

Política Económica Europea

Tema 9. Nuevos enfoques para la evaluación de políticas



Judith Clifton
Marcos Fernández Gutiérrez

Departamento de Economía

Este tema se publica bajo Licencia:

[Creative Commons BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Análisis de políticas: más allá de lo tradicional

- Tradicionalmente, **tanto las reformas como las políticas se han analizado desde la perspectiva de la oferta, o desde arriba hacia abajo (“top-down”).**
 - **Ejemplo 1.** Las políticas de competencia tratan de asegurar que las empresas no abusen de su poder, o coludan con otras para acordar precios:
 - El éxito de las políticas de competencia se mide a través de indicadores como el poder de mercado o la cuota de mercado.
 - **Ejemplo 2.** Las políticas de privatización tratan de incrementar la eficiencia de las empresas, imponiendo la "disciplina de mercado":
 - El éxito de estas políticas suele medirse mediante evaluaciones ex-ante y ex-post de la eficiencia y la rentabilidad.
 - **Ejemplo 3.** El Mercado Único ha tratado de crear un espacio unificado para la actividad económica en la UE:
 - Su éxito se mide a través de la convergencia en precios, los flujos comerciales, etc.

Análisis de políticas: más allá de lo tradicional

- Estos **enfoques tradicionales para la evaluación de políticas han sido criticados**:
 - Por ejemplo, David Parker, argumentó que es engañoso evaluar a las empresas antes y después de su privatización utilizando un limitado indicador de eficiencia o rentabilidad:
 - En teoría, las empresas públicas han de tener una función amplia: proveer capital social, empleos a la sociedad, servicios sociales...
 - Centrarse en evaluar la eficiencia o la productividad es imponer un sesgo en los indicadores, ante empresas con diferentes funciones.
 - La metodología estaría sesgada.

Análisis de políticas: más allá de lo tradicional

- Desde finales de la década de 1970, se expandieron las políticas basadas en la **Nueva Gestión Pública (*New Public Management, NPM*)**.
- La NPM hace referencia a la introducción de criterios propios del sector privado en el sector público, allí donde la privatización no fuera posible o deseable: encuestas de satisfacción a los estudiantes, competencia entre centros, externalizaciones, etc.
- La NPM tuvo un importante papel en la introducción de una nueva perspectiva para el análisis de las políticas: la opinión de los ciudadanos, como consumidores, debía de ser tomada en cuenta.
- Sin embargo, mientras la NPM insistía en la necesidad de reformar el sector público introduciendo criterios propios del sector privado... carecía de medios claros para evaluar su propio éxito!:
 - Por ejemplo, la NPM promovía las externalizaciones, pero pocos estudios analizaron si el gasto disminuyó y las consecuencias para la calidad de los servicios.
 - Las reformas basadas en la NPM pretendían incrementar la satisfacción de los consumidores. Las encuestas proliferaron, pero pocos estudios encontraron evidencia en este sentido.

De ciudadano a consumidor

- De acuerdo con los **enfoques tradicionales desde la II Guerra Mundial**:
 - Los **gobiernos** eran los principales responsables de la provisión de servicios públicos y de las políticas de regulación de los mercados.
 - Las **empresas**, de la producción de bienes y servicios privados.
 - Los **ciudadanos** recibían los bienes y servicios producidos.
- **Los ciudadanos manifestaban su opinión**:
 - I. En el sector privado, adquiriendo o no un bien o servicio.
 - II. En el sector público, votando o no por uno u otro partido, considerando su programa o sus políticas.

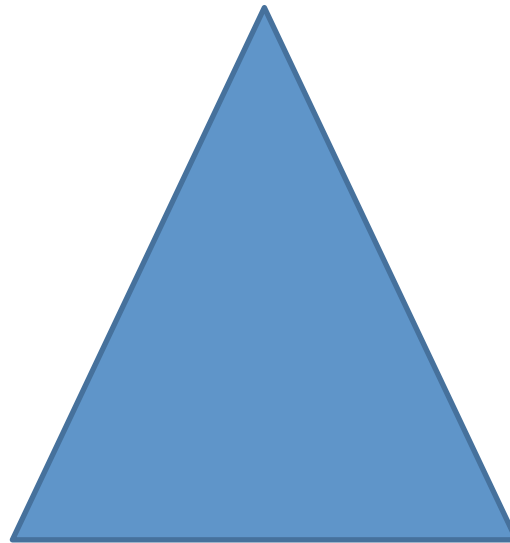
De ciudadano a consumidor

- Desde finales de la década de 1970, conforme se desarrollaron políticas como las privatizaciones y la NPM, hubo un importante **cambio conceptual**.
- Muchos bienes y servicios anteriormente provistos por el sector público pasaron a ser provistos por el sector privado.
- Reformas, orientadas hacia el mercado.
- Sin embargo, no estaba siempre claro que los ciudadanos estuvieran satisfechos, debido a la compleja naturaleza de los bienes y servicios en cuestión.

De ciudadano a consumidor

Voz:

Satisfacción parcial
(canales y quejas).



Casos:

1. Un tipo de café.
2. Un tipo de pasta.
3. Unas gafas.
4. Una escuela.
5. Un hospital.
6. Un servicio de agua.

Salida:

Falta de
satisfacción.
Cambio a otro
proveedor o dejar
de consumir.

Lealtad:

Satisfacción, consumo
continuado.

De ciudadano a consumidor

- **Los ciudadanos fueron crecientemente concebidos como “consumidores”:** actores racionales, que respondían activamente a los incentivos del mercado (p.e.: competencia):
 - Los consumidores, en busca del mejor precio/calidad, introducirían presiones a los mercados para funcionar adecuadamente.
 - Donde no había posibilidades de elección o eran limitadas, era importante conocer la opinión de los consumidores.
- **Todo ello aportaba a las reformas mayor legitimidad:**
 - Cambio en la retórica: de servir a los ciudadanos a “satisfacer a los consumidores”.
 - En paralelo, incremento en las encuestas a los consumidores, a nivel nacional y a nivel europeo: [European Commission Public Opinion](#).

Encuestas sobre la satisfacción ciudadana con los servicios públicos. Cronología

- Primera encuesta, *Eurobarómetro 47.1* (1997).
- Desde 2000, mayores esfuerzos para estandarización de preguntas, que facilitaran comparación intertemporal.
- *Eurobarómetro 53* (2000), *Eurobarómetro 58* (2002): encuestas a consumidores (no a ciudadanos) sobre su satisfacción.
- *Candidate Country Survey* (2003), encuesta a consumidores de los próximos Estados miembros.
- *Eurobarómetro 219* (2005), encuesta a consumidores (y no consumidores) de toda la UE-25.
- *Eurobarómetro 260* (2007), similar.
- Estas encuestas, precursoras del Market Monitoring Survey (orientado a los consumidores), publicado por la Comisión Europea desde 2010: [Consumer evidence](#).

Cuestiones metodológicas

- **El diseño de las encuestas importa:** qué se pregunta, cómo, a quiénes...
Por ejemplo, si se compara el Eurobarómetro y el Latinobarómetro:
 - *Eurobarómetro*. Preguntas sobre los servicios públicos: asequibilidad, accesibilidad, fiabilidad, contratos, cambio de proveedor, canales para quejas, etc.
Cuestiones no relacionadas con las políticas *per se*.
 - *Latinobarómetro*. Cuestiones centradas en las políticas, p.e.: ¿ha mejorado tu provisión de gas tras la privatización?
Problema de expectativas.

Cuestiones metodológicas

- **En la UE, cambio en el enfoque dominante en las políticas:**
 - De ciudadanos, con derechos colectivos y protección social, a consumidores que requieren protección frente a empresas pero también frente a gobiernos.
 - Los derechos colectivos previos, progresivamente sustituidos por un contrato de reciprocidad entre el individuo y la sociedad, que otorga a la competitividad un papel central.

- **La evolución de las encuestas refleja también el cambio en el enfoque dominante de las políticas:**
 - Cambios en el perfil de los encuestados, las cuestiones realizadas, los servicios y mercados analizados, la metodología, etc.
 - Eurobarómetros en la década de 1990s: opiniones de los ciudadanos sobre las reformas de los servicios públicos.
 - Eurobarómetros en la década de 2000s: opiniones de los ciudadanos como consumidores.
 - Market Monitoring Survey (2010s): se centra en los consumidores, omitiendo la información sobre los no consumidores.

De ciudadano a consumidor

Ventajas de las encuestas

- Incrementan la calidad de la gobernanza.
- Refuerzan la capacidad cívica.
- Permiten evaluar la evolución de los resultados.

Inconvenientes de las encuestas

- Costes.
- Retrasos.
- Fatiga.
- Distorsiones.
- Sesgos en las respuestas.

ESTUDIO DE CASO: LA EVIDENCIA DE LAS ENCUESTAS EUROPEAS SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Percepción de la calidad de los servicios.

Satisfacción media en la UE15 y diferencial por países

	EU	GR	I	P	E	B	F	UK	D	IR	S	A	LU	NL	FI	DK
Electricity distribution	81	-28	-13	-17	-7	-1	1	4	2	15	13	14	7	16	15	16
Gas distribution	66	<i>dk</i>	-6	-22	-3	-3	3	10	9	-14	<i>dk</i>	4	5	30	<i>dk</i>	4
Water distribution	63	-24	-13	-15	-2	1	-11	-6	13	1	28	23	17	28	28	27
Fixed Telephony	74	-40	-9	-16	-4	-4	6	7	2	12	17	4	10	6	20	5
Postal services	53	-6	-32	-1	-6	2	7	22	-3	28	-2	9	26	29	5	30
Public urban transport	44	-19	-21	-16	9	-2	1	-3	7	7	17	16	27	11	25	28
Intercity railway	41	-6	-25	-6	6	6	1	-8	9	16	1	17	26	17	33	37
	60	-21	-17	-13	-1	0	1	4	6	9	11	12	17	20	20	21

Fuente: Clifton y Díaz-Fuentes (2010).

Satisfacción de los ciudadanos con los servicios: opiniones respecto a calidad, precio, información y contratos, y promedio general

	EU-15										EU-10 NM				
	Quality = Q		Price = P		Information = I		Contracts = C		Overall = O		Q	P	I	C	O
	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002	2000	2002					
											2003				
Electricity	92	91	56	55	75	73	68	68	73	72	95	44	82	67	72
Gas	87	86	56	55	71	69	65	65	70	69	91	49	81	67	72
Water	89	89	55	56	72	72	67	66	71	71	90	51	82	68	73
Fixed Telephony	91	90	50	51	76	75	63	64	70	70	84	29	75	51	60
Mobile Telephony	81	84	40	44	64	67	55	59	60	64	76	35	66	53	58
Postal services	80	82	67	68	79	78	70	70	74	75	87	60	88	73	77
Urban transport	66	66	49	47	70	68	59	57	61	60	70	48	77	61	64
Intercity railway	61	59	41	38	66	62	55	51	56	53	58	38	70	54	55
<i>Correlation index</i>	Quality		Price		Information						Q	P	I		
Price = P	0,44	0,59									0,35				
Information = I	0,51	0,69	0,88	0,89							0,69	0,81			
Contracts = C	0,66	0,84	0,95	0,93	0,88	0,90					0,62	0,94	0,91		

Fuente: Clifton y Díaz-Fuentes (2010).

Opiniones de los ciudadanos (usuarios y no usuarios) sobre el acceso, las quejas y la asequibilidad de los servicios

	Access				Affordability			Protection-Complaint	
	2000	2002	2004	2006	2004	2006	2006*	2004	2006
Electricity	91	88	90	93	64	66	50	56	49
Gas	74	67	70	72	65	65	40	55	46
Water	90	85	89	93	70	75	51	53	51
Fixed Telephony	90	90	88	91	67	76	43	51	52
Mobile Telephony	69	75	79	85	68	76	37	56	56
Postal services	90	86	87	93	81	87	65	44	53
Urban transport	75	68	71	80	68	78	54	39	53
Intercity railway	70	61	64	73	63	74	49	43	53

Note = 2006 Non-Users opinion on Affordability affordability of particular SGI

Fuente: Clifton y Díaz-Fuentes (2010).

Análisis de la evidencia

- Pese a (algunas) variaciones en las preguntas, la muestra, etc., se observan bastantes **patrones claros y regulares**:
 - Ranking sectorial: ¿por qué la electricidad lo lidera?
 - ¿Y el transporte se encuentra sistemáticamente a la cola?
 - ¿Por qué existen diferencias entre países?
 - ¿Se ha incrementado la satisfacción?
 - ¿Más mercado? (competencia, desregulación, eliminación de barreras, etc.).
 - ¿O más sector público? (regulación, derechos de los ciudadanos).

Cuestiones metodológicas adicionales

- Las encuestas de opinión se engloban dentro de las **preferencias declaradas**: lo que los ciudadanos declaran que opinan.
- ¿Son objetivas? ¿Pueden hacerse más objetivas? ¿Cómo?
- El país y el sector importan.
- ¿Son importantes las características socio-económicas? (educación, sexo, nacionalidad, empleo, edad,...).