

Antón Costas Comesaña*

DE CONSUMIDOR A CIUDADANO: EL PAPEL DE LA SATISFACCIÓN DEL CIUDADANO EN LA SOSTENIBILIDAD DE LOS MERCADOS DE SERVICIOS PÚBLICOS

La privatización de servicios públicos económicos ha sido una de las políticas de mayor calado del proceso de reforma del Estado que tuvo lugar en las dos décadas finales del siglo pasado. Esas políticas viraron desde la producción pública hacia la producción privada y la organización de mercados para mejorar la eficiencia y la orientación al consumidor de la prestación de esos servicios. En este artículo se señala que la sostenibilidad de este modelo de mercado no depende tanto del grado de competencia, como de la satisfacción de los ciudadanos con los resultados de ese modelo. La prescripción de política es la necesidad de evaluar esos servicios privatizados desde la perspectiva de la calidad percibida por los ciudadanos.

Palabras clave: servicios públicos, privatización, cuasi-mercados, calidad de servicio, satisfacción de los ciudadanos, evaluación de políticas públicas.

Clasificación JEL: H11, H83, P35.

1. Sostenibilidad del nuevo modelo de mercado y satisfacción del ciudadano

La privatización¹ de los servicios públicos económicos (electricidad, gas, telecomunicaciones, transporte,

servicios postales, agua, recogida y transporte de residuos urbanos y otros servicios locales) ha sido uno de los grandes objetivos de la reforma del Estado llevada a cabo en la mayor parte de países en la década de los noventa del pasado siglo. Del viejo modelo estatista de prestación de servicios públicos hemos pasado a un nuevo modelo en el que los mercados y los proveedores privados tienen un papel importante.

Ese tránsito desde el viejo modelo estatista al nuevo de modelo de mercado no está aún acabado. El camino por recorrer para poder hablar de verdaderos mercados

* Catedrático de Política Económica. Universidad de Barcelona.
Versión de marzo de 2007.

¹ Para un análisis exhaustivo del uso en la literatura del término «privatización» se puede ver el reciente trabajo de Germà BEL (2006). En este trabajo utilizamos el término privatización de servicios públicos económicos en el sentido en el que lo utiliza este autor.

competitivos de servicios públicos es aún largo y difícil de transitar. Tan difícil que hay motivos para dudar de la sostenibilidad de los nuevos modelos, al menos tal como fueron pensados y diseñados en los años noventa. Es más, no hay que descartar reversiones de las políticas públicas hacia modelos más intervenidos o regulados. No sería la primera vez que ocurre. De hecho, veremos que podemos hablar de un ciclo de políticas relacionadas con la prestación de servicios públicos.

La probabilidad de que ahora se produzca algún tipo de viraje viene sugerida por varios hechos. En primer lugar, por las dificultades que está encontrando la construcción de mercados competitivos. La confianza y el entusiasmo en el mercado y en la competencia con que se inició esta tarea en los inicios de los noventa han sido sustituidas por una actitud más prudente y realista, cuando no por el escepticismo. De hecho, se observan fenómenos de fatiga reformadora y ciertas paradojas respecto de los supuestos iniciales de la privatización. Después de una década y media de experimentación, la concepción que hoy se tiene de los servicios públicos es la de que no son mercados competitivos sino cuasi-mercados, en los que la voz, la participación y la satisfacción de los ciudadanos es un elemento esencial para la eficiencia de la prestación del servicio.

En segundo lugar, la sostenibilidad del nuevo modelo de mercado se está viendo afectada por la aparición de problemas y amenazas que afectan a la seguridad del suministro de algunos servicios públicos. En unos casos, esos problemas surgen por la existencia de una fuerte volatilidad de la oferta, la demanda y los precios en algunos servicios estratégicos, como la energía. En otros, por la dificultad de algunas empresas privadas de garantizar la continuidad de la prestación del servicio en las condiciones acordadas con el concesionario o con los clientes.

Problemas sufridos en varios países con la prestación de los servicios públicos señalan que los ciudadanos hacen a los gobiernos responsables finales de esos problemas relacionados con la seguridad en la provisión del servicio. De hecho, estamos ante *falsas privatizacio-*

nes, dado que el titular último de la provisión² del servicio son los gobiernos que promovieron y llevaron a cabo esas privaciones. Se podría decir que los gobiernos se ven afectados por el principio de responsabilidad *in eligendo*, es decir, de la responsabilidad derivada de haber elegido una forma de producción y no otras posibles. Esta naturaleza de falsas privatizaciones constituye un riesgo para la sostenibilidad del modelo de mercado.

Pero quizá el mayor riesgo para la sostenibilidad de los nuevos modelos de mercado con producción privada viene de la existencia de un emergente cuestionamiento ciudadano sobre el funcionamiento y resultados de ese modelo. De hecho, se observa ya que muchos gobiernos tienen dificultades para mantener el compromiso político con las privatizaciones de servicios públicos que ellos mismos han emprendido. Esta tendencia no es exclusiva de gobiernos de países en desarrollo, como es el área latinoamericana, sino que también se observa en países desarrollados.

La idea que trataré de demostrar en este ensayo es que la sostenibilidad del modelo de mercado de provisión de servicios públicos no depende tanto del grado de competencia que los gobiernos y los reguladores logren introducir en el modelo de mercado, como del grado de satisfacción de los ciudadanos con este modelo. Si esto es así, la consecuencia inmediata de política es que es necesario que los gobiernos presten atención a la evaluación del funcionamiento y resultados de la pri-

² Es importante no confundir *provisión* del servicio con su *producción*. En la práctica, la privatización se basa precisamente en la separación entre provisión y producción. Con el término provisión hacemos referencia a quien tiene la responsabilidad última de que ese servicio se produzca y esté disponible para su consumo por los ciudadanos. Por producción entendemos quien se responsabiliza de organizar los factores productivos para producir el servicio. Para un análisis de estas diferencias y de sus consecuencias se puede ver BEL (2006). El cambio hecho por la UE, al pasar de servicios públicos a servicios de interés general (SIG), o servicios económicos de interés general (SEIG), tiene mucho que ver con el deseo de facilitar la privatización de estos servicios, en el sentido anteriormente señalado de permitir la entrada de producción privada y la organización de mercados competitivos en estos servicios públicos.

vativación de los servicios públicos desde la perspectiva de las percepciones de los consumidores-ciudadanos, y no sólo desde la perspectiva del grado de competencia.

A continuación, en el apartado 2 se señala la existencia histórica de un ciclo de políticas en relación con la prestación de servicios públicos económicos, que nos permitirá ver cómo en el pasado se han producido virajes entre modelos de producción centrados en el mercado y en el Estado, y viceversa. En el apartado 3 se analiza la experiencia comparada de una década y media de reformas en la prestación de servicios públicos, lo que nos permitirá ver cómo las reformas van más allá de la dicotomía tradicional entre Estado y mercado. En el apartado 4 veremos cómo la orientación al consumidor asociada a la privatización está siendo sustituida por la orientación al ciudadano. En el 5 analizamos el papel de la voz y de la implicación de los ciudadanos en los procesos de prestación de servicios y los mecanismos que pueden fortalecer esa voz. Eso nos llevará, en el apartado 7, a defender la necesidad de evaluar la satisfacción de los ciudadanos, para así conocer mejor los atributos de la calidad del servicio que son más valorados por los ciudadanos y que deberían ser tenidos en cuenta por los reguladores. Finalmente, hacemos una consideración sobre la naturaleza de «falsas privatizaciones» que tienen los mercados de servicios públicos y las implicaciones que tiene sobre su sostenibilidad y mantenimiento del apoyo político de los gobiernos a las políticas de privatización.

2. Entre el mercado y el Estado: el ciclo de políticas de prestación de servicios públicos

Mercado y Estado son los dos mecanismos más importantes que utilizan las sociedades democráticas a la hora de decidir qué bienes y servicios producir y cómo distribuirlos entre la población. Aunque con frecuencia acostumbran a verse como formas excluyentes entre sí, la verdad es que nuestras sociedades utilizan una amplia variedad de formas de prestación mixta público-privado.

RECUADRO 1

CICLO DE POLÍTICAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS ECONÓMICOS

1.ª Etapa: fin siglo XIX - años 30

Modelo de producción privada

2.ª Etapa: crisis de los años 30 - años 80

Modelo de producción pública

3.ª Etapa: crisis de los años 80 - años 90

Modelo de mercado

4.ª Etapa: inicios siglo XXI - ?

¿Vuelta al Estado o más allá del mercado y del Estado?

Sin embargo, sí que podemos hablar de épocas en que las políticas públicas adoptan un sesgo a favor de uno u otro mecanismo, a favor del Estado o del mercado. Esos virajes o reversiones entre una u otra orientación ha llevado a algunos analistas a hablar de la existencia de un ciclo de políticas públicas (Hirschman, 1984), de la misma forma que hablamos del ciclo económico o del ciclo político.

En el caso de los servicios públicos económicos, la existencia de ese ciclo de políticas emerge con claridad cuando adoptamos una perspectiva histórica para analizar sus formas de prestación a lo largo del último siglo y medio. Así, desde la aparición en la segunda mitad del siglo XIX de este tipo de servicios (ferrocarril, transporte urbano, electricidad, gas, telegrafía y telefonía, agua, recogida de residuos urbanos, etcétera), podemos identificar tres grandes fases de políticas, según el sesgo haya sido hacia el mercado o el Estado (véase Recuadro 1).

1.ª Etapa: Finales del s. XIX - primer tercio del s. XX.

Modelo de producción privada

Corresponde al inicio de la época moderna de los servicios públicos de red, que nacieron asociados a la oleada de cambio tecnológico que tuvo lugar en la se-

gunda mitad del Siglo XIX en los transportes, la electricidad, el gas y las telecomunicaciones. Ese cambio técnico abrió nuevas oportunidades de negocio vinculadas a la prestación de nuevos servicios a la población, especialmente la de los grandes núcleos urbanos. Los proveedores de esos nuevos servicios fueron en su mayoría empresas de capital privado, atraído por las posibilidades de negocio que traían esos nuevos servicios. La economía amparaba la utilización de formas de producción privada al mostrar la mayor eficiencia del mercado a la hora identificar nuevas oportunidades de negocio.

2.ª Etapa: Crisis de los años 30-década de los 80. Modelo de producción pública (estatal y local)

Coincidiendo con la crisis económica mundial de finales de los años treinta el modelo de producción de servicios viró hacia formas de provisión pública, ya fuesen estatales o locales. Es la fase en que se produjo un proceso generalizado de nacionalización de las empresas privadas de servicios y la creación de los grandes monopolios estatales de servicios públicos.

Ese viraje fue el resultado del cambio de objetivos de las políticas públicas, que a partir de la crisis se orientaron prioritariamente a la búsqueda de la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos. Este objetivo de igualdad en el acceso significaba grandes inversiones para extender las redes para llevar los servicios más allá de la población acomodada de las ciudades, ya fuese hacia las zonas de población urbana con menos recursos o a la población que vivía en municipios rurales. El modelo de producción privada de la fase anterior se mostraba incapaz de lograr esta equidad en el acceso, lo que llevó a extender la percepción de que la búsqueda del beneficio privado es incompatible con el interés colectivo que está detrás del servicio público. Esta percepción favoreció el giro de las políticas hacia la prestación pública.

La extensión del servicio público hacia capas más amplias de la población en esta fase se vio favorecida por la

financiación presupuestaria de las grandes inversiones en extensión de las redes, así como por la posibilidad que tenían los monopolios de servicios para aplicar tarifas cruzadas entre diferentes segmentos de población, ya fuese en función del lugar de residencia o de diferentes niveles de ingresos.

La economía contribuyó a este viraje al demostrar que si los servicios públicos económicos tenían la naturaleza de monopolio natural lo óptimo, para la sociedad, es que sólo existiese un proveedor de cada servicio para aprovechar las ventajas de costes del monopolio.

3.ª Etapa: Década de los 90. Modelo de mercado

La crisis económica y financiera de los años ochenta puso al descubierto las ineficiencias a las que había llegado el viejo modelo estatista y su incapacidad para orientarse a la satisfacción de las demandas de los consumidores. Por otro lado, la nueva oleada de cambio tecnológico que se produjo en la década de los setenta y ochenta —un siglo después de la anterior oleada que dio lugar al nacimiento de estos servicios— rompió el argumento del monopolio natural de estas industrias, al hacer posible introducir competencia en segmentos de la industria que antes eran considerados monopolios naturales (telefonía móvil, generación de electricidad mediante nuevas tecnologías de ciclos combinados de gas, etcétera).

En ese entorno de cambio técnico y de ineficiencias productivas del viejo modelo monopolista estatal, las políticas de servicios públicos giraron hacia la búsqueda de mejoras de eficiencia y orientación al consumidor. Como había sucedido a finales del Siglo XIX, el cambio técnico creó un nuevo clima político de confianza en el mercado y competencia, como mecanismos más adecuados tanto para aprovechar las mejoras de eficiencia que traían las nuevas tecnologías, como para introducir una nueva orientación al consumidor.

4.ª Etapa 4: Inicios s. XXI — ?

¿Será sostenible el actual modelo de mercado o volveremos hacia el modelo estatista?

Después de una década de experimentación con formas de prestación basadas en la creación de mercados de servicios públicos con productores privados, el clima político favorable a la privatización dominante, en los años noventa, ha dejado paso a una visión más realista y pragmática en estos primeros años del nuevo siglo, una visión apoyada en una mejor comprensión de la naturaleza económica de los servicios públicos como cuasi-mercados, en los cuales la voz y la implicación de los ciudadanos juegan un papel esencial en la eficiencia del mercado y en la sostenibilidad del propio modelo de mercado.

La literatura económica reconoce, ahora, los límites de los cuasi-mercados de servicios públicos (Lowery, 1998), la importancia de los costes de transacción en la provisión privada de servicios públicos locales (Sclar, 2000) o las dificultades para crear mercados mayoristas y diseñar una buena regulación de mercados como el de la electricidad (Millán, 2006).

Esta revisión del clima optimista del primer momento y de cuestionamiento de la validez de los mercados competitivos de servicios públicos hace surgir la pregunta de hacia donde girarán las políticas, si hacia formulas remozadas de las viejas formas de provisión pública (estatalización o municipalización), o hacia formulas que vayan más allá del mercado y del Estado.

Para ayudarnos a buscar la respuesta a esa pregunta tiene interés pararse un momento a conocer un poco más acerca de las fuerzas de fondo que parecen mover el ciclo de políticas. Existe una abundante literatura teórica y empírica sobre los factores más relevantes. El Recuadro 2 sintetiza algunas de las fuerzas que parecen estar tanto detrás de las fases donde el ciclo gira a favor del mercado y la provisión privada, como de las fases en las que las políticas giran hacia formas públicas de provisión.

RECUADRO 2

FUERZAS QUE MUEVEN EL CICLO DE POLÍTICAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

1.ª Etapa: fin siglo XIX - años 30 siglo XX.

Modelo de producción privada

- Cambio técnico y oportunidades de negocio relacionados con el surgimiento de nuevos servicios públicos.
- Orientación de las políticas al *laissez faire* del mercado.
- Predominio de los objetivos de eficiencia y orientación al consumidor.

2.ª Etapa: crisis de los años 30 - años 80.

Modelo de producción pública

- Crisis económica de los años treinta y cuestionamiento de la legitimidad del beneficio privado en la provisión de servicios públicos (interés general).
- Orientación de las políticas a los objetivos de igualdad en el acceso a los servicios públicos (universalidad de acceso).
- Orientación al ciudadano (los servicios públicos como fundamento de la ciudadanía moderna).

3.ª Etapa: crisis de los años 80 - años 90.

Modelo de mercado

- La crisis económica de los años ochenta puso al descubierto las ineficiencias de la provisión pública y el oportunismo político en el manejo de los servicios públicos.
- El cambio tecnológico rompe el argumento del monopolio natural de servicios públicos y hace surgir nuevas oportunidades de negocio.
- Clima político favorable al mercado y a la competencia.
- Orientación de las políticas a la eficiencia (costes) y a la satisfacción del consumidor.

4.ª Etapa: inicios siglo XXI -

¿Vuelta al pasado o ir más allá del Estado y del mercado?

- Crisis económica de finales de los años noventa y clima favorable a la privatización y al modelo de provisión de mercado.
- Mejor comprensión de la naturaleza económica de los servicios públicos como cuasi-mercados.
- Orientación de las políticas hacia los objetivos de igualdad en el acceso a los servicios públicos (universalización) y otras obligaciones de servicio público.
- De la satisfacción del consumidor a la satisfacción del ciudadano.

FUENTE: Elaboración propia.

Una hipótesis plausible para explicar la existencia de ese ciclo de políticas es que coincidiendo con las oleadas de cambio tecnológico y surgimiento de nuevos ser-

vicios las políticas públicas giran en el sentido de favorecer mecanismos de mercado con provisión privada que exploren estas nuevas oportunidades. El cambio técnico acostumbra a propiciar un clima político y social favorable a los mercados y a la competencia, que son vistos como mecanismos adecuados para lograr mejoras de eficiencia y orientación al consumidor que propician las nuevas tecnologías. Eso puede explicar lo que ocurrió en la segunda mitad del Siglo XIX con la aplicación de los ferrocarriles, el descubrimiento de la electricidad, la telegrafía o la telefonía.

Esta orientación de las políticas hacia los mercados y la competencia coincidiendo con las oleadas de cambio tecnológico se ve favorecida, además, por la aparición de crisis económicas que contribuyen a poner al descubierto las ineficiencias del viejo modelo estatista, minando sus bases de apoyo político y social. Eso es lo que sucedió en los inicios de los años noventa con el viraje desde el modelo de producción pública (estatal y local) al nuevo modelo de mercado con producción privada de servicios públicos.

Sin embargo, el modelo de mercado con producción privada muestra limitaciones importantes a la hora de extender los nuevos servicios públicos al conjunto de la población, especialmente a los más pobres o alejados de los grandes centros urbanos. La incapacidad para lograr este objetivo de equidad o igualdad en el acceso (universalización) acostumbra a mover las políticas en el sentido de priorizar los objetivos de equidad en el acceso, y más cuando el acceso a los servicios públicos se considera como condición para la ciudadanía en las sociedades democráticas.

Este giro de las políticas hacia la equidad también es favorecida por la aparición de crisis económicas que contribuyen a restar legitimidad social al modelo de mercado con producción privada. Así sucedió en los años treinta del siglo pasado cuando se produjo el viraje desde el modelo de mercado al modelo estatista. Y así parece estar ocurriendo en este inicio de Siglo XXI con el modelo de mercado introducido en la pasada década.

3. Más allá del mercado y el Estado: lecciones de la experiencia de una década de privatización

Las décadas de los ochenta y noventa fueron una época marcada por una fuerte experimentación con mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos económicos. De la mano del gobierno de Margaret Thatcher se iniciaron, en el Reino Unido, las privatizaciones en ámbitos como el de las telecomunicaciones, la energía, los transportes y los servicios postales, reformas que en los años siguientes serían imitadas por la mayoría de gobiernos. En 1992, se publicó la conocida e influyente obra de Osborne y Gaebler, *Reinventing Government*, que tuvo un fuerte impacto especialmente en la reforma de los gobiernos locales y que dio lugar a la *New Public Management* (NPM), una corriente de pensamiento y acción reformista de la gestión del sector público que buscó sustituir el viejo modelo de prestación pública de servicios públicos por uno nuevo basado en el mercado y la competencia entre proveedores. Dentro de este enfoque, el papel de los gobiernos era promover la competencia y la satisfacción de los consumidores (Osborne y Gaebler 1992; Dunleavy y Hood 1994).

En el caso de los servicios económicos locales los gobiernos promovieron la competencia interna y externa a través de la contratación externa, y en los servicios de ámbito estatal (telefonía, electricidad, gas, transportes, servicios postales) los gobiernos promovieron la privatización de empresas y la separación de actividades que antes estaban verticalmente integradas en los viejos monopolios: producción, transporte, distribución y comercialización. En este caso, el objetivo era separar aquellas actividades económicas que el cambio tecnológico y la evolución de la demanda de los mercados permitían funcionar como mercados competitivos de aquellas otras actividades de la industria que seguían manteniendo características de monopolio natural (transporte y distribución de electricidad y gas, o la red en el caso de los ferrocarriles).

Al examinar la experiencia norteamericana de privatización de servicios públicos Warner y Hefetz (2004)

encuentran dos etapas claramente diferenciadas. Desde 1992 hasta 1997 aumentaron las formas de provisión privada (*contract out*) y disminuyó la provisión pública directa. A partir de esa fecha, hasta 2002 (año de cierre de la encuesta que utilizan), observan un retorno importante a las formas de provisión pública directa y un aumento significativo de las formas de prestación mixtas público-privada, y la consiguiente disminución de las formas de provisión privada pura (*contract out*). Esa tendencia al aumento de las formas mixtas de prestación parece haberse mantenido en los años más recientes. El mismo resultado ofrece la experiencia europea y, en particular, la española. En el primer estudio completo que se ha hecho sobre la privatización local en España, con información a nivel de Comunidad Autónoma, Bel (2006) encuentra que las políticas de prestación de servicios públicos locales en España va más allá de la dicotomía público-privada para mostrar una gran riqueza de formas mixtas de prestación de esos servicios.

También en el ámbito de la privatización estatal se observa una secuencia temporal similar. A finales de los años noventa era visible una fatiga reformadora (BID, 1999), y un freno a la privatización, que vino acompañada de una intensificación de la intervención pública a través de la regulación de esos servicios. También aquí la confianza en los mercados ha sido atemperada por la evidencia de las dificultades que encuentra el funcionamiento de los mercados de electricidad o gas, la seguridad de la provisión, y, en particular, las dificultades del modelo para garantizar el acceso de los servicios a los grupos de menores rentas o poblaciones rurales. Esta evidencia sugiere la necesidad de combinar mercado con regulación y planificación de las inversiones en redes (Millán, 2006). Probablemente esto explica la tendencia observada en años recientes en el comportamiento de los reguladores de estos servicios a sustituir o complementar la competencia con la fijación de estándares de calidad del servicio.

El análisis de la abundante literatura económica publicada en los últimos años sobre las experiencias de

RECUADRO 3

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE LAS REFORMAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1992-1999: Confianza en la posibilidad de construir mercados competitivos de servicios públicos

- Clima político favorable a la sustitución del mercado y a la competencia en los mercados de servicios públicos.
- Aumento de las formas de provisión privada y disminución de las formas de provisión pública.
- Orientación a la eficiencia en la provisión del servicio.
- Orientación a la satisfacción del consumidor.

1999-2004: Excepcionismo en la posibilidad de mercados competitivos de servicios públicos

- Reconocimiento del olvido de la «letra pequeña» que está debajo de los supuestos de modelos competitivos de servicios públicos.
- Mejor conocimiento de la naturaleza económica y singularidad de los cuasi-mercados de servicios públicos.
- La paradoja de la privatización y la dificultad de la buena regulación.
- Fatiga reformadora y oposición social a nuevas privatizaciones.
- Incremento de la provisión mixta público-privada en los servicios locales y de la regulación en los servicios estatales.
- Los estándares de calidad del servicio como sustitutos de la competencia.

2004-: Más allá del mercado y del Estado

- Mejor conocimiento de la naturaleza económica de los «cuasi-mercados» de servicios públicos.
- Importancia creciente de la seguridad de suministro.
- De la satisfacción del consumidor a la satisfacción del ciudadano: los servicios públicos como pilar de la «Europa social» en el Tratado de Ámsterdam (1997) y en el proyecto de Constitución Europea de 2004.
- Importancia de la voz y la implicación de los ciudadanos en la eficiencia de los servicios públicos.
- Esfuerzos por conciliar mercado y Estado para lograr mejoras de eficiencia

FUENTE: Elaboración propia.

privatización de servicios públicos permite identificar tres etapas, a la vez que extraer algunas lecciones de interés que permiten anticipar algunas de las tendencias que van a condicionar los modelos de provisión de servicios públicos en la próxima década (ver Recuadro 3).

Gobiernos, reguladores y responsables públicos de los servicios han aprendido que la privatización incorpora grandes dificultades para diseñar y regular mercados competitivos en estos servicios. El problema de los costes de información asimétrica —entre consumidores y proveedores, y entre éstos y los reguladores y los responsables públicos del control de estos servicios— ha emergido como uno de los problemas básicos en estos mercados. Esos problemas de información asimétrica son fundamentales para entender las preferencias sobre la calidad del servicio que desean los consumidores.

Hoy tenemos un mejor conocimiento de la naturaleza económica de estos servicios como cuasi-mercados que requieren, para el funcionamiento eficiente de la prestación, ir más allá de la orientación al consumidor. La eficiencia de estos mercados requiere incorporar la voz y la implicación de los ciudadanos en los procesos políticos de prestación de los servicios públicos, para así poder definir lo que ha de entenderse como calidad del servicio.

A esto se ha unido una creciente preocupación por la seguridad de la prestación del servicio a largo plazo. Problemas relacionados con las señales de precios de los mercados competitivos de servicios públicos, con las inversiones en infraestructura de producción, transporte y distribución de servicios públicos y de aprovisionamiento de materias primas como el caso del y con casos de fallo en la provisión privada han hecho surgir las dudas sobre la capacidad de los mercados privados de estos servicios para asegurar la prestación de determinados servicios públicos.

Probablemente este mejor conocimiento de la naturaleza de los cuasi mercados y de los problemas surgidos con la seguridad de la prestación son algunas de las causas que explican, por un lado, el declinar de las privatizaciones locales desde finales de la pasada década y el paralelo aumento de formulas mixtas de prestación pública/privada, y, por otro, el nuevo activismo de los reguladores estatales a la hora de complementar la introducción de competencia con nuevos objetivos relacionados con la fijación de estándares de calidad del servi-

cio, tanto en su vertiente de calidad técnica del servicio como de calidad percibida por los consumidores.

4. Reformas generan reformas: de «usuario» a «consumidor»; de «consumidor» a «ciudadano»

La lección que me interesa resaltar de esta década de reformas en los servicios públicos es ver como el objetivo de transformar a los *usuarios* en *consumidores*, que estuvo detrás de la reforma desde el viejo modelo estatista al nuevo modelo de mercado, está dando paso a nuevas reformas orientadas a transformar a los consumidores en *ciudadanos*, en el sentido de que su voz y su satisfacción con estos servicios pasa a ser un elemento clave de la eficiencia de estos servicios y del funcionamiento de la democracia.

No existe unanimidad en la literatura acerca de la cuestión de en qué medida esta tendencia es el reflejo de un proceso de aprendizaje acerca de cómo manejar mejor los problemas relacionados con la eficiencia y la satisfacción de los ciudadanos o, por el contrario, son el reflejo de la fatiga reformadora y de una oposición creciente a las reformas. Lo que si es perceptible en la literatura más reciente en estos inicios de nuevo siglo es la existencia de una visión más elaborada de los fallos del mercado en la provisión de servicios públicos. Ahora se reconoce los límites de los cuasi mercados, la importancia de los costes de transacción y las dificultades para diseñar y desarrollar una buena regulación que se enfrente con los problemas de información, control y regulación de los mercados liberalizados (Lowery, 1998; Alexander, 2001). Asimismo, de esa literatura emerge como cuestión fundamental la necesidad de la involucración ciudadana en los procesos de provisión del servicio (deLeon and Denhardt, 2000). Probablemente este mejor conocimiento de las condiciones de eficiencia de los mercados de servicios públicos es lo que explica la tendencia, señalada más arriba, al aumento de las formas mixtas público-privadas de provisión local y de la intensificación de la regulación, especialmente aquella orientada a fijar parámetros de calidad del servicio en los estatales.

Utilizando datos recientes sobre la experiencia norteamericana, Warner y Hefetz (2006) encuentran apoyo econométrico para el papel que la satisfacción del consumidor tiene en esta tendencia a ir más allá de la dicotomía producción pública *versus* privada y para practicar una posición que integra mercados y regulación para asegurar la eficiencia, la calidad del servicio y la satisfacción de los ciudadanos. A partir de la construcción de un índice de satisfacción de los ciudadanos que integra cuatro variables —evaluación de la satisfacción ciudadana, elaboración de estudios sobre calidad, existencia de mecanismos internos de atención de reclamaciones en las empresas y control de las demandas de los ciudadanos— comprueban que la satisfacción de los ciudadanos es uno de los factores que explica las tendencias de los gobiernos a ir más allá del mercado y del Estado.

La creciente atención al papel de los ciudadanos es un reconocimiento de que la provisión de mercado por sí sola no puede asegurar una mayor satisfacción de los consumidores. Está surgiendo una nueva corriente denominada *New Public Service* que resalta la importancia de la involucración de los ciudadanos y que cuestiona la visión del ciudadano como un consumidor, que defendió la corriente de la *New Public Management* en la década pasada. Ahora esa visión de la gestión pública se ve como demasiado estrecha (deLeon y Denhardt, 2000), y se argumenta que las consideraciones y preferencias de los ciudadanos están en el centro de la provisión de servicios públicos (Denhardt y Denhardt, 2003; Mintrom, 2003). Hasta algunos de los más implicados en el viejo enfoque reconocen que algún tipo de compromiso ciudadano es crucial para la provisión efectiva del servicio y la democracia (Osborne y Plastick, 1997). Los gobiernos juegan un papel esencial como vínculo entre mercado y ciudadano, y su capacidad es crucial tanto para regular los mercados, como para dar apoyo al debate democrático (Sclar, 2000; Nalbandian, 2005).

La tendencia de los gobiernos a ir más allá de la satisfacción del consumidor para centrar la atención en la satisfacción del ciudadano es también muy apreciable

en la experiencia europea de privatización de los servicios públicos. Un trabajo reciente de Clifton, Comín y Díaz-Fuentes (2005) analiza con detalle el desarrollo del proyecto europeo de una Carta de Servicios de Interés General (SIG) —forma en la que la Comisión denomina ahora a los servicios públicos— desde la mitad de la década pasada, hasta la publicación del Libro Blanco sobre Servicios de Interés General, en 2004, y muestran cómo los esfuerzos de la Comisión van orientados a hacer de los servicios públicos un «pilar» básico de la ciudadanía europea. Los esfuerzos de la Comisión Europea van orientados a focalizar la atención en la satisfacción de los ciudadanos más allá de su condición de simples consumidores de esos servicios. La inclusión, primero en el Tratado de Ámsterdam de 1999 y posteriormente en el proyecto de Constitución Europea de 2004, de los servicios públicos como «pilar» de la nueva ciudadanía europea así lo reflejan.

La Comisión está llevando a cabo un esfuerzo creciente para intentar conocer cómo los ciudadanos expresan su satisfacción o insatisfacción con el funcionamiento y resultados de los servicios liberalizados. Además de las evaluaciones horizontales y verticales que viene haciendo desde hace varios años, basadas en indicadores sobre calidad técnica y precios, el Eurobarómetro y otros estudios específicos sobre servicios públicos están centrando su interés en conocer la satisfacción de los ciudadanos con esos servicios públicos (electricidad, gas, agua, servicios de telefonía fija y móvil, servicios postales, transporte por ferrocarril interurbano, urbano y regional, y transporte aéreo y marítimo).

Esas evaluaciones han servido como punto de partida para la imposición de una serie de obligaciones de servicio público (entendidas como aquellas obligaciones que los operadores no prestarían, o al menos no lo harían del modo que la regulación les exige, si se guiasen tan sólo por el interés comercial del proveedor del servicio) que de forma creciente se están imponiendo a los proveedores. Reflejan la creciente preocupación de los responsables políticos porque la privatización de estos

servicios acabe impactando negativamente en la calidad y en la seguridad del suministro.

Estas obligaciones de servicio público responden a una serie de objetivos sociales específicos que tienen que ver con lo que cada Estado entiende como ciudadanía constitucional. Pero, en general, se trata de obligaciones relacionadas con la continuidad y seguridad del suministro, con el acceso universal, con la calidad de servicio, con la asequibilidad por precio, con la protección consumidores y usuarios, y con la inclusión de la voz y la implicación de los ciudadanos en los procesos de prestación de los servicios.

5. La «voz» y la satisfacción de los ciudadanos como pilares de la eficiencia de los servicios públicos

Esta atención creciente a la voz y a la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos es el resultado de uno de los fallos del mercado mejor analizados por los economistas: la existencia de información asimétrica entre las dos partes que participan en una transacción. Por un lado, el proveedor tiene más información que el consumidor acerca de las características técnicas del producto, así como sobre las razones que pueden afectar a la continuidad y fiabilidad del servicio. Por otro, a menudo los proveedores y los reguladores desconocen con exactitud las preferencias y las valoraciones que hacen los consumidores sobre las diferentes dimensiones de la calidad, así como su disposición a pagar por ellas.

A su vez, los consumidores están en una situación de incapacidad para conocer —tanto *a priori* como *a posteriori*— la calidad real del servicio consumido. Las razones de esta incapacidad son de diferente naturaleza. Por un lado, es frecuente que en muchos de estos servicios los consumidores carezcan de las habilidades necesarias para distinguir entre la buena y la mala calidad. Por otro, acostumbran a tener limitaciones cognitivas para conocer los posibles riesgos y consecuencias para la salud y la vida del uso y consumo de estos bienes (agua, seguridad de los aviones, campos magnéticos).

Estas asimetrías en la información sobre los diferentes aspectos que forman la calidad global plantean problemas complejos y difíciles de abordar. Su existencia da lugar a dos tipos de fenómenos que afectan a la eficiencia de estos mercados. Por un lado, la incapacidad de los consumidores para observar la calidad del producto genera conductas de riesgo moral por parte de los proveedores. Por otro, esa misma incapacidad genera conductas de selección adversa, en la medida en que la disposición a pagar por parte de los consumidores se adecua al valor de lo que entienden que es la calidad «promedio» o esperada de las empresas que forman la industria. El resultado de estas conductas puede ser que los mercados tienden a no ofrecer servicios de alta calidad y que sólo los proveedores que ofrecen una calidad inferior al promedio acaben participando en esos mercados. Estas conductas no se producirían si tanto consumidores como oferentes pudiesen distinguir los servicios de buena y de mala calidad.

Tanto el análisis económico como la práctica empresarial, y la conducta de los reguladores, han tratado de analizar la organización de la industria y los mecanismos que resultan más adecuados para lograr reducir el problema de la información asimétrica y sus consecuencias. Sin embargo, hay que hacer notar que la literatura económica sobre organización industrial muestra una fuerte «asimetría» entre el interés por este tipo de mercados de servicios públicos y el interés que tradicionalmente ha mostrado por los mercados competitivos.

Uno de los enfoques más atractivos y que ofrece más posibilidades para una mejor comprensión de las formas organizativas más adecuadas de estos cuasi-mercados para resolver o disminuir este problema de información asimétrica ha venido de la frontera entre el análisis económico y el político. Se trata del conocido ensayo seminal de Albert O. Hirschman (*Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*), publicado originalmente en 1970 (edición española en 1977). En este ensayo, Hirschman compara las virtudes e insuficiencias del mecanismo de «salida» (o «*elegibilidad*» en la terminología actual de

las políticas de liberalización) a través de la competencia entre proveedores, con el mecanismo de «voz» utilizado por politólogos y sociólogos, mediante el cual consumidores y oferentes comparten información sobre la calidad de los bienes y sobre sus preferencias.

Este trabajo tiene relación con otro publicado el mismo año por Nelson (1970), en el que este autor introdujo la conocida distinción entre «bienes de experiencia» y «bienes de búsqueda». En los primeros, los consumidores acaban conociendo la calidad de los productos *a posteriori*, a través del acto repetido de compra y uso o consumo del bien. En los segundos, los consumidores pueden conocer *a priori* la calidad de los bienes o servicios, pero sólo si se implican en un proceso de búsqueda que tiene costes.

Sin embargo, aunque nos es útil esta distinción entre tipos de bienes, hay que señalar que en ambos casos se trata de bienes cuya calidad acaba siendo verificable por el consumidor, ya sea *ex ante* o *ex post*. Sin embargo, algunos aspectos de la calidad de los servicios de las industrias de red no son verificables ni antes ni después del consumo, y se acercan en algún sentido a los llamados «bienes de confianza».

El enfoque de Hirschman, refinado por el propio autor en varios ensayos posteriores (Hirschman, 1984), se ha mostrado muy creativo a la hora de identificar los bienes y servicios que debieran ser intensivos en el uso de la voz y no de la *salida*. Mientras el mecanismo de salida parece mostrarse más eficaz que la voz en el caso de bienes en los que el consumidor conoce perfectamente lo que le gusta y es capaz de apreciar la calidad de los bienes o servicios que compra, la voz se muestra más eficaz que la salida a la hora de reducir la información asimétrica en el caso de bienes o servicios en los que existe una desproporción de conocimientos e información entre el vendedor y el comprador, o cuando el vendedor tiene dificultades para conocer las preferencias de los consumidores.

Uno de los trabajos de mayor interés para el tema que nos interesa es el de Dennis Young (1974). Este autor ha empleado el enfoque de salida y voz para el examen

de una serie de servicios públicos urbanos (transporte, recogida de basuras o la televisión por cable). Sus conclusiones nos pueden ser útiles para los servicios de las industrias de red. Sugiere llevar a cabo un examen sistemático de tres procedimientos posibles para la organización y mejora de la eficiencia del funcionamiento de los servicios públicos: a) la evaluación sistemática del funcionamiento de las empresas; b) el uso de mecanismos de voz; y c) la salida por la competencia.

A partir de este enfoque, podemos identificar tres tipos de mecanismos a utilizar para ajustar la calidad de los servicios a las preferencias de los consumidores:

- Mecanismos de mercado («salida» o «elegibilidad» de los consumidores) a través de la competencia entre proveedores.
- Mecanismos de «voz» y autorregulación de la calidad del servicio por parte de las propias empresas proveedoras.
- Regulación pública de estándares de calidad del servicio.

Un resultado importante que se extrae tanto de los trabajos de Hirschman como de Young, y que me interesa resaltar, es que estos mecanismos no son excluyentes, sino que en muchas ocasiones pueden ser combinados para mejorar los incentivos de las empresas. Dependerá de la naturaleza concreta del servicio que estemos considerando el elegir el *mix* adecuado de estos mecanismos.

La opción de «salida» (o «elegibilidad»)

El análisis económico ha sugerido diferentes mecanismos para que sea el propio mercado el que resuelva el problema de la calidad en el caso de servicios en los que la calidad sea directamente verificable por los consumidores. Así, es posible que en el caso del transporte aéreo o de los servicios postales el consumidor tenga la posibilidad de conocer *ex ante*, mediante un proceso de búsqueda y comparación, cual es el proveedor que le ofrece un servicio de la calidad que desea. Y aun en el supuesto de que esta búsqueda no fuese posible o fue-

se costosa, podemos pensar que en la medida en que son servicios en los que se producen compras repetidas, el consumidor acabará conociendo la calidad que le ofrecen las diferentes empresas.

Si esto es así, los mercados de estos servicios ofrecen incentivos a consumidores y productores para resolver el problema de la calidad. En el primer caso, los oferentes tienen incentivos para mejorar la calidad dado que los consumidores puedan conocerla *a priori*. En el segundo, cuando el consumo reiterado de un servicio permite a los consumidores adquirir experiencia sobre su calidad, los oferentes tienen incentivos para ofrecer servicios de mayor calidad y tratar de construir una imagen de marca basada en la reputación de que esa empresa suministra un servicio de alta calidad. Las empresas pueden también optar por ofrecer un contrato mediante el cual garantizan al consumidor determinadas prestaciones y se hace responsable de los fallos que puedan producirse por negligencia o mala calidad del producto.

La literatura económica ha sugerido, también, otros mecanismos de mercado para ajustar la calidad a las preferencias. En general se orientan a señalar la calidad mediante estrategias de precios, publicidad, diseño de atributos observables o garantías (Spulber, 1989). El objetivo de todos estos mecanismos sería permitir a las empresas diferenciarse de sus competidores mediante la señalización de la mayor calidad de sus productos.

Sin embargo, hay evidencia analítica y empírica que sugiere que estos mecanismos no tienen mucho éxito. La crítica teórica señala que estos mecanismos de mercado pueden reducir el problema de la información asimétrica sobre la calidad, pero en la mayoría de los casos no la eliminan, especialmente en el de los servicios de mayor complejidad tecnológica, o en los que la seguridad e impacto medioambiental tiene más importancia. La razón de esta incapacidad está en que todos estos mecanismos exigen que los diferentes parámetros de la calidad sean verificables. Esto no sucede en un gran número de servicios que suministran las industrias de red. En algunos de los casos, como en el de la electricidad y

ciertos servicios avanzados de telecomunicaciones, la naturaleza de los servicios tienen características que les asemejan más a los «bienes de confianza» que al de los bienes de experiencia o búsqueda. Y, tal como han señalado Emons (1997) y Gehrig y Jost (1995), en este tipo de bienes las fórmulas convencionales de protección al consumidor tienen una efectividad muy limitada, dado que las denuncias por negligencia o mala calidad son difícilmente demostrables.

La falta de eficacia de estos mecanismos de salida se demuestra también de forma empírica al observar el débil uso que han hecho los consumidores de la opción de salida (cambiar de suministrador) que les ha dado la liberalización. Por otro lado, un examen de los contratos del mercado libre del servicio eléctrico tanto en el Reino Unido, que es el mercado con mayor tradición liberalizadora, como en el mercado español muestra que las empresas prácticamente no han introducido en los contratos de los mercados libres niveles de calidad superiores, o garantías adicionales, más allá de la calidad promedio o de las garantías generales que están reguladas por los mercados a tarifa.

La conclusión es que en las industrias de red los mecanismos de mercado no son capaces de eliminar el problema de la información asimétrica, y que un eficaz fomento de la calidad y de la protección al consumidor debe ir más allá de lo que ellos pueden hacer por sí mismos (Núñez, 2002).

La voz de los consumidores y los mecanismos de autorregulación de la calidad

Una opción alternativa o complementaria al mecanismo de salida («si no te gusta tu proveedor búscate otro») es el diseño e institucionalización de mecanismos de voz que permitan a los consumidores hacer llegar a las empresas sus preferencias y valoraciones sobre la calidad de los servicios que ofrecen; y a las empresas disponer de mecanismos que informen de sus compromisos de calidad con sus clientes. Estos mecanismos de voz institucionalizada pueden dar mayor información

a las empresas sobre las razones del malestar de sus clientes y sus preferencias de la que ofrece la opción salida.

En general, los economistas no se han mostrado muy interesados en analizar las posibilidades de este mecanismo alternativo al mercado. Aun así, además del trabajo ya mencionado de Hirschman, existen otros trabajos que nos ayudan a explorar esta opción para afrontar el problema de la información asimétrica en aquellas situaciones en las que existe un desequilibrio entre los conocimientos acerca de los bienes y servicios entre vendedor y comprador. Uno de ellos es un conocido trabajo de Kenneth Arrow (1973) en el que analiza aquellos casos de productos tecnológicos complejos —como las medicinas o los automóviles. Arrow subraya la importancia de la existencia de códigos éticos que autoobliguen a las empresas a aportar información relevante sobre los bienes, especialmente en situaciones donde sea conveniente que opere algún tipo de restricción a la conducta maximizadora de beneficios, que puede ser socialmente indeseable por las consecuencias que esa conducta podría acarrear para la vida o la seguridad de las personas que utilizan esos bienes o servicios. Esta observación tiene plena validez para muchos de los servicios de las industrias de red que estamos explicando, como el servicio eléctrico, el transporte aéreo y ferroviario o el suministro de agua.

Otro trabajo interesante en esta línea es el ya mencionado de Julian Le Grand (2003). Este autor recomienda que las políticas públicas aumenten el poder de los clientes sobre los proveedores a través de diversos tipos de voz institucionalizada. Rechaza la idea de que los consumidores sean unos sujetos desamparados frente a las empresas. Y señala que las organizaciones en las que los usuarios o clientes están activamente representados son más eficientes y proveen un servicio de mejor calidad.

En la última década, coincidiendo con las reformas que venimos comentando, se han ensayado una gran diversidad de mecanismos de este tipo. Van desde los códigos de buenas prácticas, a la creación de figuras

como la del Defensor del Cliente por parte de las empresas de servicios, o a la autoimposición de estándares de calidad auditados por organismos internos o externos a la empresa. El objetivo de este tipo de mecanismos es mejorar la información entre empresa y consumidor y crear una reputación de empresa que provea de bienes y servicios de buena calidad. Una vez que existe, esta reputación constituye un activo económico importante para las empresas que les permite maximizar sus beneficios. Por lo tanto, cabe esperar que esto genere incentivos para que las empresas emprendan este tipo de prácticas.

Este tipo de actuaciones se pueden incluir dentro de lo que genéricamente se llaman mecanismos de «autorregulación» de la calidad. Estos mecanismos pueden crearse a iniciativa de las propias empresas proveedoras o por parte de organismos colectivos o colegiados de la industria en la que operan las empresas. Su uso ha tenido un gran desarrollo en los últimos años, especialmente en los países de cultura anglosajona. Inicialmente experimentados en las industrias de banca y servicios financieros, con la liberalización se han ido extendiendo en la última década a las industrias de servicios de red.

La autorregulación tiene algunas ventajas evidentes. Una de ellas es la poder aprovechar el conocimiento y la información de primera mano que las propias empresas autorreguladas tienen respecto de los atributos de los servicios que prestan, así como de las condiciones cambiantes del mercado y de la industria en la que desarrollan su actividad. Además, los costos de este mecanismo de autorregulación son afrontados directamente por las empresas.

Sin embargo, también tiene limitaciones muy claras, tal como ha puesto de manifiesto la literatura teórica (Núñez, 2001 y 2002). La razón básica de estas limitaciones es que la autorregulación constituye, por definición, una situación de captura regulatoria, donde el esquema de regulación es determinado por los incentivos e intereses de los mismos agentes regulados. En esta situación los incentivos de las empresas para aceptar

voluntariamente ante sus clientes la existencia de negligencia o malas prácticas son cuando menos ambiguos.

Por otro lado, la literatura teórica no ha sido capaz de discernir con claridad cuál es el efecto, sobre sus clientes, de la transparencia informativa de las empresas cuando informan a sus clientes de algunas malas prácticas por parte de sus empleados. Si los clientes creyesen que la calidad promedio mejorará, a partir del momento en que la empresa admite que algunos de sus empleados no han cumplido los compromisos de calidad, entonces la autorregulación sería positiva para la empresa. Pero puede ocurrir, también, que una vez admitida por la empresa que no se han cumplido los estándares de calidad autorregulados en alguna circunstancia, esta información sea vista por los clientes como una confirmación de su idea de que la calidad promedio o esperada es baja. Los trabajos teóricos señalan que ambas conductas son racionales por parte de los consumidores.

La evidencia empírica que procede del conocimiento de la práctica interna de las empresas también es consistente con esta ambigüedad y falta de consistencia en el tiempo de los incentivos de la autorregulación. La experiencia personal señala que los planes y estrategias de calidad de las empresas difícilmente resisten las malas coyunturas ligadas a factores diversos, como pueden ser las reorganizaciones, los estilos de dirección, las bonanzas económicas o los cambios en los incentivos de la regulación de precios.

La regulación pública de estándares de calidad del servicio

La alternativa a los mecanismos de salida por competencia y a la autorregulación es la regulación pública de la calidad. Esta regulación busca garantizar ciertos niveles o estándares mínimos de calidad del servicio suministrado por las empresas. A la vez, busca ofrecer información a los consumidores sobre esos estándares.

La regulación puede estar basada en *input* —tales como requisitos de inversión mínima para desarrollar

ciertas actividades— o en *output* —tal como la calidad de onda eléctrica o el tiempo máximo para atender una reclamación. Los instrumentos típicos de la regulación pública en estas industrias son las certificaciones de calidad y el otorgamiento de licencias de actividad. Los incentivos más frecuentemente utilizados son las penalizaciones o multas para el caso de incumplimiento de los parámetros de calidad regulados, y de premios o bonos cuando la calidad del servicio de las empresas es superior a la regulada.

En los últimos años se observa una tendencia general, en la mayoría de los países, al aumento de la regulación pública de la calidad de las industrias de red. Esta tendencia es muy clara en el seno de la Unión Europea, tanto por parte de la Comisión, como por el Parlamento Europeo y como en los países miembros. Uno de los caminos a través de los cuales puede observarse esta tendencia es la expansión de los contenidos de servicio universal. De hecho, como se ha señalado anteriormente, estos estándares de calidad se pueden interpretar como sustitutos de la competencia entre proveedores.

Este crecimiento de la regulación pública viene avalada por los resultados de muchos estudios teóricos y empíricos que sostienen que la mejora de la calidad, en muchas de las actividades de las industrias de red, se logra mejor a través de la regulación que del mercado. Así, para el caso de la distribución de electricidad Giannakis *et al.* (2003) han mostrado que la regulación es más eficiente. Entre las razones que mencionan está el hecho de que la distribución implica la producción de un bien de experiencia del que los consumidores puede que estén muy poco informados antes de consumirlo; que existen externalidades, como la polución ambiental y los riesgos para la salud y la seguridad para las que no utilizan la red; y, que la electricidad se suministra y consume a la vez, lo cual implica que no es probable que los consumidores reciban un servicio óptimo a nivel individual. Por eso, concluyen, que para prevenir la asignación ineficiente de recursos en estas actividades deben incorporar la regulación de la calidad a la regulación de esta industria.

Un estudio más general sobre la regulación de la calidad de los servicios de las industrias de red es el llevado a cabo por Sappington (2005). A partir de una definición de calidad que toma en consideración sólo tres dimensiones (fiabilidad del servicio, plazos de ejecución y atención al cliente) revisa los estudios existentes tanto a nivel de mercado minorista, como del mayorista. Entre otras razones, por las que la calidad ofrecida puede ser inferior a la que maximiza el bienestar social, señala el hecho de que las empresas que operan en industrias de red acostumbran a suministrar un nivel inferior al deseable socialmente, debido a que no pueden capturar todo el beneficio derivado de la calidad que suministran por el hecho de operar en redes donde existen otras empresas. Este y otros argumentos le llevan a defender la regulación pública.

Esta defensa de la regulación pública tiene el riesgo de hacer olvidar que esta opción tiene también limitaciones evidentes. Estas limitaciones han sido señaladas, también, por la literatura económica, tanto teórica como empírica. La principal, y a la vez la más evidente, es que el regulador comparte con el consumidor el mismo problema de la información asimétrica, aunque pueda ser en menor cuantía. Por otro lado, el regulador comparte con el proveedor del servicio el desconocimiento de las preferencias de los consumidores por los servicios prestados y su disposición a pagar por servicios de mayor calidad.

A este problema hay que sumar el hecho de que en las industrias de red en las que diferentes operadores impactan sobre la calidad de las redes y del servicio, que a través de ellas se prestan, el regulador tampoco puede discernir con claridad cuándo la mala calidad del servicio tiene su origen en la negligencia en la operación de las redes, o en las malas prácticas comerciales por parte del proveedor, y cuándo esa mala calidad tiene su origen en causas externas, factores de fuerza mayor, o en la acción de terceros sobre las redes.

Estas limitaciones de la regulación aconsejan analizar en cada caso la combinación más adecuada de los mecanismos de mercados, autoregulación y regulación pú-

blica. Pero esa combinación óptima de mecanismos para lograr la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos exige llevar a cabo una labor continuada de evaluación de la satisfacción de los ciudadanos con el diseño y funcionamiento de los servicios públicos privatizados.

6. La necesidad de evaluar

El debate sobre los límites de la visión de los ciudadanos como simples consumidores de servicios públicos está acentuando la necesidad, para reguladores y gobiernos, de prestar atención al papel que la voz y la participación ciudadana tienen en la provisión eficiente de servicios públicos (Box *et al.*, 2001; Nalbadian, 1999). Tenemos evidencia de que el incremento del uso de provisión privada no vino asociada con un incremento de la voz de los ciudadanos (Warner y Hefetz, 2002). Estos estudios señalan que la provisión de mercado por sí sola no es suficiente para asegurar la voz y la implicación de los ciudadanos y, por tanto, la eficiencia. La condición de cuasi-mercados de los servicios públicos no garantiza la soberanía del consumidor en este tipo de servicios. Los problemas de información asimétrica y de sustitución de preferencia limitan la capacidad de los mercados para lograr el óptimo social (Lowery, 2000; Sager 2001; Warner y Hefetz, 2006).

Una conclusión que se extrae de todo lo dicho hasta aquí es que la satisfacción de los ciudadanos importa, y para conocer el grado de satisfacción hay que evaluar.

Muchas empresas de servicios públicos llevan a cabo ya encuestas sobre la calidad percibida por sus clientes (Endesa, varios años; Defensor del Cliente de Endesa, varios años). Pero estos estudios son internos para consumo y orientación de las políticas de las empresas. Los responsables políticos de los servicios públicos deberían desarrollar evaluaciones continuadas de la calidad percibida y de la satisfacción de los ciudadanos.

Uno de los obstáculos que hay que vencer antes de poder desarrollar esas evaluaciones de la calidad percibida por los ciudadanos es disponer de una metodolo-

gía que defina las variables a evaluar. Es decir, qué se entiende por calidad del servicio y por satisfacción de los ciudadanos. Sin esta metodología no se podrá avanzar en la evaluación, y si no se avanza por este camino no se podrá regular adecuadamente la calidad del servicio público ni introducir incentivos eficientes para que los proveedores incorporen la calidad del servicio y la voz de los ciudadanos a sus procesos y resultados.

La literatura económica más reciente está prestando atención a esta cuestión de la definición de calidad de servicio y diseño de mecanismos de regulación que incorporen la calidad (Sappington, 2005; Holt 2004; Clements, 2004; Resende y Façanda, 2005; Ling Sim, Chye Kob y Shetty, 2006; Costas, 2006). Pero este tipo de estudios necesitan apoyarse en un mejor conocimiento de la calidad percibida y las preferencias de los ciudadanos.

La evaluación de la satisfacción del ciudadano requiere disponer de un esquema institucionalizado de evaluación de la calidad percibida que no existe en casi ningún país. En el caso europeo, la introducción del interés por la calidad del servicio y las percepciones de los consumidores tuvo lugar a partir del *Eurobarómetro* de 1997. Esa encuesta incluyó una serie de preguntas acerca de los «ciudadanos y la apertura a la competencia de los monopolios de servicio público». Los resultados llevaron a que, a partir de esa fecha, se haya ido evaluando, de manera más o menos periódica, el grado de satisfacción con los proveedores de electricidad, gas, telefonía, agua, transportes y servicios postales con una serie de dimensiones o variables como la calidad, la información, las normas contractuales o la calidad de atención.

Posteriormente, en junio de 2002, la Comisión publicó una «Nota metodológica para la evaluación horizontal de servicios de interés económico general» (EC, 2002), en la que justificaba la necesidad de evaluar, yendo más allá de los indicadores de evolución de la competencia, la eficiencia y los precios para evaluar atributos como la calidad y las percepciones de los ciudadanos. En concreto, señalaba la necesidad de evaluar la percepción y valoración que hacían los ciudadanos europeos de los

resultados del modelo de mercado de servicios públicos. La Comisión establecía una serie de indicadores que sería deseable conocer para analizar, de forma rigurosa, la evolución de la calidad y las percepciones de los consumidores (Costas, 2006). Asimismo, la Comisión señalaba que esa metodología sería revisada y establecida con mayor firmeza en 2006. A la fecha de hoy, la Comisión no ha dado aún a conocer esa nueva metodología para evaluar la calidad del servicio público y el grado de satisfacción de los ciudadanos.

Sin embargo, esta tarea es urgente para fortalecer la sostenibilidad del modelo de mercado de provisión de servicios públicos. Como dice un viejo proverbio inglés, lo que no se mide empeora, y lo que se mide puede mejorar.

7. A modo de conclusión: falsas privatizaciones y sostenibilidad del modelo de mercado en la prestación de servicios públicos

Como se ha señalado al principio, uno de las conclusiones más claras de la literatura, que aborda el estudio del funcionamiento y resultados de los mercados de servicios públicos económicos, es la constatación de que después de una primera etapa en que el objetivo prioritario de las políticas era aumentar las formas de producción privada y la competencia en los mercados de servicios, ahora asistimos a un incremento de las formas mixtas de prestación público-privada, especialmente en el caso de servicios públicos locales, y a una intensificación de la regulación pública de estándares de calidad de servicio y de las obligaciones de servicio público.

Las encuestas que lleva a cabo la Unión Europea, para conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos europeos con los servicios públicos privatizados, reflejan, de forma clara, el deseo de los ciudadanos europeos de que los gobiernos tengan un papel importante a la hora de garantizar la calidad del servicio y la seguridad del suministro (Clifton, Comín y Díaz-Fuentes, 2005). De hecho, podemos observar cómo en aquellos casos en que se ha producido una importante fallida, en la prestación del ser-

vicio público por parte de un proveedor privado (como ejemplo, Air Madrid para el caso español), los ciudadanos responsabilizan a los gobiernos de los fallos en la prestación y, de hecho, vemos cómo los poderes públicos tienen que implicarse en la solución.

Eso es así porque estamos ante «falsas privatizaciones». Al margen de cuales sean las formas o modelos de producción de los servicios por los que hayan optado las políticas de los gobiernos, los ciudadanos consideran que los gobiernos siguen siendo los responsables últimos de su provisión y del buen funcionamiento de la prestación, especialmente cuando se trata de garantizar la seguridad de su prestación. Se trata de una responsabilidad *in eligendo*, dado que han sido los gobiernos quienes han elegido un modo de producción y no otro posible.

Esta naturaleza de falsas privatizaciones es una verdadera «espada de Damocles» para la legitimidad social y para la sostenibilidad política del modelo de mercado de servicios públicos económicos. Si los gobiernos desean asegurar esa sostenibilidad, tienen que seguir estando comprometidos con el funcionamiento eficiente de las políticas que ellos mismos han puesto en marcha. Y, como hemos visto en este ensayo, la voz y la satisfacción de los ciudadanos es una pieza clave de esa eficiencia.

Referencias bibliográficas

- [1] ALEXANDER, E. R. (2001): «Why Planning vs. Markets Is an Oxymoron: Asking the Right Question», *Plannign and Markets*, 4, 1.
- [2] ARROW, K. (1973): «Social Responsibility and Economic Efficiency», *Public Policy*, 21, páginas 303-318.
- [3] AJODHIA, V. y HAKVOORT, R. (2005): «Economic Regulation of Quality in Electricity Distributions Networks», *Utilities Policy*, 13, páginas 211-221.
- [4] BALDWIN, R. y CAVE, M. (1999): *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Nueva York.
- [5] BEL, G. (2006): *Economía y Política de la privatización local*, Fundación Rafael del Pino-Marcial Pons, Madrid.
- [6] BISHOP, M.; KAY, J. y MAYER, C. (eds.) (1994): *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford.
- [7] BOX, R. C.; MARSHALL, G. S.; REED, B. J. y REED, C. M. (2001): «New Public Management and Substantive Democracy», *American Review of Public Administration*, 61, 5, páginas 608-619.
- [8] CLEMENTS, M. E. (2004): «Local Telephone Quality-of-service: A Framework and Empirical Evidence», *Telecommunications Policy*, 28, páginas 413-426.
- [9] CLIFTON, J.; COMÍN, F. y DÍAZ-FUENTES, D. (2005): «Empowering Europe's Citizens'? Towards a Charter for Services of General Interest», *Public Management Review*, volumen 7, 3, páginas 417-443.
- [10] CLIFTON, J.; COMÍN, F. y DÍAZ-FUENTES, D. (2007): *Transforming Public Enterprise in Europe and North America. Networks, Integration and Transnationalisation*, Palgrave, Macmillan, Nueva York.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2002): *Methodological Note for the Horizontal Evaluation of Services of General Economic Interest*, COM (2002) 331.
- [12] COMISIÓN EUROPEA (2004): *Resultados en el mercado de industrias de red que prestan servicios de interés general. Primera evaluación horizontal*, junio.
- [13] COMISIÓN EUROPEA (2005): *Fourth Benchmarking Report on the Implementation of the Internal Electricity and Gas Market*, enero.
- [14] COSTAS, A. (2006): «Regulación y calidad de los servicios públicos liberalizados», *Papeles de Evaluación*, 2/1996, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- [15] DEFENSOR DEL CLIENTE DE ENDESA (2004): *Informe de actividades del primer ejercicio*, www.endesa.es.
- [16] DELEON, L. y DENHARDT, R. B. (2000): «The Political Theory of Reinvention», *Public Administration Review*, 60, 2, páginas 89-97.
- [17] DONAHUE, J. D. (1989): *The Privatization Decision. Public Ends, Private Means*, Basic Books, Nueva York.
- [18] DUNLEAVY, O. y C. HOOD (1994): «From Old Public Management to New Public Management», *Public Money & Management*, julio-septiembre, páginas 9-16.
- [19] EMONS, W. (1997): «Credence Goods and Fraudulent Experts», *Journal of Economics*, volumen 28, número 2, páginas 107-119.
- [20] ENDESA (varios años): *Sistema de Calidad Percibida*.
- [21] GIANNAKIS, D.; JAMAS, B. T. y POLLIT, M. (2003): «Benchmarking and Incentive Regulation of Quality of Service: An Application to the UK Electricity Distribution Utilities», *Cambridge Working Papers in Economics*, 0408, The Cambridge-MIT Institute.
- [22] GIBSON, S. (2005): «Incentivising Operational Performance on the UK Rail Infrastructure since 1996», *Utilities Policy*, 13, páginas 222-229.
- [23] HIRSCHMAN, A. O. (1977): *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de Empresas, Organizaciones y Estados*, Fondo de Cultura Económica, México.

- [24] HIRSCHMAN, A. O. (1984): *De la Economía a la Política y más allá* (caps. IX y X), Fondo de Cultura Económica, México.
- [25] HOLT, L. (2005): «Utility Service Quality. Telecommunications, Electricity, Water», *Utilities Policy*, 13, páginas 189-200.
- [26] LE GRAND, J. (2003): *Motivation, Agency and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford University Press.
- [27] LIN, CH. (2005): «Service Quality and Prospects for Benchmarking: Evidence from the Peru Water Sector», *Utilities Policy*, 13, páginas 230-239.
- [28] LIN SIM, K.; CHYE KOB, H. y SHETTY, S. (2006): «Some Potencial Issues of Service Quality Reporting for Airlines», *Journal of Air Transport Management*, 12, páginas 293-299.
- [29] LOWERY, D. (1998): «Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure», *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 8 (2), página 137.
- [30] MILLÁN, J. et al. (2006): *Entre el Mercado y el Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- [31] MINTRON, M. (2003): «Market Organizations and Deliberative Democracy: Choice and Voice in Public Service Delivery», *Administration & Society*, 35, 1, páginas 52-81.
- [32] NABANDIAN, J. (1999): «Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers», *Public Administration Review*, 59, 3, páginas 187-197.
- [33] NELSON, P. (1970): «Information and Consumer Behavior», *Journal of Political Economy*, 78, páginas 311-329.
- [34] NÚÑEZ, J. (2001): «A Simple Model of Self Regulation», *Economics Letters*, 74, 91-97.
- [35] NÚÑEZ, J. (2002): «¿Puede la autorregulación proteger contra el fraude y la negligencia?», *Revista Perspectivas*, volumen 6, número 1, páginas 111-128, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- [36] OFGEM (2003a): *Guaranteed and Overall Standards of Performance*, <http://www.ofgem.gov.uk>.
- [36] OFGEM (2003b): *Open Letter on Ofgem's Electricity Distribution Customer Service Reward Scheme*, <http://www.ofgem.gov.uk>.
- [38] OSBORNE, D. E. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Pub. Co.
- [39] RESENDE, M. y FAÇANDA, L. O. (2004), «Price-cap Regulation and Service-quality in Telecommunications: An Empirical Study», *Information Economics and Policy*, 17, 1-12.
- [40] SAGER, T. (2001): «Positive Theory of Planning: The Social Choice Approach», *Environment and Planning*, A 33, 4, páginas 629-647.
- [41] SAPPINGTON, E. M. (2005): «Regulating Service Quality: A Survey», *Journal of Regulatory Economics*, 27, páginas 123-154.
- [42] STEIN, E. et al. (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*, Washington, IADB y Harvard University.
- [43] SPULBER, D. (1989): *Regulation and Markets*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- [44] YOUNG, D. (1974): «Exit and Voice in the Organization of Public Services», *Social Science Information*, 13, páginas 49-65.
- [45] WARNER, M. y HEFETZ, A. (2004): «Pragmatism over Politics: Alternative Service Delivery in Local Government, 1992-2002», *The Municipal Yearbook 2004*, International City County Management Association, Washington, D.C.
- [46] WARNER, M. y HEFETZ, A. (2006): «Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Services», *Workshop in Local Government Reform: Privatization and Public-Private Collaboration*, Barcelona, 12-13 junio.
- [47] WILLIAMS, G. (2002): *Airline Competition: Deregulation's Mixed Legacy*, ASHGATT, Londres.