

LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO. INSTRUMENTOS PARA LA EFICIENCIA PUBLICA

Guillem López i Casasnovas
Universidad Pompeu Fabra

Resumen.

El texto ofrece una descripción breve de algunas de las técnicas que de modo genérico se pueden instrumentar al servicio de la mejora en los procesos de asignación del gasto público.

A partir de la recuperación de las nociones más básicas de eficiencia se enfatiza, la necesidad primero de profundizar en los aspectos más cuantificables del output público, para comentar, a continuación, la inserción de éste en algunas de las técnicas susceptibles de ser utilizadas en el proceso de toma de decisiones públicas; en concreto, en lo que atañe a 1) la evaluación económica de las actuaciones administrativas, y 2) la construcción, sobre la base de técnicas estadísticas convencionales, de indicadores de asignación de recursos públicos.

INTRODUCCION: LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO.

Existe en la actualidad una importante preocupación acerca de cuál debiera de ser el papel del sector público en la economía. Dicha preocupación parece trascender los postulados normativos de la teoría convencional del fallo de mercado, para centrarse también en el estudio de la adecuación entre objetivos e instrumentos de la intervención pública.

En este sentido, quizás podríamos constatar la existencia de "un antes y un después" de la recepción que de la teoría convencional del fallo de mercado hizo en su día la Escuela de Chicago, expresada en la aseveración de que "todo lo que hace el sector público puede hacerlo mejor el sector privado". Dicha afirmación traslada la carga de la prueba, sobre la conveniencia de las actuaciones públicas, al propio sujeto de dicha intervención: no basta ya con diagnosticar el fallo de mercado para validar una intervención pública, si no que se requiere, además, justificar que el Sector público puede actuar en el supuesto de intervención, con alguna ventaja comparativa; esto es, requiere demostrar que los costes de la intervención (no neutralidad de los instrumentos) no son superiores al coste del fallo de mercado que en términos de bienestar se pretende corregir.

Vemos, por tanto, que en el fiel de la balanza concurren distintas consideraciones a la hora de valorar la intervención pública. Lo cierto es, sin embargo, que el sector público está presente en múltiples quehaceres, no todos ellos ofreciendo igual racionalidad. Muy pocos resisten, de hecho, su categorización como bien público. Su consideración alternativa, como bien preferente o de mérito, se vincula a consideraciones políticas no directamente enraizables en fundamentos económicos, por lo que el análisis de la adecuación de medios requiere una lógica distinta, puesto que en el propio instrumento pueden desarrollarse preferencias sociales.

Parece claro, por tanto, que una buena estrategia para la mejora de la eficiencia en la gestión pública podría consistir en, una vez identificado el supuesto concreto de intervención -ya sea éste de intento de satisfacción de una necesidad social o bien público, respetando la soberanía del consumidor, ya sea de satisfacción de una necesidad preferente, interpretada políticamente como tal-, buscar las formas concretas que deban de revestir dichas actuaciones (por ejemplo, de modo que se maximizaran los "pros" y minimizaran los contras de la intervención).

Una vez decidida la intervención resulta de importancia crucial su evaluación; esto es, el modo en el que la realidad se ajusta a los propósitos iniciales, ya sea de corrección de fallo de mercado (maximización del excedente social) o de necesidad preferente. Dicha evaluación no la facilita, de nuevo, la realidad. La literatura sobre la que se ha apoyado la forma de control anterior, también denominada de las "tres Es" (eficacia, eficiencia y economía), es de muy escasa ayuda, dada la escasa cuantificación de resultados y vinculación con los costes.

Es por ello que resulta, en nuestra opinión, imprescindible realizar un esfuerzo de cuantificación en el análisis de la eficiencia pública, si se pretende contrastar la validez de los instrumentos empleados al servicio de los objetivos públicos. Y ello, sin menoscabo de todas las matizaciones que se quieran a efectos de otorgar una mayor sensibilidad a la evaluación: Pero ejercicio necesario si se desea suministrar un apoyo técnico a las decisiones políticas, cuando menos, para conocer los costes de eficiencia derivados de la persecución de determinados objetivos redistributivos.

A dicho propósito se destinan el resto de apartados de este trabajo.

I. LA GESTION PUBLICA Y LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO.

Podría definirse la Gestión Pública como la aplicación de los recursos adecuados para alcanzar los objetivos públicos socialmente deseados; es decir, la obtención de los fines que la sociedad valora con el menor sacrificio de recursos posible.

Sin duda la definición anterior es muy general, pero incluye lo que es, a nuestro entender, el escalonamiento básico en la aplicación de las políticas públicas; esto es: recursos, resultados y logro de objetivos, en una iteración apropiada entre Economía, Efectividad y Eficiencia económica, tal como se indica a continuación:

LA GESTION EN EL SECTOR PUBLICO

ECONOMIA: COMPRA DE INPUTS AL MENOR COSTE

EFICIENCIA: RELACION OPTIMA ENTRE INPUTS Y OUTPUTS

EFFECTIVIDAD: IMPACTO DE LOS OUTPUTS O GRADO EN EL QUE ESTOS ALCANZAN LOS OBJETIVOS SOCIALES FIJADOS

$$\text{VALE LO QUE CUESTA} = \frac{\text{INPUT FISICO}}{\text{COSTE INPUT}} \times \frac{\text{OUTPUT FISICO}}{\text{INPUT FISICO}} \times \frac{\text{VALOR OUTPUT}}{\text{OUTPUT FISICO}}$$

Para el objetivo propuesto en el cuadro adjunto, la brújula de los conceptos más básicos de la economía (la lógica del coste de oportunidad, de la concreción del objetivo de la actuación y de la restricción presupuestaria con la que se cuenta) es necesario. La suficiencia ha de provenir de una buena dosis de habilidad en el manejo de los instrumentos y de sentido (común) en la orientación.

II. TECNICAS INSTRUMENTALES AL SERVICIO DE LA GESTION PUBLICA.

Aunque se trate de una clasificación eminentemente "ad hoc", un primer grupo de instrumentos al servicio de la eficiencia permite agruparlos en torno a indicadores de naturaleza micro (esto es, aplicados a contextos microeconómicos en los que las externalidades de las decisiones son más fácilmente internalizables), que se refieren a decisiones concretas y comunmente de modo previo a su adopción, de aquellos otros de naturaleza agregada, derivados normalmente de comparaciones en relación al impacto de actuaciones, una vez éstas se han realizado.

Estos últimos indicadores serán objeto de atención más adelante, por lo que ahora sólo se enumeran. Nótese, en cualquier caso, que el carácter repetible de dichas medidas, en base a una información recurrente, hace especialmente aconsejable dicho tipo de análisis. Este se puede realizar ya sea en términos de observaciones en el tiempo para una misma unidad, con la finalidad de cálculo de un valor estándar -a la vista, por ejemplo, de los registros pasados de esta misma unidad comparado con su valor actual-, sobre el territorio entre distintas unidades. En este último caso, e independientemente de las restricciones existentes, dicha comparación podría mayormente tratarse de modo homogéneo, al referirse a unidades públicas en un mismo momento del tiempo, respecto a niveles proyectados de actividad en relación con los niveles observados, etc.

INDICADORES:

Micro: Teoría de la decisión y evaluación económica

- Análisis de sensibilidad
- Análisis marginal de alternativas
- Análisis coste-eficacia
- Análisis coste-eficiencia
- Análisis coste-beneficio
- Análisis coste-utilidad
- Arboles de decisión, probabilidad, T^{MA} Bayes

INDICADORES:

Macro: evaluación por comparación de agregados (descripción estadística y análisis de datos)

Comparaciones simples:

- En el tiempo, de una misma unidad de distintas unidades en un mismo momento
 - Público/Privadas
 - Sólo Públicas

Niveles actuales vs estandar
Niveles actuales vs predicción

Costes/actividad

Imputados.-	Vinculada al servicio final medible, repetible
Estimados.-	Sobre información fiable

Análisis econométrico:

De regresión, multivariante

Programación lineal:

Técnicas de simulación, gestión de colas

Como señalábamos, entre el primer tipo de indicadores destaca la **evaluación económica**, aunque técnicas ligadas a la teoría de la decisión pueden también aquí ser incluidas.

Como es sabido, la evaluación económica, de la que es principal exponente el Análisis Coste-beneficio de las decisiones públicas, consiste en la valoración de la eficiencia asignativa a través del estudio de los beneficios sociales actualizados en relación a los costes formulados en idénticos términos. El principio básico, conocido como de Hicks-Kaldor, establece que un programa público produce beneficios sociales netos si los que resultan beneficiados del mismo pueden compensar a los que pierden y a pesar de ello mejorar su situación. En este sentido, la evaluación económica es tributaria de la teoría de la decisión, formalizada en un contexto de elección social en manos de las autoridades públicas, siendo a su vez beneficiaria de otras técnicas al servicio de la toma de decisiones, como pueden ser las técnicas de simulación, investigación operativa y la evaluación financiera en general (Ortún, 1993).

En la mayoría de los casos, la evaluación económica ha referido su análisis a la actividad financiera pública. Sin embargo, su generalización al conjunto de las actuaciones administrativas, tal como se destaca en otros trabajos, está siendo ya utilizada en distintos países⁽¹⁾.

II.1. La evaluación económica de las actuaciones administrativas.

En efecto, uno de los extremos del esfuerzo para la mejora en los procesos de adopción de las decisiones públicas se ha de centrar en el análisis de las actuaciones administrativas, con el sometimiento a cribaje de la evaluación económica de costes y beneficios asociados a la norma.

En nuestro país, la Ley 30/84 de 2 de Agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública y la recientemente aprobada Ley de Procedimiento Administrativo abre el camino de lo que ha de ser la nueva forma de entender la gestión en las Administraciones Públicas, dentro de la que instrumentos como el evaluatorio pueden tener su mejor empaque. En su conjunto, algunas de sus medidas entran en sintonía de lo que supone un cambio cultural en la gestión pública, tal como traducen, más recientemente, los distintos informes PUMA de la OCDE (*Public Management Developments* 1990-93).

(1) Véase J. Osés Obando "La Evaluación normativa en el Derecho Comparado" dentro del Seminario sobre "Los procesos de implementación y evaluación de las normas jurídicas" Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, mayo, 1993.

Dentro de este nuevo modo de afrontar la gestión pública, ya con anterioridad, para el caso concreto de la Administración autonómica catalana, el artículo 63.2 de la Ley 13/1989 de 14 de Diciembre de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya establece que todo proyecto de disposición normativa se debe presentar acompañado de un informe en términos de coste-beneficio⁽²⁾.

Para centrar la contribución que dicha forma de análisis puede suponer para el estudio de la eficiencia normativa cabe establecer las siguientes consideraciones:

1. El objetivo se concreta en la necesidad de formular las consecuencias de las normas en términos de los costes y beneficios que de ella se derivan. Esto se ha de entender en cuanto que las disposiciones objeto de la anterior regulación deberán justificar las razones que conducen en concreto a su implementación. Habrán de justificar, por tanto, la naturaleza de los cambios fundamentales que introduce: de los beneficios -ya sean éstos nuevos o representen costes de situaciones anteriores no deseables que se eviten- y de los costes diferenciales aparejados a la norma.

De dicho modo, los términos coste-beneficio no pueden identificarse con la aplicación de la técnica ACB en concreto. Como es sabido, el ACB supone el techo más complejo de las técnicas de evaluación económica, al requerir la valoración monetaria, tanto de costes como de beneficios. Mientras las técnicas de evaluación económica alternativas tan sólo permiten un análisis relativo (la mejor o "menos mala" de las alternativas es la elegida), el ACB sin embargo permite conclusiones en términos absolutos: si los beneficios, en su conjunto, superan o no a los costes (nótese que ello no lo cumple necesariamente la condición anterior, basada en la alternativa "menos mala").

Nótese que, en caso de concretarse la evaluación requerida por la técnica ACB en concreto, ello implicaría lo siguiente:

- a) La evaluación debiera de efectuarse en condiciones reales (lo que la distingue, por lo que atañe a la cuantificación de los beneficios, del análisis coste-eficacia).
- b) El ACB no se conformaría con prefijar un determinado resultado (como sea que éste se defina) y con comparar secuencialmente decisiones para este mismo resultado en términos de sus distintos costes (o, alternativamente, dados unos costes, en términos de una mayor o menor cuantía de resultados) -como implica el análisis coste-eficiencia.

⁽²⁾ El cambio cultural organizativo que dicho cambio supone no se produce en el vacío. Resulta similar al emprendido en el Reino Unido (*Civil Service Department C.A.S.* ya en 1967), o más recientemente en Estados Unidos con la provisión de la *Executive Order 12291* de 17 de Febrero de 1981.

Se pretende en estos países, en primer lugar, favorecer la toma de decisiones administrativas *requiriendo la información adecuada* (relativa a los costes y beneficios de la norma) acerca de las consecuencias de las acciones que la disposición contiene. En segundo lugar, se pretende con ello *hacer explícitas las razones por las que se ha optado por una alternativa reguladora determinada*, ya resulte ésta justificada por unos beneficios superiores a los costes o a que determinadas restricciones fuera del alcance del decisor impedían alcanzar el primer óptimo. Nótese que en este último caso, ello viene a suponer el traslado de la carga de la prueba, permitiendo valorar como coste de la restricción la pérdida de determinado beneficio social neto.

En los EE.UU. la provisión anterior se aplica además sólo a las normas importantes (*major rules*), definidas como aquéllas con un impacto superior a los cien millones de dólares, o que se declaren específicamente como tales.

- c) Tampoco le resulta suficiente al ACB establecer escalas cardinales de impacto en términos de factores tales como las utilidades de los beneficiarios del programa -como recoge un análisis **coste-utilidad**-: exige su monetización.
- d) Finalmente, el objetivo de eficiencia desde un punto de vista asignativo requiere el análisis en términos monetarios de costes y beneficios sociales: no sólo, por tanto, los presupuestarios que se reflejan en la contabilidad pública, si no también los intangibles e indirectos trasladados a la comunidad en su conjunto: el propio analfabetismo funcional que la norma en concreto genera y la necesidad de asumir determinados costes para su cumplimiento (de asesoría jurídica, tiempo perdido, etc.) han de cuantificarse a este respecto en el análisis coste-beneficio.

En conclusión, lo que sin duda pretende el legislador es forzar a razonar *en términos* de y no de actuar en consecuencia a -es decir, sólo como resultado *de aplicar estrictamente una determinada técnica*.

2. En la práctica, la evaluación de dichas disposiciones implica⁽³⁾:

- a) Una descripción de los beneficios potenciales derivados de la norma, incluyendo entre ellos los no monetarios: esto es, identificando los outputs, aunque no siempre su valor (Bentkover y otros, 1986).
- b) Concretar los destinatarios de la medida.
- c) En términos similares en lo que se refiere a los costes.
- d) Determinar el excedente neto potencial, explicitando una evaluación (comentario) de los efectos no cuantificables en dinero.
- e) Explicar las alternativas que resultaban posibles para la consecución de un objetivo idéntico -si era el caso-, mostrando las razones por las que se ha acabado optando por una de ellas: o bien la de menor coste, la de beneficio máximo (con output valorado en cantidades) o tras descartar otras debido a imperativos legales, de limitaciones presupuestarias (por ejemplo, derivado del hecho de que, pese a sus beneficios fueran relativamente más altos, los umbrales de gasto requeridos por el programa implicaban un coste ineludible prohibitivo), etc.
- f) La justificación de las razones por las cuáles alguno de los puntos justificativos anteriores no se haya podido aplicar.

⁽³⁾ En consecuencia, el problema de la valoración monetaria de los beneficios asociados a la norma evaluada no puede considerarse abortiva de la interpretación propuesta en la disposición comentada.

En cualquier caso, sin embargo, estudios como los de J.D. Bentkover y otros (1986), Cave, Kogan y Smith (1990) o M.W. Jones-Lee (1991) ofrecen aproximaciones a la valoración requerida de diversos outputs públicos. La vía de la valoración de dichos outputs sólo excepcionalmente puede consistir en la *disponibilidad a pagar* por ellos. En la medida que los individuos no tienen capacidad de opción para ante determinados servicios decidir el *cómo* y *cuánto*, el criterio de la disposición individual a pagar no es óptimo. Aunque con cautelas, resultaría más apropiado basar la valoración en la comparación de valores de mercados similares o valoraciones sociales conjuntas -de situaciones próximas a la situación de que se trate.

3. En definitiva, en muchos casos, el **análisis coste-eficiencia** de las políticas públicas es probable que resulte más apropiado para los objetivos antes comentados. Se trata con ello de concretar los objetivos de las normas en términos de unidades próximas a los resultados finales pretendidos (*outputs* vinculables en principio a los *outcomes* de la actividad).

Tal como hemos visto en la primera parte, existe cierta resistencia al análisis de la actividad pública basado en *inputs* o *outputs* intermedios supuestamente ligados, aunque no de forma unívoca y no ambigua a resultados (grandes metas de la norma). Dichas reticencias son en buena parte injustificadas ya que la confusión entre input (I), output (O) y resultado (R) no es específica a la actividad pública, y su utilización requiere muchas veces matizaciones similares en la actividad privada.

En efecto:

$$O = f(I)$$

$$R = g(O, E)$$

$$U = h(R, Z)$$

siendo U una aproximación a la utilidad individual y/o bienestar social (como agregación -ponderada o no- de dichas utilidades), E factores del entorno fuera del alcance del decisor, Z otros elementos que inciden en el bienestar social y f, g, h funciones crecientes de los argumentos referidos.

Sin duda, en lo que atañe a h puede existir desacuerdo en la cuantificación de la actividad pública, pero ésta es intrínseca al desacuerdo de la valoración individual respecto al tamaño del grupo beneficiado por el consumo colectivo: en presencia de externalidades, no existen incentivos personales a identificarse individualmente como beneficiarios.

En relación a f el desacuerdo resulta de la confusión común existente en los servicios públicos entre proceso de consumo y producto. Sin embargo, dicha confusión es consustancial a la naturaleza de *servicio* y no a su calificación de *público*.

Finalmente, en cuanto a g, el hecho de que O constituya consumo intermedio no lo distingue tampoco del servicio privado: los individuos no demandan coches "per se", si no que demandan tiempo de viaje, seguridad, comodidad, etc.

La anterior argumentación favorecería una mayor "generosidad" en no cuestionar todo avance en el intento de cuantificar la actividad pública, en base a las posibles deficiencias que se derivan del carácter no unívoco de las funciones antes comentadas. La alternativa a no cuantificar es indudablemente peor⁽⁴⁾.

Todo ello son ejemplos de la tarea a realizar, para la que en algún campo concreto como es el de infraestructura (obras públicas) y el sanitario -ámbito de la tecnología (autorizaciones) y

(4) En Estados Unidos la Oficina de *Management and Budget* tiene establecida una guía para el tipo de análisis anterior (*Regulatory Impact Analysis* que no se agota en el ACB), fijando, por ejemplo, la tasa de descuento a aplicar en las actualizaciones o concretando medidas de *outputs* públicos (incluyendo medidas de seguridad o reducción de riesgos). Se trata de un material incorporado consecuentemente en el *Regulatory Review* (Sección 4) de la Oficina de Gestión y Presupuesto y del *Federal Register*. A la *General Accounting Office* le corresponderá posteriormente el seguimiento de su ejecución.

medicamentos (lista positiva de financiación), nuestro país ya cuenta con algunas incipientes experiencias.

II.2. Evaluación por comparación de agregados de gasto.

La evaluación por comparación de agregados de coste, gasto, productividad, etc., resulta relativamente sencilla, aunque su poder como instrumento de gestión va a depender de cómo las desviaciones observadas se identifican con factores susceptibles de ser sometidos a pautas de gestión.

El cuadro adjunto recoge los descriptores de las diferentes alternativas al uso:

INDICADORES:

Macro: evaluación por comparación de agregados

Indicadores simples de actividad
(Coste, productividad, calidad, resultado)

Carácter unidimensional
Asume escala constante

Con o sin refinamientos en la comparación

Análisis de clusters, tabulación transversal, escalas acumulativas

Criterios de similitud
Pérdidas de información

Indicadores complejos (producción, coste...)

Un output, múltiples inputs
Múltiples inputs, múltiples outputs

Análisis de regresión

Con propiedades estocásticas o determinísticas en los datos

Análisis envolvente de datos

En términos de unidades referentes que maximizan sus outputs en todas las dimensiones, dado el conjunto de inputs utilizado por la propia unidad que se analiza

Asume linealidad

En relación a este último tipo de indicadores, cabe observar lo siguiente:

1. Para que la varianza de un indicador simple (p.e. un ratio input-output) suministre una información correcta sobre la eficiencia con la que se realiza la actividad pública, el **marco de comparación** ha de ser el apropiado, garantizando que se comparan con parables capaces, en la medida de lo posible, de expresarse en factores con una única dimensión. Nótese que en caso de comparaciones simples se está suponiendo que los rendimientos de escala son constantes, ya que el ratio de recursos y resultados no depende de su nivel respectivo.

Para refinar las comparaciones, una de las opciones más comunes es la de realizar tabulaciones transversales, cuadros de doble entrada que interaccionan dos grupos de variables que se consideran más relevantes para dicho propósito. Pese a que permitan comparaciones tomando en consideración más de un factor, las "celdas" que derivan suponen importantes pérdidas de información, dadas la discontinuidades que provocan.

Una técnica algo más compleja es la basada en escalas acumulativas (tipo Escala de Guttman), en las que, pese a utilizar tan sólo una variable como indicativa de cada uno de los subgrupos que se forman, ésta se toma como expresión y resumen de muchas otras variables que a ella inequívocamente se asocian. Ello implica que todas las observaciones que incluyen aquella determinada categoría de variable, o la incluyen con un valor específico, son comparables, ya que tras la expresión de dicha variable o valor, se recoge toda la información considerada relevante a efectos de la comparación. Dicha variable se supone, por lo demás, que recoge toda la información que identifica las características del grupo de unidades que incluye, tanto las del grupo que le antecede como aquella otra característica que deviene distintiva del nuevo grupo que se singulariza.

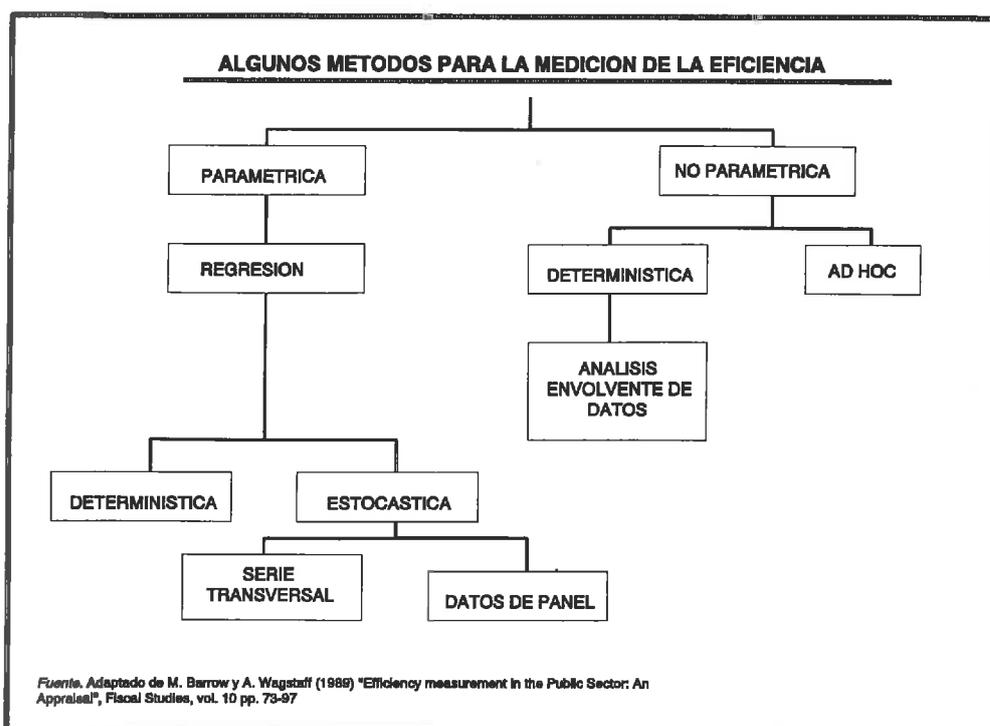
Finalmente, el **análisis multivariante**, en su expresión de formación de conglomerados o "clusters". Se trata de clasificar o reconocer patrones de homogeneidad, agregando entre sí las unidades que a la vista de las variables que las describen resultan más homogéneas. Se trata con ello de minimizar la varianza de las unidades incluidas en cada uno de dichos clusters, y maximizarla entre clusters distintos. Parece claro que las variables que describen las unidades a comparar han de ser neutras a los objetivos que con la comparación se pretende. Por ejemplo, si se clasifica con objetivos de aplicación de un pago prospectivo, no resulta lógico describir las unidades comparadas en términos de costes observados, ya que la agrupación resultante, puede acabar influida probablemente por aquellos costes similares, determinando retrospectivamente los futuros pagos. De este modo, variables que "ex ante" puedan estar influenciando legítimamente -esto es, de modo exógeno a la gestión-, dichos costes (de entorno, sociodemográficas, etc.), serían candidatas naturales al ejercicio, y no las vinculadas a la eficiencia en la gestión. Aunque la técnica tiene en si mismo limitaciones (medida de homogeneidad, definición de "distancias", etc.), supone ganancias de información a efectos de mejora de las comparaciones.

2. Indicadores más complejos a los anteriores, con o sin refinamiento previo según criterios de similitud, pueden derivarse sin demasiada dificultad en gestión pública a partir del **análisis econométrico** de regresión múltiple, a través de estimar los residuos entre los valores de predicción y los valores reales como aproximación a la mayor o menor eficiencia en la actividad realizada.

Dicho tipo de técnicas mantienen en una única dimensión el valor de la variable cuyo comportamiento se pretende explicar; pero permiten la inclusión de múltiples factores, supuestamente afectos a su variación.

Asumiendo propiedades estocásticas en los datos, resulta posible construir una aproximación a la eficiencia basada en residuos de los que se puede separar el componente aleatorio del determinístico, permitiendo que las desviaciones observadas no se imputen integralmente a la ineficiencia, sino también a la posible existencia de un resultado fortuito, compensándose sus desviaciones con el simple decurso del tiempo, tal como permite un análisis basado en datos de panel.

3. Sólo el **análisis envolvente de datos** permite la inclusión de más de un output o resultado en el análisis de la eficiencia. A través de dicha técnica determinística no paramétrica -esto, es sin necesidad de prefiar forma funcional alguna-, se trata de derivar una función "frontera" o de las "mejores prácticas", a partir de la envolvente de los datos suministrados acerca de los recursos utilizados y los resultados obtenidos. Se delimitan así aquéllas unidades que han de servir como referente de eficiencia; esto es, unidades que maximizan sus outputs en todas las dimensiones, dado el conjunto de inputs utilizado por la propia unidad objeto de comparación. Precisamente, la linealidad sobre la que se basa (se trata, en definitiva, de una técnica de programación lineal) hace que el referente pueda ser completamente ficticio en la realidad (combinación lineal de dos observaciones). Ello hace que su aplicación requiera un cierto cuidado, al ser muy sensible a observaciones marginales, "outliers" que pueden resultar determinantes en el conjunto convexo construido.



Dicho tipo de estimaciones, que permiten vincular las consignaciones presupuestarias con alguna indicación del nivel de eficiencia con el que en el pasado se han venido utilizando los recursos resulta particularmente apropiado en supuestos de competencia pública. Ello se debe al hecho de que en dicho contexto, el grado de comparabilidad de las instituciones suministradoras de los servicios resulta mayor, con idénticas responsabilidades estatutarias en relación a los ciudadanos, formas organizativas próximas, y con carreras profesionales, incentivos y modelos retributivos similares.

Epílogo.

Nada de lo que hemos discutido en este artículo se pretende presentar como simple. Como argumentábamos al principio, la gestión consiste en un serie de comprobaciones y balances que requiere la cautela que sólo el conocedor de la realidad concreta puede, de manera óptima, formular. Para este viaje, la brújula de los conceptos más básicos de la economía (la lógica del coste de oportunidad, de la isocuanta y de la isocoste) puede ser suficiente. El resto proviene de una buena dosis de habilidad en el manejo de los instrumentos y de sentido (común) en la orientación; al menos si uno no quiere perderse en la selva que el ingenio reformador ha generado en los últimos tiempos en el ámbito de la gestión pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- J. Bentkover y otros (1986) *Benefits Assessment: The State of the Art*, D. Reidel, publisher, Boston.

- M. Cave, M. Kogan and R. Smith, eds. (1990) *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*, Jessica Kingsley, London, pp. 124-42.

- Fare R., S. Grosskopf, CAK Lovell (1994). *Production Frontiers*. Cambridge Univ. Press.

- Fried HO, CAK Lovell y SS Schimdt (eds.) (1993). *The measurement of productive efficiency. Techniques and applications*. Oxford Univ. Press.

- Griliches Z (ed.). (1992). *Output Measurement in the Services Sector*. NBER. Studies in Income and Wealth vol. 56. Chicago.

- Griliches Z y J., Mairesse (eds.) (1993). *Productivity issues in the services at the micro level*. Kluwer Academic Publishers.

- Jones-Lee M.W.(1989) *"The Economics of safety and physical risk"*, B. Blackwell.

- López Casanovas G. y A. Wagstaff (1991) "Indicadores de Eficiencia para la Gestión Pública: Una revisión de métodos" *Cuadernos de Economía Española* Oct.

- López Casasnovas, G. (1989) Simulación de mercados y competencia en el sector público. *Papeles de Economía Española* núm. 41. FIES.
- López G. y A. Wagstaff (1993) "Eficiencia y competitividad en los servicios públicos: Algunas consideraciones relativas a la asistencia sanitaria" *Moneda y Crédito* núm. 196.
- Ortún V. (1992) *Gestión Pública*. Fundación BBV. Madrid.