

SEÇÃO INTERNACIONAL

EL LOGRO DEL VALUE FOR MONEY EN LA GESTIÓN PÚBLICA: CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS INDICADORES DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA

Cristina Aibar Guzmán

Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la
Universidad de Santiago de Compostela - España
E-mail: efcris@usc.es

RESUMO

Entre los instrumentos y técnicas de gestión privada que han sido objeto de atención prioritaria por parte de la literatura sobre el tema, al considerar que su implantación en el sector público podría favorecer el cambio hacia la Nueva Gestión Pública se encuentran los indicadores de gestión o medidas de rendimiento de diversa índole que permitan evaluar las distintas actividades y políticas llevadas a cabo por una entidad a lo largo del tiempo. Sin embargo, dentro de dicho conjunto de indicadores el foco de atención prioritaria de los investigadores y organismos internacionales interesados en el tema así como el trabajo de los gestores públicos se han centrado en el desarrollo de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía, cuyo uso se ha universalizado como elementos básicos del value for money estrechamente vinculados a los distintos tipos de responsabilidad pública. En esta línea, el objetivo del presente trabajo es profundizar en las características de los indicadores diseñados para medir las tres E's de la actuación de las entidades públicas (eficiencia, eficacia y economía) así como la problemática asociada a su diseño y definición.

Palabras-claves: New public management, indicadores de gestión, eficiencia, eficacia, economía.

ABSTRACT

Among the private management instruments and techniques that have been the subject of great attention by the literature about this issue, considering that their implantation in the public sector could favor the change towards New Public Management, we find various kinds of management indices or efficiency measures that allow for the evaluation of the different activities and policies realized by an entity over time. Nevertheless, among this set of indices, the main focus of attention of researchers and international organs interested in the issue, as well as the work of public managers have focused on the development of efficiency, efficacy and economic indices, whose use has become widespread as basic elements of the value for money, closely linked up with the different kinds of public responsibility. In accordance with this line, this study aims to look into the characteristics of the indices designed for measuring the three E's of public entities' performance (efficiency, efficacy and economy) as well as the problematics associated with their design and definition.

Keywords: New public management, management indicators, efficiency, efficacy, economy.

1. INTRODUCCIÓN

La Segunda Guerra Mundial supuso el inicio del incremento de la importancia del sector público y la expansión de su ámbito de actuación a todas las áreas de la actividad económica y social (básicamente, debido a la necesidad de reconstrucción que presentaban los países tras el conflicto bélico). Desde entonces, el peso del sector público en la economía se ha ido incrementando a lo largo del tiempo¹, tal y como se refleja en los distintos índices que expresan el peso de la componente pública en la economía (presión fiscal, relación entre el gasto público y el PIB, volumen de empleo del sector público,...), hasta el punto de que en la actualidad aproximadamente el 50% del PIB de los países de la Unión Europea se canaliza a través del sector público el cual, además, da empleo en torno al 20% de la población activa de dichos países.

Este aumento del tamaño, importancia y actividad experimentado por el sector público ha estado acompañado por un notable crecimiento del gasto público, en un entorno caracterizado por una fuerte y prolongada recesión económica, lo cual, en la mayoría de los países, ha llevado aparejado un incremento del déficit público², que pone en evidencia el hecho de que las entidades públicas han estado viviendo por encima de sus medios, sin que dicho incremento se haya visto correspondido por un mejor rendimiento y una mayor eficiencia de las entidades públicas (dado que, en muchos casos, la calidad y también a veces la cantidad de los servicios públicos proporcionados no satisface las exigencias y necesidades de los destinatarios de los mismos), lo cual, a su vez, ha dado lugar a un incremento de las demandas de responsabilidad pública por parte de los ciudadanos.

En esta línea, uno de los requisitos básicos que desde la década de los ochenta se ha venido exigiendo a la actuación pública es el desarrollo de una gestión eficaz, eficiente y responsable orientada al logro de un mayor *value for money* que refleje el compromiso real de los responsables públicos de proporcionar "bienestar" a los ciudadanos en contrapartida a los impuestos que recaudan, de forma que, como señala

De Val Pardo (1999) es posible asimilar dicho término al logro de los valores de eficiencia, eficacia y economía en la actuación del sector público.

En consecuencia, en la mayoría de los países desarrollados así como en muchos países en vías de desarrollo, se han puesto en marcha distintas iniciativas orientadas a la mejora del funcionamiento de las entidades públicas, las cuales dieron lugar a la aparición del modelo denominado Nueva Gestión Pública (New Public Management), caracterizado por la aplicación en el sector público de los principios de gestión privada y la introducción de criterios de mercado (Hood, 1995; Hopwood, 1994; McKeivitt y Lawton, 1994). En este sentido, entre los instrumentos y técnicas de gestión privada que han sido objeto de atención prioritaria por parte de la literatura sobre el tema, al considerar que su implantación en el sector público podría favorecer el cambio hacia la Nueva Gestión Pública, se encuentran los indicadores de gestión o medidas de rendimiento.

Así, en las últimas décadas se ha puesto de manifiesto el interés en el estudio de la problemática relacionada con el desarrollo e implantación de indicadores de gestión en las entidades públicas a través de la aparición de una importante corriente de investigación en la que se han discutido diversos aspectos o facetas relacionados con los mismos: antecedentes históricos de los indicadores de gestión, principales dificultades para su desarrollo, utilidad de los indicadores de gestión de cara a favorecer la introducción de las reformas organizativas y de funcionamiento asociadas al modelo de Nueva Gestión Pública, experiencias de distintos tipos de entidades públicas en el desarrollo e implantación de indicadores de gestión de diversa índole, patrones en el uso de los indicadores y variables que afectan a su utilización por parte de las entidades públicas (Bouckaert, 1992; Buschor, 1994; Carter, 1994; Day y Klein, 1994; De Lancer Julnes y Holzer, 2001; Kravchuk y Schack, 1996; López Hernández et al, 2001; Mora Corral y Vivas Urieta, 2001; Simon, 1994,...).

No obstante, hemos de señalar que la atención prioritaria de los investigadores y organismos

¹ En este sentido, Minogue (1997) señala que entre 1980 y 1990 prácticamente se ha doblado el gasto *per cápita* del gobierno en los países de la OCDE.

² A este respecto, Montoro (2000, p. 84) señala que en los años setenta "se produce una crisis fiscal del estado y aparecen déficit públicos muy importantes" que comienzan a considerarse como perturbaciones del equilibrio económico y motivan que "las políticas económicas, en vez de preocuparse tanto por los efectos de las finanzas sobre la actividad económica, empiecen a preocuparse por el propio equilibrio de los presupuestos públicos".

internacionales interesados en el tema, así como el trabajo de los gestores públicos, se han centrado en el desarrollo de los indicadores de eficiencia, eficacia y economía, cuyo uso se ha universalizado como elementos básicos del value for money estrechamente vinculados a los distintos tipos de responsabilidad pública (De Val Pardo, 1999; Glynn et al, 1995; Minogue, 1997; Montesinos Julve y Vela BARGUES, 1994).

Sin embargo, como señala Perrin (1991, p. 120), los términos implicados (eficiencia, eficacia y economía) suelen tener «definiciones, significados y mediciones imprecisas» de forma que «significan lo que el académico, o el político, desean que signifiquen en un momento y contexto particular». En esta línea, el objetivo del presente artículo es profundizar en las características de los indicadores diseñados para medir las tres E's de la actuación de las entidades públicas (eficiencia, eficacia y economía) así como la problemática asociada a su diseño y definición.

2. LOS INDICADORES DE EFICIENCIA

2.1. El concepto de eficiencia y su aplicación a la gestión pública

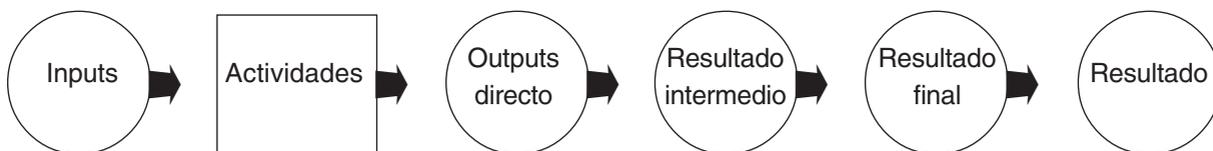
La eficiencia se define como la relación entre los inputs (bienes y servicios) consumidos y los outputs y resultados obtenidos en el proceso de creación de valor de la entidad, de forma tal que, como señalan AECA (1997), Bac (1994) y Simon (1994), el criterio de eficiencia tiene su base en la gestión empresarial y supone el logro de un equilibrio positivo en la relación output-input, es decir, manteniendo los estándares de calidad, lo cual implica la racionalidad de los consumos (eliminando los desperdicios y consumos innecesarios).

En opinión de Mora Corral y Vivas Urieta (2001, p. 17) la utilización del concepto de eficiencia en el sector

público debe ir más allá de la simple traslación de las ideas aplicadas en el ámbito privado ya que es necesario considerar el valor efectivo que las entidades públicas aportan a los ciudadanos. En esta línea se manifiesta también Simon (1994) al señalar que la aplicación del criterio de eficiencia en las entidades públicas no debe abordarse desde un punto de vista parcial sino general, lo que exige considerar no sólo los outputs y resultados sino también los efectos que tienen las actividades desarrolladas por dichas entidades, los cuales, en determinados casos, pueden no ser observables en el corto plazo³.

Surge así la necesidad de una clara definición de cuáles son los output, resultados y efectos o impactos de las actuaciones llevadas a cabo por una determinada entidad, lo que plantea un primer problema a la hora de operationalizar los indicadores de eficiencia. Puesto que los servicios suministrados por las entidades públicas cubren diversos aspectos y se dirigen a un público muy amplio y heterogéneo, no existe un denominador común capaz de expresar en términos concretos el valor a realizar por dichos servicios. Esto lleva a autores como Carter (1994), Simon (1994) y Stewart y Ranson (1994), entre otros, a afirmar normalmente que el rendimiento de las organizaciones públicas no puede definirse mediante outputs únicos, dado que una actividad puede tener muchos resultados que pueden ser igualmente deseables y tiene, como consecuencia, el que los términos output, resultados y efectos o impactos sean utilizados de forma intercambiable por los gobiernos y autoridades públicas (Glynn et al, 1995, pp. 217-218).

En este sentido, Carter (1994) distingue entre los outputs de la actuación de una entidad pública (los servicios que la misma proporciona a los ciudadanos) y los resultados de dicha actuación (representados por el impacto que los servicios suministrados tienen sobre los receptores), tal y como se representa en la figura 1.



Fuente: Blanco Dopico et al (2001)

Figura 1 – Proceso de generación de resultados en las entidades públicas

³ En este sentido, para Metcalfe y Richards (1984, p. 188) la eficiencia en el contexto del sector público se considera “un valor político y una virtud administrativa”.

Por otro lado, Glynn et al (1995) consideran que para un determinado proyecto político o programa público se denomina: (a) outputs, a los bienes y servicios de naturaleza normalmente tangible producidos por el mismo, (b) resultados, a las consecuencias directas que tiene sobre aquellos a los que está destinado y (c) impactos, a los efectos más abstractos y generales que produce (por ejemplo sobre el nivel de ingresos o de empleo en la economía).

La evaluación de los outputs y resultados, si bien no exenta de dificultades, es menos problemática que la evaluación de los impactos generales, ya que en este caso, en opinión de Ballart (1992), es necesario determinar el grado en el cual los efectos atribuidos a un programa se deben realmente a éste y no a otros factores. Ello exige analizar la relación de causalidad existente entre la introducción de un programa y los efectos del mismo, identificando y controlando todos los factores externos que puedan influir en dicha relación.

Por su parte, Simon (1994) señala un problema adicional derivado de la existencia, en ocasiones, de distintas unidades de medición para inputs y outputs lo cual dificulta la comparación entre ambos e implica que la eficiencia deba evaluarse en términos relativos (hablaríamos, por tanto, de eficiencias relativas). Asimismo, dicho autor destaca la necesidad de ampliar el concepto de eficiencia para incluir a todos los factores implicados en el proceso de creación de valor de la entidad que no son susceptibles de medición en unidades monetarias, lo que permitirá, como señala AECA (1997), que no sea indispensable para la determinación de si una actuación es eficiente el que ésta sea evaluada en términos monetarios.

Es necesario señalar que no existe unanimidad entre los distintos autores que han analizado este concepto en cuanto a la definición y contenido que se atribuyen a los diferentes tipos de eficiencia (Cansino Muñoz-Repiso, 2000). Así, para Metcalfe y Richards (1989) existen cuatro tipos de eficiencia:

- Eficiencia técnica: que expresa la relación entre inputs y outputs en unidades físicas. En palabras de Albi et al (2000, p. 240) “se dice que existe eficiencia técnica cuando el sector público está sobre su frontera de posibilidades de producción”, es decir, está empleando sus distintos factores productivos de la mejor forma posible.

- Eficiencia económica: relaciona el coste de utilización de los inputs con el valor que representan los outputs, es decir, implica que los beneficios generados por la actuación pública son mayores que sus costes. Dentro de ella es posible distinguir, a su vez, entre:
 - Eficiencia asignativa: implica combinar óptimamente los distintos factores productivos de tal forma que, manteniendo los costes incurridos, se obtenga la mayor cantidad de output posible. Para Albi et al (2000) la eficiencia asignativa supone que, además de ser eficiente técnicamente, el sector público está empleando la combinación de inputs menos costosa.
 - Eficiencia productiva: que supone obtener la mayor cantidad de output posible al menor coste (es decir, mide la productividad en el uso de los inputs)
 - Eficiencia operativa: que se centra en los procesos, funciones y objetivos actuales
 - Eficiencia adaptativa: valora la flexibilidad para adaptarse a cambios rápidos que se produzcan en el entorno, la capacidad para continuar prestando servicios en condiciones de calidad y la versatilidad para hacer frente a las nuevas demandas de servicios públicos por parte de los ciudadanos.

Finalmente, López Díaz (1998) diferencia entre eficiencia en la provisión de los servicios públicos y eficiencia de producción. La primera relaciona la oferta de servicios públicos con las necesidades sociales de los ciudadanos, mientras que la segunda se refiere a la utilización adecuada de los recursos dada la tecnología existente.

2.2. La evaluación de la eficiencia de la actuación pública

Dado que el grado de eficiencia alcanzado por una determinada actuación o en la prestación de servicio público viene dado por la relación existente entre los recursos consumidos y los producidos en el desempeño de dicha actuación, los indicadores de eficiencia tratan de evaluar si dicha relación entre inputs y outputs es o no adecuada, es decir, miden el nivel de aprovechamiento de los recursos utilizados en el desarrollo de los distintos procesos llevados a

cabo por las entidades públicas mediante su comparación con el volumen de outputs o prestaciones obtenidos (AECA, 2002).

En este sentido, se considera que una actuación es eficiente cuando se obtiene el máximo valor posible manteniendo constante la cantidad de recursos consumidos o bien cuando se obtiene un determinado valor con un menor consumo de recursos (AECA, 1997; Mora Corral y Vivas Urieta, 2001).

A la hora de definir los indicadores de eficiencia, AECA (2002, p. 21) propone dos grandes áreas respecto a las cuales evaluar la eficiencia de un determinado servicio público:

- La eficiencia del personal: tanto en términos reales, mediante la comparación del volumen de output o prestaciones obtenidas y el número de personas empleadas para su logro, como en términos económicos, comparando el conjunto de outputs producidos con el coste inherente al personal empleado para su obtención.
- La eficiencia global del servicio: supone calcular el coste unitario de cada output mediante la comparación del total de prestaciones obtenidas en un servicio con el total de recursos aplicados en su proceso de desarrollo.

Por otra parte, Montesinos Julve (1993) considera que puede hablarse de eficiencia media cuando los indicadores se elaboran tomando como base los totales de un período y de eficiencia marginal cuando dichos indicadores se plantean como una relación incremental.

Finalmente, en opinión de AECA (1997), la evaluación de los indicadores de eficiencia puede realizarse de distintas formas: (a) mediante su comparación con unos estándares predeterminados establecidos en condiciones de desempeño óptimas, (b) utilizando series cronológicas que permitan analizar el progreso alcanzado a lo largo del tiempo y (c) realizando un análisis cross-section que permita, previa homogeneización del contenido de los indicadores, comparar distintas entidades en un momento concreto. Asimismo, se destaca la utilidad del análisis envolvente de datos (data envelopment analysis) para, mediante técnicas de programación lineal, calcular medidas de eficiencia que permitan relacionar el nivel real de desempeño y el óptimo para cada servicio o actividad.

3. LOS INDICADORES DE EFICACIA

3.1. Consideraciones relativas a la necesidad de eficacia en la actuación pública

Como señalan Polidano et al (1997), la eficiencia en la gestión de los recursos y actividades es una condición necesaria pero no suficiente en el contexto de la Nueva Gestión Pública, dado que se requiere, además, establecer los propósitos u objetivos a los que debe tender la actuación de las entidades públicas y evaluar dicha actuación con respecto a los mismos. Surge así la necesidad de analizar el concepto de eficacia, estrechamente relacionado con la eficiencia. En este sentido, Metcalfe y Richards (1989, p. 63) consideran que la distinción convencional entre política y administración "hace la eficacia lógicamente previa a la eficiencia, pero, por la misma razón, hace que la evaluación de la eficacia dependa de una definición previa de objetivos".

Ello supone que la distinción entre ambos conceptos sea difícil puesto que, como afirman Metcalfe y Richards (1984, pp. 63-64), «el límite entre eficiencia y eficacia es permeable» de forma que, en opinión de Simon (1994), prácticamente hasta finales del siglo XIX, los términos eficacia y eficiencia eran utilizados indistintamente puesto que se consideraban casi sinónimos. No obstante, en el *Third Report of the House of Commons Select Committee on the Treasury and Civil service (1981-1982)* ya se plantea una clara distinción entre ambos conceptos al definir la eficiencia como la relación entre los inputs consumidos y los outputs obtenidos, dados los objetivos y teniendo en cuenta los medios disponibles, y la eficacia como el progreso alcanzado en el logro de los objetivos de la entidad (Metcalfe y Richards, 1984).

Con carácter general, se define la eficacia como la relación existente entre los outputs, resultados y efectos derivados de la actuación llevada a cabo por una entidad, y los objetivos de la misma de forma tal que permite medir el grado en que se han alcanzado dichos objetivos. Ello supone considerar que una determinada actividad no puede ser efectiva, aún cuando produzca resultados valiosos, si no alcanza los objetivos para los cuales ha sido realizada.

En consecuencia, la evaluación de la eficacia de la actuación de una organización requiere que

previamente se haya realizado un proceso de planificación en el que se establezcan los objetivos que se pretenden lograr⁴. En este sentido, Kanter y Summers (1994), consideran que, dado que los objetivos considerados claves para una entidad pueden variar a lo largo del tiempo con las distintas etapas de su ciclo de vida, las medidas o indicadores de eficacia variarán también en consonancia con el cambio experimentado por los objetivos. Por otro lado, AECA (1997) amplía esta definición al considerar también la comparación entre los resultados obtenidos y un ideal u óptimo, configurándose así el término eficacia como una medida de la mejora continua de la organización.

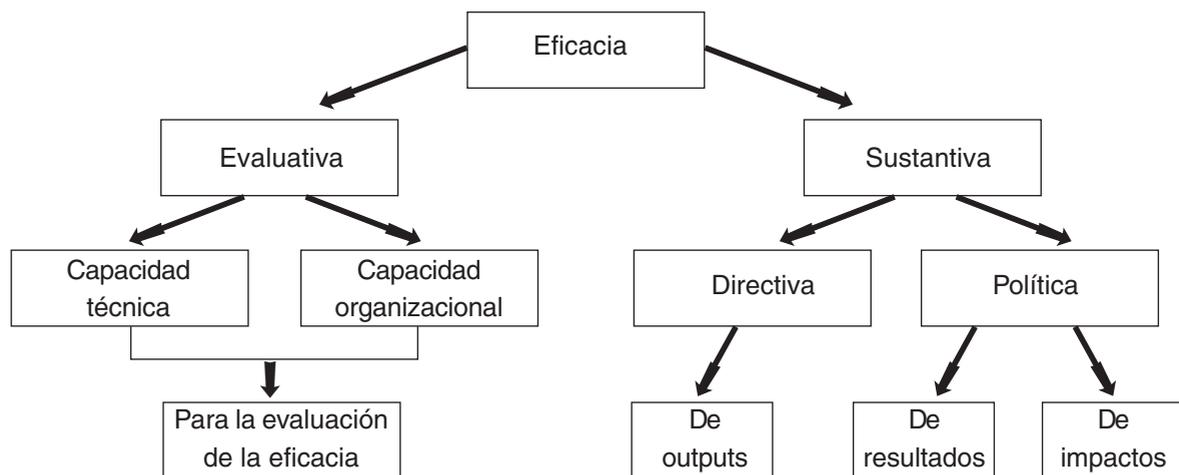
Partiendo de la idea de que, como señala Blanco Dopico (1991), es difícil definir la eficacia en base a una única dimensión, Lovell (1995) considera que dicho término está abierto a descomposición. En esta línea, Glynn et al (1995) distinguen varios tipos de eficacia a partir de la diferenciación entre:

- eficacia substantiva: grado en que los resulta-

dos de las actividades desarrolladas se corresponden con los objetivos establecidos

- eficacia evaluativa: capacidad para medir y mejorar la eficacia substantiva.

Dentro de la primera es posible distinguir entre eficacia directiva (la cual se expresa mediante la eficacia de outputs, es decir, si se obtienen o no los outputs preestablecidos)⁵ y eficacia política (que mide el grado en que los resultados e impactos de una actividad son consistentes con los proyectados)⁶. Esta última se divide, a su vez, en eficacia de resultados (que relaciona los resultados obtenidos con aquellos deseados por los distintos stakeholders⁷) y eficacia de impactos, la cual, debido a la naturaleza intangible de los impactos derivados de la actuación pública, es más difícil de medir. Por su parte, la eficacia evaluativa depende de las capacidades técnicas y organizativas de la entidad para realizar la evaluación del grado de eficacia alcanzado. La figura 2 resume esta tipología.



Fuente: Glynn et al (1995, 220)

Figura 2 – Tipos de eficacia

⁴ A este respecto, Ballart (1992, p. 26) destaca la necesidad de establecer objetivos específicos ya que “los objetivos retóricos [...] no sirven como base a partir de la cual enjuiciar el éxito”.

⁵ Dichos outputs pueden medirse en términos cuantitativos o cualitativos.

⁶ Esta clasificación tiene que ver con la distinción planteada por AECA (1997) entre objetivos de hechos y objetivos de resultados.

⁷ En esta línea, Kanter y Summers (1994) consideran que un problema común a la hora de definir la eficacia es la tendencia a favorecer, implícita o explícitamente, los objetivos de determinados stakeholders sobre los de otros por lo que argumentan sobre la necesidad de desarrollar una definición que contemple los intereses de los múltiples stakeholders de la entidad.

Por otro lado, un tipo particular de eficacia es la eficacia presupuestaria, la cual está vinculada a los presupuestos por programas.

3.2. La evaluación de la eficacia de las entidades públicas

Los indicadores de eficacia tratan de evaluar si los resultados alcanzados se ajustan a los inicialmente previstos, es decir, miden el grado de cumplimiento de los objetivos. En consecuencia, como hemos señalado anteriormente, la evaluación de la eficacia de la actuación de una organización requiere que se haya realizado previamente un proceso de planificación por medio del cual se establezcan los objetivos que se pretenden lograr.

En este sentido, el hecho de que las entidades públicas con carácter general carecen de objetivos claramente definidos supone una primera dificultad a la hora de desarrollar los indicadores de eficacia en este tipo de entidades. Sin embargo, en opinión de Simon (1994), los problemas asociados a la definición de objetivos en las entidades públicas no constituyen la única fuente de dificultades para la evaluación de la eficacia en el sector público ya que es necesario, además, establecer el grado en el cual cada objetivo debería alcanzarse, es decir, determinar “unos niveles de ejecución que se traduzcan en criterios de rendimiento” (Paramés Montenegro, 1988, p. 140), lo cual, como señalan McKevitt y Lawton (1994), está condicionado no sólo por consideraciones de carácter político y económico, sino también por las connotaciones históricas y culturales que tradicionalmente han estado vinculadas a la actuación pública y al papel del sector público.

El objetivo de los indicadores de eficacia es señalar las posibles desviaciones existentes entre los outputs obtenidos y los esperados y constituir la base para la identificación y análisis de las causas de dichas desviaciones. En este sentido, AECA (2002) señala que dichas desviaciones deben determinarse tanto desde una perspectiva global o general de cada servicio, como con referencia a los ámbitos económico-financiero y operativo asociados al mismo, comparando, respectivamente, los ingresos o gastos reales con los presupuestados y el volumen de output realizado con el previsto.

Finalmente, como señala AECA (1997) la valoración de este tipo de indicadores requiere la utilización de técnicas basadas en los outputs tales como las auditorías operativas o de actuación.

4. LOS INDICADORES DE ECONOMÍA

4.1. El atributo de economía en la actuación pública

El atributo de economía se centra en los inputs (financieros, humanos y materiales) de la organización y a las condiciones en que se lleva a cabo su adquisición por parte de una determinada entidad. En concreto, hace referencia a la búsqueda de la relación precio-calidad-cantidad más favorable para la adquisición de los recursos por parte de un organismo público..

En consecuencia, como señalan Montesinos Julve y Vela Bargués (1994), su logro requiere el conocimiento no sólo de las necesidades de recursos de la entidad, sino de las características del mercado en el que dichos recursos pueden ser adquiridos.

4.2. Los indicadores de economía

Dado que la evaluación de la economía tiene como objetivo medir el grado en que las condiciones de adquisición de los inputs han sido ventajosas para la entidad, AECA (1997) plantea la necesidad de analizar cuatro elementos vinculados a dichas condiciones de adquisición (coste, cantidad adecuada, calidad preestablecida y tiempo adecuado), cuya comparación con sus valores ideales expresa, a juicio de Navarro Galera (1997), la economía como grado de acierto en la adquisición.

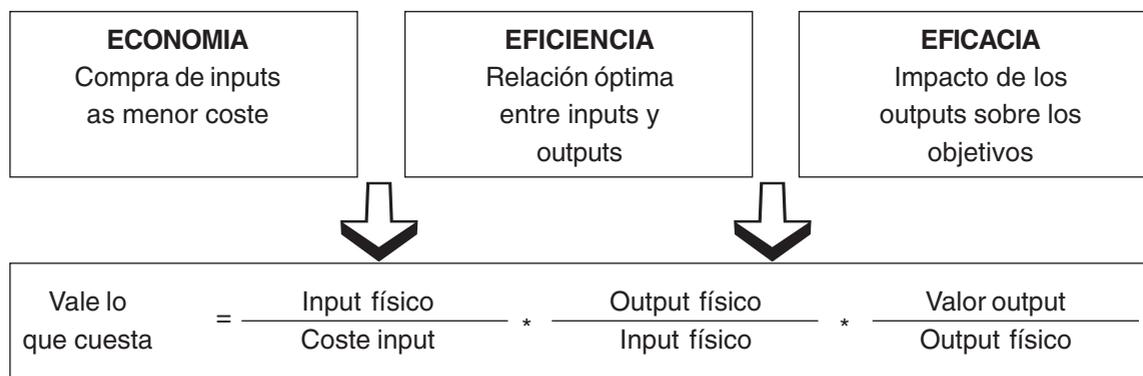
Sin embargo, en opinión de Brusca Alijarde y Córdor López (1999, p. 70), dentro de los indicadores de economía, los más utilizados “son aquellos que hacen referencia a los costes, estableciendo las comparaciones oportunas con los costes previstos”. En este sentido, AECA (1997) sugiere la posibilidad de aplicar las siguientes técnicas para la comprobación del coste de los inputs:

- **Análisis descendente de los costes:** tiene como objetivo detectar y descomponer los costes irregulares a fin de detectar las áreas en las que se presentan ineficiencias.

- **Árbol de costes:** supone la aplicación de la técnica anterior a fin de identificar los costes irregulares derivados de decisiones de carácter político.
- **Perfil de actividad:** se trata de un sistema de análisis descendente en el que se consideran únicamente las áreas de actuación susceptibles de mejora distinguiendo, además, entre actividades fundamentales u obligatorias y actividades discrecionales.
- **Comparaciones internas:** supone la comparación de costes y otras variables que caracterizan un servicio entre distintas unidades dentro de una misma entidad⁸.

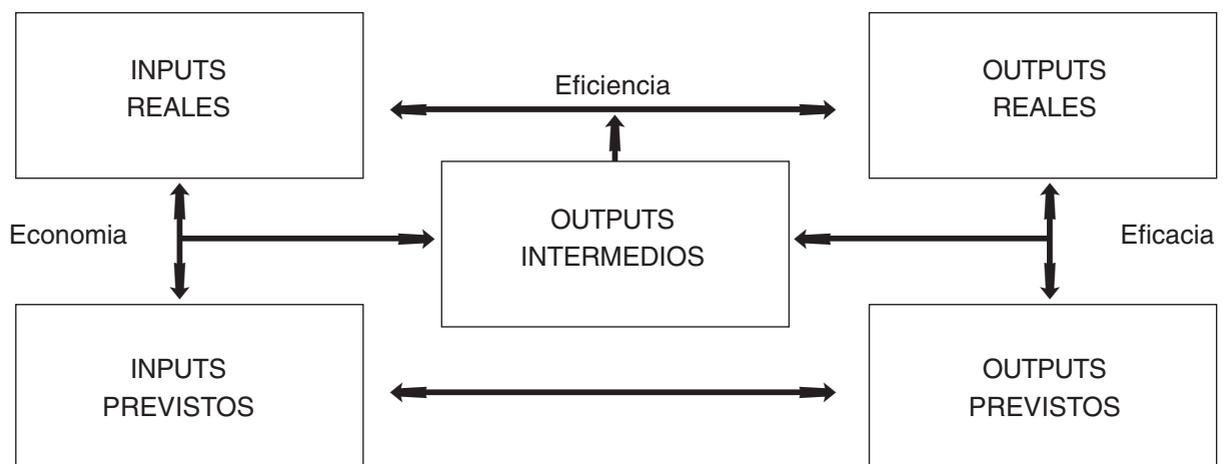
5. RELACIONES ENTRE LOS CONCEPTOS DE EFICIENCIA, EFICACIA Y ECONOMÍA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Como hemos señalado anteriormente, los conceptos de eficiencia, eficacia, economía y value for money se encuentran estrechamente interrelacionados. En este sentido, las figuras 3 y 4 reflejan las interrelaciones existentes entre dichos conceptos. La primera de ellas (figura 3) los presenta en relación con el escalonamiento básico (recursos, resultados, objetivos) para el logro del value for money, mientras que la segunda (figura 4) refleja las distintas comparaciones que plantea las definiciones de los mismos.



Fuente: elaboración propia en base a López Casasnovas (1995, pág. 61)

Figura 3 – Eficiencia, eficacia y economía en la Gestión Pública



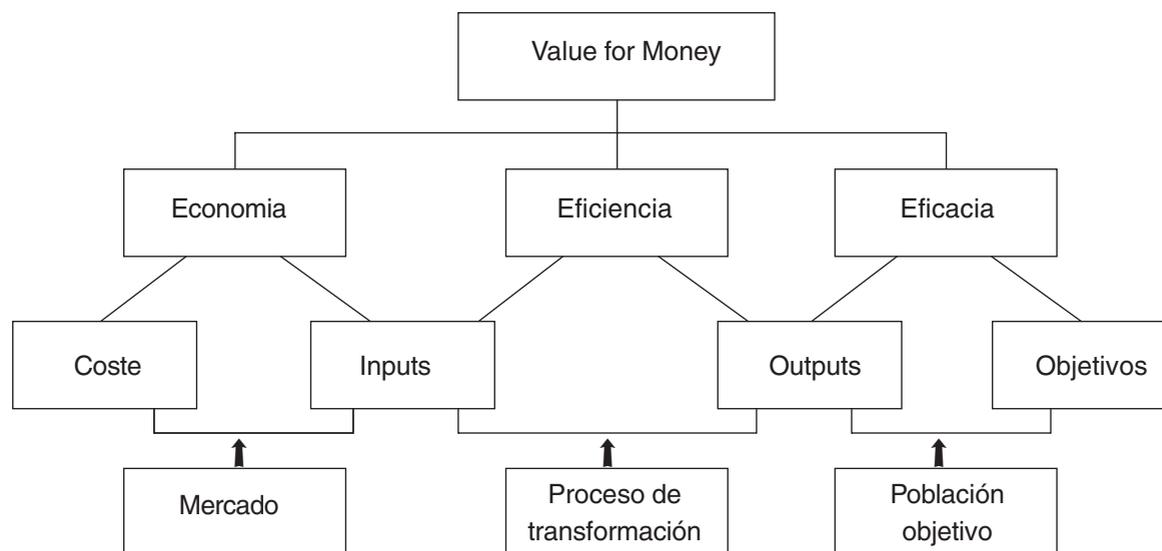
Fuente: AECA (1997, p. 26)

Figura 4 – Interrelación entre Economía, Eficacia y Eficiencia

⁸ Su aplicación suele verse dificultada por el carácter heterogéneo de la actividad desarrollada por los distintos departamentos de una entidad que reduce la posibilidad de hacer comparaciones.

Finalmente, la figura 5 refleja las interrelaciones existentes entre dichos conceptos relacionándolo con el proceso de creación de valor. En ella se observa que el logro del value for money debe contemplarse desde una perspectiva de equilibrio ya que, por

ejemplo, la búsqueda de mejores niveles de economía y eficiencia, a través de la reducción de la cantidad o calidad de los recursos utilizados, puede poner en peligro la consecución de los objetivos de la entidad, reduciendo así la eficacia de la misma.



Fuente: elaboración propia a partir de Montesinos Julve y Vela Bagues (1994, p. 405) y AECA (1997, p. 27)

Figura 5 – Economía, Eficacia y Eficiencia desde la perspectiva del proceso de creación de valor

COMENTARIOS FINALES

A lo largo de las páginas precedentes hemos venido argumentando distintas cuestiones relativas a los conceptos de eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública y al desarrollo por parte de las entidades públicas de indicadores que permitan su evaluación. La elección de estos tres conceptos ha estado basada en el hecho de que los mismos son los que se encuentran más directamente relacionados con el concepto de value for money en la actuación pública y, por tanto, los que han sido objeto de un mayor interés por parte de las entidades que se han planteado el desarrollo e implantación de indicadores de gestión.

Sin embargo, hemos de señalar que los indicadores de eficiencia, eficacia y economía no constituyen los únicos indicadores de que necesitan disponer los gestores públicos a fin de llevar a cabo una actuación más competitiva sino que, por el contrario, a lo largo del tiempo dicho conjunto de indicadores se ha venido ampliando cada vez más a fin de incluir indicadores que permitan incorporar en el ámbito de decisión de

los gestores públicos, criterios de calidad así como valores políticos y sociales que hagan compatible el logro simultáneo de una mayor racionalidad en el uso de los recursos disponibles con el cumplimiento de las funciones económicas y sociales que justifican la existencia y razón de ser del sector público.

Así, a lo largo del tiempo se han venido añadiendo nuevos elementos a las tres E's tradicionales que definen el concepto general de value for money (eficiencia, eficacia y economía) de tal forma que actualmente se habla hasta de nueve E's entre las que se incluyen, además de las ya mencionadas, los indicadores de efectividad, equidad, excelencia, entorno, evolución sostenible y ecológica.

No obstante, hemos de señalar que no se trata de un conjunto inconexo de medidas de rendimiento sino que, por el contrario, dichos indicadores se encuentran fuertemente interrelacionados, siendo posible en muchos casos establecer relaciones causa-efecto entre las actuaciones llevadas a cabo para mejorar una faceta determinada y los resultados que se aprecian en las restantes dimensiones del desempeño de una entidad pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.S. y ZUBIRI, I. (2000): *Economía pública I. Fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (A.E.C.A.) (1997): *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, Documento nº 16, Principios de Contabilidad de Gestión, julio.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (A.E.C.A.) (2002): *Un sistema de indicadores de gestión para los ayuntamientos*, Documento nº 26, Principios de Contabilidad de Gestión.
- BAC, A.D. (1994): Performance Budgeting at the National, Provincial and Local Government, en *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Buschor, E. y Schedler, K. (eds.), Paul Haupt Publisher Berne, Suiza, pp. 309-324.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP).
- BLANCO DOPICO, M I. (1991): Algunas consideraciones sobre presupuesto y contabilidad pública en general y contabilidad analítica en particular, en *Estudios en homenaje al profesor Carlos G. Otero Díaz*, Puy Fraga, P. (coord.), Universidad de Santiago de Compostela.
- BLANCO DOPICO, M.I.; BARROS Fornos, F.; CANTORNA AGRA, S. y AIBAR GUZMÁN, B. (2001): Diseño de un esquema de información para la gestión estratégica de entidades camerales en el contexto de la globalización y el conocimiento, comunicación presentada en el XI Congreso de AECA, Empresa, Euro y Nueva Economía, Madrid, septiembre.
- BOUCKAERT, G. (1992): Public productivity in retrospective, en *Public Productivity Handbook*, Holzer, M. (ed.), Nueva York, pp. 5-46.
- BRUSCA ALIJARDE, I. y CONDOR LÓPEZ, V. (1999): Hacia la evaluación de la gestión en las administraciones públicas, *Auditoría Pública*, nº 18, septiembre, pp. 67-76.
- BUSCHOR, E. (1994): Introduction: From Advanced Public Accounting via performance Measurement to New Public Management, en *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Buschor, E. y Schedler, K. (eds.), Paul Haupt Publisher Berne, Suiza, pp. vii-xviii.
- CANSINO MUÑOZ-REPISO, J.M. (2000): *La eficiencia del sector público: métodos de evaluación y organismos responsables. El caso de España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CARTER, N. (1994): Performance Indicators: "backseat driving" or "hands off" control, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKevitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publications, Londres, pp. 208-219.
- DAY, P. y KLEIN, R. (1994): Interpretations and Implications, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKevitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 193-207.
- DE LANCER JULNES, P. y HOLZER, M. (2001): Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation, *Public Administration Review*, vol. 61, noviembre-diciembre, pp. 693-708.
- DE VAL PARDO, I. (1999): *Administración de Entidades Públicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

- GLYNN, J.; GRAY, A. y JENKINS, B. (1995): The Measurement and Audit of Effectiveness, en *International Research in Public Sector Accounting, Reporting and Auditing*, Montesinos Julve, V. y Vela Bargués, J.M. (eds.), Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, pp. 207-238.
- HOOD, C. (1995): The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, Organization and Society*, vol. 20, nº 2/3, pp. 93-109.
- HOPWOOD, A. (1994): Accounting and the Pursuit of efficiency, *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKeivitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 145-159.
- KANTER, R.M. y SUMMERS, D.V. (1994): Doing Well While Doing Good: dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple-constituency approach, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKeivitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 220-236.
- KRAVCHUK, R.S. y SCHACK, R.W. (1996): "Designing effective performance measurement systems under the government performance and results act of 1993", *Public Administration Review*, vol. 56, nº 4, pp. 348-358.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1995): Instrumentos al servicio de la gestión pública. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Economía. Economía de los Servicios. Economía y Gestión de las Administraciones Públicas, Las Palmas de Gran Canarias, pp. 59-76.
- LÓPEZ DÍAZ, A. (1998): La contabilidad como instrumento de mejora y seguimiento de la gestión en el sector público, en *Ética Pública e Control Externo Público*, Constela Acauso, F. (coord.), Consello de Contas de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 165-188.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M.; NAVARRO GALERA, A., ORTIZ RODRÍGUEZ, D., IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C. y NIETO RIVERA, A. (2001): El proyecto Sinigal: una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios, *Auditoría Pública*, nº 23, abril, pp. 21-28.
- LOVELL, A. (1995): Supreme Audit Institutions and the Accountability of Governments: a UK perspective, en *International Research in Public Sector Accounting, Reporting and Auditing*, Montesinos Julve, V. y Vela Bargués, J.M. (eds.), Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, pp. 239-284.
- MCKEVITT, D. y LAWTON, A. (1994): *Public Sector Management theory, critique & practice*, Sage Publications, Londres.
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1984): Raynerism and efficiency in government, en *Issues in Public Sector Accounting*, Hopwood, A. y Tomkins, C. (eds), Philip Allan Publisher Limited, Londres, pp. 188-211.
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989): *La modernización de la gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- MINOGUE, M. (1997): Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector, en *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*, Minogue, M.; Polidano, C. y Hulme, D. (eds), Edward Eglar Publishing, London, pp. 17-37.
- MONTESINOS JULVE, V. (1993): Análisis de la información contable pública, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. XXII, nº 76, pp.683-722.
- MONTESINOS JULVE, V. y VELA BARGUÉS, J.M. (1994): Performance Measurement in the Public Sector: Some Implications of Spanish Accounting Regulation, en *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, Buschor, E. y Schedler, K. (eds.), Paul Haupt Publisher Berne, Suiza, pp. 397-416.

- MONTORO, C. (2000): A propósito del Sector, en *Economía del Sector Público*, Martínez Álvarez, J.A. (ed), Ariel, Barcelona, pp. 81-94.
- MORA CORRAL, A. y VIVAS URIETA, C. (2001): *Nuevas herramientas de gestión pública: el cuadro de mando integral*, monografías AECA, AECA, Madrid.
- NAVARRO GALERA, A. (1997): *El control económico de la gestión municipal: un modelo basado en indicadores*. Sindicatura de Cuentas de la Generalidad Valenciana, Mimeo, Valencia.
- PARAMÉS MONTENEGRO, C. (1988): *Introducción al Management. Un nuevo enfoque de la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.
- PERRIN, J. (1991): Editor's note, *Financial Accountability and Management*, 7/2, pp. 119-120.
- POLIDANO, C.; HULME, D. y MINOGUE, M. (1997): Conclusions: Looking beyond the new public management, en *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*, Minogue, M.; Polidano, C. y Hulme, D. (eds), Edward Eglar Publishing, London, pp. 278-293.
- SIMON, H. (1994): The Criterion of Efficiency, en *Public Sector Management. Theory, critique & practice*, McKeivitt, D. y Lawton, A. (eds.), Sage publication, Londres, pp. 37-53.