conciben y desempeñan sus tareas. Primero, la tipología puede facilitar mayor claridad acerca de *quiénes deben recibir servicios* de la agencia pública. Ello subraya la realidad de que los administradores públicos sirven a múltiples públicos, pero ofrece una manera más estructurada para abarcar esa realidad, en lugar de ver a esos administradores como “participantes” amorfos.⁶ En particular, facilita una mejor comprensión de las demandas respectivas de los diferentes tipos de *customers* respecto a los esfuerzos organizacionales, tanto al distinguirlos en términos conceptuales como al reconocer las modalidades específicas a través de las cuales están interrelacionados. Ello facilita el reconocimiento de que a veces lo que los clientes quieren contrasta agudamente con lo que quieren los ciudadanos, y las demandas de estos últimos, por lo general, tienen prioridad. Pero también permite explorar maneras de agregar valor para un grupo sin reducirlo para otros.

Segundo, los conceptos de intercambio social revelan una variedad más extensa de *contribuciones de los clientes* que la simple obtención de ingresos de los mismos, tales como cooperación, consentimiento o co-producción. En la medida en que estos otros tipos de contribuciones aumentan los recursos de la organización, o reducen las demandas sobre los mismos, los clientes pueden ofrecer algo que es de valor, aún si no pagan dinero por los servicios. Dicho de otro modo, las agencias públicas tienen un incentivo *operacional* para estar atentas a las necesidades de sus clientes.

Tercero, una perspectiva de intercambio social permite a los administradores adoptar una visión más comprehensiva acerca de *qué valor* se supone que deben proveer sus organizaciones y programas a fin de promover las contribuciones deseadas por parte de los clientes. Ellos pueden ofrecer no solamente bienes y servicios económicos, sino también valores más amplios tales como equidad y valores normativos (Wilson 1973; Moore 1995). En particular, distinguir los diferentes tipos de clientes, tanto en lo referente a lo que esperan como a lo que pueden contribuir, proporciona un marco para interpretar el valor específico creado para los grupos en cuestión.

Finalmente, a diferencia del intercambio restringido implícito en el modelo de *customer* del sector privado, los procesos de intercambios ampliados entre agencias gubernamentales, beneficiarios y/o sujetos de regulación, pueden ayudar de una manera modesta a promover una ciudadanía más positiva. La forma en que la agencia gubernamental obtiene contribuciones de sus clientes, tales como cooperación o consentimiento, puede incrementar la legitimidad del gobierno. Dado que tienen sus propias preocupaciones, los clientes pueden o no contribuir, pero la probabilidad de que *lo hagan* aumenta si la agencia reconoce no solamente sus necesidades materiales sino también sus valores sociales y normativos intrínsecos. Por ejemplo, al tratarlos con respeto o al adoptar fines que representen preocupaciones más amplias. Es probable que estos reconocimientos mejoren la credibilidad del gobierno como institución. También plantean una toma de conciencia acerca de los propósitos colectivos más allá del propio interés material. Además, algunas (aunque no necesariamente todas) las contribuciones que una agencia gubernamental espera de sus clientes, tales como co-producción de resultados de los servicios brindados, implican comportamientos *activos*. Los clientes no están simplemente consumiendo bienes o servicios, sino también contribuyendo mediante acciones positivas a fines colectivos, como por ejemplo, informando sobre crímenes o sobre abuso infantil por parte de vecinos, reciclando residuos, o apoyando actividades escolares. Como lo aclara la tipología, el rol del ciudadano no es igual al del cliente. Pero como todos los ciudadanos son también clientes, están sujetos a la apelación que las agencias efectúan a los clientes. En esa medida, las agencias que persiguen una concepción más amplia del intercambio, pueden procurar que los ciudadanos se involucren más en las instituciones y los procesos de gobierno.

⁵ Esta tipología no se desarrolla en el presente texto.

⁶ *Amorphous “stakeholders”* en el original (N. del T.).

Bibliografía

- Arrow, Kenneth. 1963. *Social Choice and Individual Values*. 2nd ed. New York: Wiley.
- Ayres, Ian, y John Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Bagozzi, Richard. 1975. Marketing as Exchange. *Journal of Marketing* 39(4): 32–39.
- Bardach, Eugene, y Robert Kagan. 1982. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Barzelay, Michael, y Catherine Moukhebir. 1996. Listening to Customers. In *Handbook of Public Administration*, editado por James Perry, 2nd ed., 527–36. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Blau, Peter. 1964. *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Blau, Peter, y W. Richard Scott. 1963. *Formal Organizations: A Comparative Approach*. London: Routledge y Kegan Paul.
- Brudney, Jeffrey, y Robert England. 1983. Toward a Definition of the Co-production Concept. *Public Administration Review* 43(1): 59–65.
- Carroll, James. 1995. The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review. *Public Administration Review* 55(3): 302–13.
- Chubb, John, y Terry Moe. 1990. *Politics. Markets and America's Schools*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Delucchi, Mark. 1997. The Annualized Cost of Motor Vehicle Use in the U.S. Based on 1990–1991 Data: Summary of Theory, Data, Methods, and Results. In *Social Costs and Sustainability: Valuation and Implementation in the Energy and Transport Sector*, editado por Olav Hohmeyer, Richard Ottinger, y Klaus Rennings, 380–417. Berlin: Springer.
- Diver, Colin. 1980. A Theory of Regulatory Enforcement. *Public Policy* 28(3): 257–99.
- Ekeh, Peter. 1974. *Social Exchange Theory: The Two Traditions*. London: Heinemann.
- Faulks, Keith. 1998. *Citizenship in Modern Britain*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Flynn, Norman. 1990. *Public Sector Management*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Frazer, James. 1919. *Folklore in the Old Testament*. Vol. II. London: MacMillan.
- Frederickson, H. George. 1992. Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes. *Governing*, October: 13.
- . 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gore, Al. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. New York: Times Books.
- Gough, Ian. 1979. *The Political Economy of the Welfare State*. London: MacMillan.

- Grabosky, Peter. 1995. Counterproductive Regulation. *International Journal of the Sociology of Law* 23(4): 347–69.
- Held, David. 1984. Central Perspectives on the Modern State. In *The Idea of the Modern State*, editado por Gregor McLennan, David Held, y Stuart Hall, 29–79. Milton Keynes: Open University Press.
- Homans, George. 1961. *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt, Brace and World.
- . 1962. *Sentiments and Activities*. New York: Free Press. Hughes, Owen. 1994. *Public Management and Administration: An Introduction*. London: MacMillan.
- Kettl, Donald. 1995. Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers. In *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, editado por Donald Kettl y John Dilulio, 9–83. Washington, DC: Brookings Institution.
- King, Cheryl Simrell, y Camilla Stivers. 1998. Citizens and Administrators: Roles and Relationships. In *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, editado por Cheryl Simrell King y Camilla Stivers, 49–69. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kotler, Philip. 1972. A Generic Concept of Marketing. *Journal of Marketing* 36(2): 46–54.
- Kotler, Philip, y Sidney Levy. 1969. Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing* 33(1): 10–15.
- Lamb, Charles. 1987. Public Sector Marketing is Different. *Business Horizons* 30(4): 56–60.
- Levi-Strauss, Claude. [1949]1969. *The Elementary Structures of Kinship*. Boston: Beacon Press.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynch, Roberta, y Ann Markusen. 1994. Can Markets Govern? *American Prospect* 5(16): 125–34.
- Maddison, David, David Pearce, Olof Johansson, Edward Calthrop, Todd Litman, y Eric Verhoef. 1995. *The True Costs of Road Transport*. London: Earthscan.
- Malinowski, Bronislaw. 1922. *Argonauts of the Western Pacific*. London: Routledge y Kegan Paul.
- Marshall, Thomas H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mauss, Marcel. [1925]1954. *The Gift*. Trans. I. Cunnison. New York: The Free Press.
- Mintzberg, Henry. 1996. Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review* May/June: 75–83.
- Moe, Ronald. 1994. The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review* 54(2): 111–12.
- Moore, Mark. 1994. Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration* 53(3): 296–303.

———.1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 1987. *Administration as Service: The Public as Client*. Paris: OECD.

Osborne, David, y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

Parks, Roger, Paula Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen Percy, Martha Vandivort, Gordon Whitaker, y Rick Wilson. 1981. Consumers as Co-producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Studies Journal* 9(7): 1001–11.

Partington, Angela, ed. 1992. *The Oxford Dictionary of Quotations*. Oxford: Oxford University Press.

Patterson, Patricia. 1998. Market Metaphors and Political Vocabularies. *Public Productivity and Management Review* 22(2): 220–31.

Pegnato, Joseph. 1997. Is a Citizen a Customer? *Public Productivity and Management Review* 20(4): 387–94.

Piven, Frances, y Richard Cloward. 1972. *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*. London: Tavistock.

Pollitt, Christopher. 1990. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.

Putnam, Robert. 1995. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6(1): 65–78.

Ranson, Stewart, y John Stewart. 1994. *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. Basingstoke, Hampshire: St. Martin's Press.

Reich, Robert, ed. 1988. *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Ballinger.

Savas, Emanuel. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House.

Schachter, Hindy Lauer. 1997. *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*. New York: State University of New York Press.

Scrivens, Ellie. 1991. Is there a Role for Marketing in the Public Sector? *Public Money and Management* 11(2): 17–23.

Smith, Adam. [1776]1970. *The Wealth of Nations*. Harmondsworth, Middlesex: Pelican Classics.

Smith, Gerald, y Carole Huntsman. 1997. Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective. *Public Administration Review* 57(4): 309–18.

Sparrow, Malcolm. 1994. *Imposing Duties: Government's Changing Approach to Compliance*. Westport, CT: Praeger.

- Stewart, John, y Stewart Ranson. 1988. Management in the Public Domain. *Public Money and Management* 8(1/2): 13–19.
- Stokey, Edith, y Richard Zeckhauser. 1974. *A Primer for Policy Analysis*. New York: Norton.
- Swiss, James. 1992. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review* 52(4): 356–62.
- Thompson, Frank. 1993. The Challenges Revisited. In *Revitalizing State and Local Public Services: Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*, editado por Frank Thompson, 309–27. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Turner, Jonathan. 1982. *The Structure of Sociological Theory*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Tyler, Tom. 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wagenheim, George, y John Reurink. 1991. Customer Service in Public Administration. *Public Administration Review* 51(3): 263–70.
- Walsh, Kieron. 1991. Citizens and Consumers: Marketing and Public Sector Management. *Public Money and Management* 11(2): 9–16.
- Whitaker, Gordon. 1980. Co-production: Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review* 40(3): 240–46.
- Wilson, James Q. 1973. *Political Organization*. New York: Basic Books.
- . 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and How They Do It*. New York: Basic Books.