

DEFINICIÓN Y MEDIDA DEL OUTPUT PÚBLICO¹

Miguel Olmeda Díaz²

"...es mucho más común que las expectativas superen a la realidad y no que la realidad supere a las expectativas."

A. O. Hirschman, Interés privado y acción pública, pág. 21.

El economista normalmente se ha sentido incómodo analizando y valorando el quehacer económico del sector público. No en vano la Economía, como saber especializado, se desarrolla con el intento político y analítico por racionalizar el comportamiento de intercambio económico privado liberado del predominio del comportamiento estatal.

Rescatado el mercado de las sombras, y reclamando al Estado los ciudadanos de los países avanzados garantías de calidad de vida, puede estar surgiendo ahora la necesidad de liberar al sector público de cierto abandono analítico. Crece la sospecha de que el pensamiento económico se ha configurado básicamente para un tipo de comportamiento como el del mercado y de la empresa privada y que la simple y mecánica traslación categorial a otro tipo de comportamiento, como el del sector público, no hace mucho más que encubrir la realidad a explicar.

Incluso podría ser interesante preguntarse con A. O. Hirschman (1) *"si nuestras sociedades estarán predisuestas de algún modo hacia las oscilaciones entre periodos de intensa preocupación con los problemas públicos y de casi total concentración en las metas del mejoramiento individual y el bienestar privado"*.

Lo cierto es, en todo caso, que esta histórica dejación analítica está constituyendo un pesado lastre en la formalización adecuada del comportamiento colectivo a través del Estado. Es imprescindible, pues, aceptar el reto y tratar de desarrollar categorías propias que faciliten paso a paso una mejor comprensión de los resultados y realizaciones sociales de las actuaciones económicas del sector público.

¹ Comunicación presentada en la V Reunión de la Asociación Científica Europea de Economía Aplicada. Las Palmas, junio 1991

² Universidad de Valencia. Departamento de Economía Aplicada

Con este objetivo en el trabajo se utilizan tres distinciones que, a juicio del autor, pueden resultar útiles: 1) la diferenciación de cuatro grupos de actuaciones públicas; 2) la distinción en cada actuación de cuatro vectores o componentes y 3) la conceptualización específica de 5 criterios de evaluación económica.

1.- ALGUNAS DISTINCIONES ÚTILES

El repaso de la literatura económica especializada muestra que, a pesar de la necesidad insistente o de los esbozos habidos, no se dispone todavía de una tipología aceptada de las diferentes actuaciones económicas del sector público. Y el autor está convencido de que es posible hacer una clasificación de los mismos, útil para entender y racionalizar mejor el quehacer económico del sector público.

Se propone así la distinción entre: 1) Producción pública 2) provisión pública 3) financiación pública y 4) regulación pública.

Mediante la producción pública, el sector público actúa fundamentalmente como la empresa privada transformando los recursos en bienes o servicios, que destina al mercado o a la provisión pública, generando ingresos o gastos públicos de acuerdo con la política de precios seguida por la empresa pública.

Por la provisión pública, el sector público pone a disposición de los ciudadanos determinados servicios o bienes sin que el usuario pague precio monetario alguno en el momento de la utilización. Esta serie de actuaciones da lugar a gastos públicos reales, exhaustivos o en bienes y servicios.

La financiación pública implica dos actuaciones de sentido y dirección contraria: la obtención de liquidez o poder adquisitivo y la distribución del mismo entre las distintas actividades o ciudadanos. Surgen así el nivel y la composición de los ingresos públicos fundamentales y los gastos públicos de transferencia. No está de más señalar aquí que este grupo de actuaciones públicas es con mucho el más tratado por el análisis económico y constituye el porcentaje mayor de los presupuestos públicos de los países avanzados.

Por la regulación pública, el sector público pretende ordenar, estimulando o desestimulando, obligando o prohibiendo, el comportamiento de los ciudadanos o de algún grupo de ellos. Dos caracteres a destacar aquí: no suele tener una expresión adecuada en los presupuestos públicos y muestra un alto crecimiento relativo en los últimos tiempos en los países desarrollados. No está de más añadir, por otra parte, que quizás sea la actuación pública que menos gestiona recursos directamente, pero la que más puede afectar a determinados componentes del bienestar ciudadano en los países avanzados, como la libertad, la seguridad, la salud y la educación.

Hecha esta somera presentación, es posible ordenar estos cuatro grupos de actuaciones públicas en otros dos de interés analítico: 1) actuaciones públicas presupuestarias, con amplio reflejo en los presupuestos públicos y 2) actuaciones no presupuestarias, cuya expresión en los presupuestos públicos no es significativa de su nivel y composición y, en consecuencia, de sus implicaciones y resultados en el comportamiento económico de los ciudadanos. (2)

La segunda distinción a incorporar está tomada de Burkhead, J. y Hennigan, P. J. (3), tratando de descomponer cualquiera de las actuaciones antes reseñadas en sus componentes. Los autores diferencian cuatro vectores: 1) el vector de inputs o recursos 2) el vector de actividades 3) el vector de outputs y 4) el vector de consecuencias.

Estando interesados en esta Comunicación en los servicios públicos de asistencia sanitaria y escolarización, quizás valga la pena traer aquí una pequeña muestra de los posibles vectores de estos dos servicios.

| VECTORES DE LA PROVISIÓN PÚBLICA DEL SERVICIO ESCOLAR | | | |
|---|--|--|---|
| Vector de inputs | Vector de actividades | Vector de outputs | Vector de consecuencias |
| Profesores Aulas Biblioteca Organización Etc. | Lecciones magistrales Seminarios Prácticas Conferencias Actos culturales Etc. | Aprobados Títulos Información Cambios preferenciales Sentido crítico Etc. | Acceso a otros niveles educativos Empleo Renta Salud Etc. |

| VECTORES DE LA PROVISIÓN PÚBLICA DE LA ASISTENCIA SANITARIA | | | |
|--|---|--|--|
| Vector de inputs | Vector de actividades | Vector de outputs | Vector de consecuencias |
| Hospitales Ambulatorios Médicos Enfermeros Ambulancias Etc. | Operaciones quirúrgicas Visitas médicas Análisis Tratamientos Urgencias Etc. | Diagnósticos Altas Reducción o eliminación del dolor Mortalidad Morbilidad Etc. | Salud Renta Buenas relaciones sociales Etc. |

La descomposición de cada actuación pública en sus vectores componentes puede ser útil de muchas maneras. A destacar dos. Por una parte, la adecuada definición y estructuración de los vectores de cada actuación pública, de cada servicio público, puede impedir dar una significación a un indicador que no tiene y utilizar la que tiene en toda su plenitud. Suele ser frecuente, por ejemplo, tomar la relación número de camas por habitante como indicador de cantidad o calidad del servicio sanitario o el número de alumnos por profesor como indicador de calidad del *servicio* de docencia universitaria. Por otra parte, la calidad del servicio o de la actuación pública puede referirse a cualquiera de los vectores, pudiendo así determinar la calidad de inputs, de actividades, de outputs o de consecuencias o referirla únicamente a los vectores que componen los resultados: outputs y consecuencias.

Se pueden relacionar además los tipos de actuaciones públicas diferenciadas y los vectores distinguidos en cada actuación como indica el recuadro siguiente:

| ACTUACIONES | VECTORES | | | |
|--------------|----------|-------------|---------|---------------|
| | INPUTS | ACTIVIDADES | OUTPUTS | CONSECUENCIAS |
| PRODUCCIÓN | 1 | 2 | 3 | 4 |
| PROVISIÓN | 5 | 6 | 7 | 8 |
| FINANCIACIÓN | 9 | 10 | 11 | 12 |
| REGULACIÓN | 13 | 14 | 15 | 16 |

Se tienen así 16 casos o supuestos, cuya separación analítica puede resultar de interés. En concreto, y referido al output del sector público -que constituye el problema de estas líneas-, disponemos de cuatro combinaciones o supuestos diferentes (casos 3, 7, 11 y 15). Es decir, el output tiene o puede tener un contenido, unas características e implicar problemas distintos, según se trate del output de la actividad pública de producción, de provisión de un servicio, de financiación del mismo o de su regulación pública.

La tercera distinción útil a incorporar y relacionar se refiere a los diferentes criterios de evaluación económica pública que suelen encontrarse en la literatura y sobre todo en el lenguaje diario con tanta profusión como ambigüedad. Me refiero a: 1) la productividad, 2) la eficacia, 3) la eficiencia, 4) la rentabilidad y 5) la equidad. Pasando por alto cualquier intento de precisar su concepto, quizás tenga interés relacionar en un cuadro las

actuaciones públicas y los criterios de evaluación:

| ACTUACIONES | CRITERIOS DE EVALUACIÓN ECONÓMICA | | | | |
|----------------------|-----------------------------------|----------|------------|--------------|---------|
| | PRODUCTIVIDAD | EFICACIA | EFICIENCIA | RENTABILIDAD | EQUIDAD |
| PRODUCCIÓN PÚBLICA | 1* | 2* | 3 | 4 | 5 |
| PROVISIÓN PÚBLICA | 6 | 7 | 8 | 9* | 10* |
| FINANCIACIÓN PÚBLICA | 11 | 12* | 13 | 14 | 15* |
| REGULACIÓN PÚBLICA | 16 | 17* | 18 | 19 | 20 |

Esta relación permite separar, diferenciar o aislar 20 casos distintos, en los que los respectivos vectores en que pueden descomponerse las actuaciones pueden tener significado y dimensiones diferentes y pueden utilizarse para definir mejor los propios criterios.

En esta línea, quizás no sea un dislate avanzar provisionalmente que cada criterio puede adaptarse mejor a unas actuaciones que a otras; dicho de otro modo, cada actuación puede ser evaluada y medida más significativamente con un criterio que con otro. En este sentido, y como mera sugerencia, se señalan en el cuadro con un asterisco los criterios juzgados más significativos para cada actuación.

2.- RESULTADOS DE LAS ACTUACIONES PÚBLICAS: OUTPUT Y CONSECUENCIAS.

Después de lo expuesto hasta aquí, se puede definir mejor los distintos supuestos de resultados de las actuaciones públicas susceptibles de análisis económico. La comunicación se reduce a uno de los vectores, los outputs; pero lo limitamos a una actuación pública: la provisión pública de unos servicios sobre personas, como son la asistencia sanitaria y la escolarización. Podríamos precisar más: el criterio a utilizar en su evaluación o medida por razones de información, de adecuación analítica o por interés político.

Como un primer esbozo, se relacionan aquí las características y diferencias entre los dos vectores de resultados de los servicios sanitarios y de escolarización.

El vector de outputs se define por las distintas modificaciones que

tienen lugar en el usuario del servicio a consecuencia de las actividades que componen el servicio durante el tiempo en que se utiliza. Así, la escolarización universitaria implica toda una serie de recursos (inputs) que permiten toda una serie de actividades (vector de actividades) sobre los alumnos que originan una serie de modificaciones (outputs) en ellos mientras dura el curso y/o la carrera. Del mismo modo, la asistencia sanitaria supone la utilización de unos recursos para actuar sobre unos usuarios realizando unos cambios en ellos durante el tiempo que dura la utilización del servicio.

Sin embargo, los resultados del servicio no acaban en esas modificaciones del usuario causadas o atribuidas a las actividades componentes del servicio mientras este se utiliza. La escolarización y/o la asistencia sanitaria originan una serie de consecuencias sobre el usuario, sobre sus próximos y, en general, sobre la sociedad y durante un tiempo más o menos largo. Es el caso ordinariamente citado de la mayor renta a percibir durante toda la vida según el nivel de escolarización utilizado; la mayor esperanza de vida según la asistencia sanitaria utilizada o la salud de los hijos de madres universitarias distinta de la de los hijos de madres analfabetas.

Es posible, pues, y conveniente establecer algunos criterios de diferenciación entre uno y otro de los vectores componentes de los resultados de las actuaciones del sector público: los outputs y las consecuencias.

En primer lugar, el sujeto de referencia. En el vector de los outputs, hay una referencia personal clara: el usuario del servicio. Ciertamente, pueden generarse efectos externos, pero estos formarían parte más bien de las consecuencias, que abarcaría a cualquier componente de la sociedad.

En segundo lugar, es posible que exista un peso diferente del usuario del servicio y de sus características personales en la configuración de los resultados en cuanto outputs y en cuanto se refiere a las consecuencias. Una misma serie de actividades llevadas a cabo a partir de los mismos inputs, en el servicio sanitario o escolar, originará distintos vectores de outputs y de consecuencias según sea la personalidad del usuario evidentemente: Precisamente, porque hay tendencia a considerar a la personalidad del usuario como característica de la función de producción de ambos servicios. Lo que se pretende señalar aquí es que este peso de la personalidad del usuario es mayor y más significativa en el vector de los outputs que en el de las consecuencias.

En tercer lugar, otra diferencia hace referencia al tiempo relevante para su definición de medida. En el vector de outputs, el tiempo relevante es el periodo de utilización del servicio por el usuario: una clase, un curso, una carrera. En el vector de consecuencias, el tiempo relevante varía con el tipo de consecuencia analizada, pudiendo ser toda la vida del receptor, tratándose

de servicios sobre personas y de modificaciones frecuentemente irreversibles.

En cuarto lugar, podría especificarse la sospecha de que el vector de consecuencias tanto en el servicio de escolarización como en el sanitario es más heterogéneo y variado que el vector de outputs. Y esto por muchos motivos: son mucho más heterogéneos los sujetos implicados; el periodo temporal implicado es mayor, y permite la intervención de más variables y la comprensión del mismo concepto es considerablemente mayor.

En quinto y último lugar, con frecuencia es posible observar que las consecuencias son los objetivos demandados y perseguidos por los usuarios e incluso por los representantes de la sociedad en ambos servicios; y que los outputs de tales actividades más bien tienen una consideración de costes. Así el fenómeno de adquirir información y sentido crítico en la escolarización o el soportar una modificación corporal, en la asistencia sanitaria. Esto puede plantear problemas nominales en un análisis de rentabilidad social de las actuaciones del sector público.

CONCLUSIÓN

En la tarea urgente de evaluar económicamente los resultados de las actuaciones del sector público, en la definición, cuantificación y monetización de ellos, parece útil aceptar y caracterizar más y más una tipología de actuaciones públicas, analizar los componentes de cada actuación y en todo caso definir cuidadosamente los criterios de evaluación económica.

Las líneas que anteceden no han sido más que una tentativa en este sentido tratando además de separar, dentro de los resultados, fenómenos realmente diferentes, como son lo que se denomina outputs y consecuencias.

NOTAS

- (1) Hirschman, A. O., Interés privado y acción pública, México, Fondo de Cultura Económica; 1986, pág. 11.
- (2) Olmeda Díaz, M., "Presupuesto y sector público: la diferenciación entre actuaciones públicas", Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública; (en publicación), para una exposición de la capacidad explicativa de estas distinciones.
- (3) Burkhead, J. y Hennigan, P. J., "Productivity analysis: A search for definition and order", Public Administration Review, enero-febrero 1978, 34-40.