

El objetivo de la mejora de la eficiencia pública. Reflexiones a partir de la evidencia empírica

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace algo más de dos décadas, la reforma de la gestión pública se ha orientado a fomentar el criterio de eficiencia en la producción y provisión de servicios públicos, lo cual ha exigido desarrollar modelos de gestión y control similares a los implantados en el sector privado, como es el modelo de gestión y control por resultados¹. De un lado, los sectores públicos deben lidiar con unas crecientes demandas de gasto público de los ciudadanos (fundamentalmente gasto social y en infraestructuras), lo cual no tiene cabida, en principio, en la actual implantación generalizada de las políticas de consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria. De otro, la posibilidad de aumentar la presión fiscal para financiar dicho gasto público se diluye ante las dificultades y restricciones existentes para efectuar dicha subida en un contexto de niveles de presión fiscal ya elevados.

Así, la mejora de la eficiencia del gasto público irrumpe como única alternativa posible para dar una adecuada continuidad a los necesarios programas de gasto público que exigen los nuevos escenarios económicos. En efecto, la meta a alcanzar consiste en conseguir un gasto público más eficiente que permita aumentar la producción de servicios públicos a partir de los recursos actuales. La urgencia de tal logro se intensifica en la actualidad debido a la presión ejercida por dos factores básicos. El primero, el fenómeno de la globalización que obliga a todos los sectores de la economía, incluidas las AAPP, a ganar en eficiencia, de modo que la economía en su conjunto pueda avanzar posiciones en el *ranking* de los países desarrollados en términos de competitividad. El segundo, el envejecimiento de la población, fundamentalmente en los países europeos, que inevitablemente va a elevar en el medio y largo plazo el consumo de determinados servicios sanitarios y de asistencia social de titularidad pública.

¹ En esta parcela se han invertido grandes esfuerzos para mejorar y depurar la definición de objetivos e indicadores de resultados, descentralizar la gestión y adaptar los sistemas de rendición de cuentas, entre otras cuestiones. Consultar al respecto OCDE (1995, 1999 y 2001).

Adoptando una visión más amplia de todo este proceso reformador, puede señalarse que en la mayor parte de los países de la OCDE los objetivos perseguidos por estas reformas se resumen en los siguientes: elevar la productividad y la eficiencia; aumentar la flexibilidad y la capacidad de adaptación a las demandas ciudadanas; mejorar el control del gasto público; y modernizar las relaciones de control y rendición de cuentas dentro de la jerarquía estatal.

Precisamente, este trabajo se centra en el primero de los objetivos anteriores, mejorar la eficiencia pública. En el primer apartado se analiza el papel de la eficiencia como criterio a seguir por la política presupuestaria. En segundo lugar, descendiendo al plano práctico, se ofrece una aproximación a la medida de la eficiencia de nuestras Administraciones Públicas (AAPP) en su conjunto que sirva de referencia para cuantificar las posibles mejoras registradas en este campo. Por último, en el tercer apartado se ofrece desde una perspectiva internacional las medidas adoptadas para la mejora de la eficiencia del gasto público en el ámbito de la OCDE a partir de los resultados obtenidos sobre su evaluación mediante diferentes metodologías.

2. LA EFICIENCIA PÚBLICA COMO OBJETIVO DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

La idea general contenida en el concepto de eficiencia, en un contexto microeconómico, es que no exista despilfarro en la administración de los recursos. La teoría económica puntualiza: la eficiencia productiva exige maximizar la producción obtenida a partir de una cantidad dada de factores productivos, o, a la inversa, minimizar los factores productivos consumidos para obtener una determinada producción. Según esta doble definición se puede hablar de

eficiencia productiva en términos de output, en el primer caso, y en el segundo, en términos de input².

La eficiencia debe diferenciarse de otros indicadores de gestión frecuentemente utilizados, entre los que se encuentran los siguientes; detallados en la tabla 1:

- **Eficacia:** Mide el grado de consecución de un objetivo; es decir, representa la relación entre los outputs alcanzados y los objetivos iniciales.
- **Productividad:** Es una medida absoluta que compara los valores observados de los inputs con los outputs, a diferencia de la eficiencia, que es una medida relativa que relaciona el valor observado de los inputs y outputs con los valores óptimos de los mismos.
- **Economía:** Refleja la relación existente entre los inputs consumidos y su coste de adquisición. La diferencia de este concepto con el de eficiencia no está clara, y de hecho en algunos países como Alemania y Australia, se considera la economía como una parte de la eficiencia.
- **Value for money:** Las tres "Es" (economía, eficiencia y eficacia) delimitan a su vez este concepto frecuentemente utilizado en la provisión de los servicios públicos y de difícil traducción al español. Literalmente se interpreta como el beneficio social y económico de una actividad en relación a su coste. Sin embargo, su acepción más habitual coincide con una definición abreviada de las tres "Es"; es decir, el *value for money* coincide con una combinación óptima de economía, eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios públicos. De este modo, por ejemplo, una reducción en los costes de un programa público en detrimento de la eficacia no se registrará como *value for money*³.

² El concepto de eficiencia no tiene un significado unívoco. Así, entre los principales tipos de eficiencia habitualmente estudiados se encuentran los siguientes: eficiencia técnica (que coincide prácticamente con el concepto más general de eficiencia productiva), eficiencia asignativa o precio y eficiencia total (esta última exige alcanzar simultáneamente la eficiencia técnica y asignativa).

³ Otros términos frecuentemente utilizados para evaluar los resultados de los programas gasto público son los siguientes:
-Efectividad: Mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población afectada. Por este motivo los indicadores de efectividad también se les denomina indicadores de impacto. Por ejemplo, en un programa de drogodependientes se ha de medir la eficacia en este grupo, pero también su impacto (efectividad) entre los familiares, profesionales, vecinos, comerciantes, etc.

Tabla 1 INDICADORES DE ACTUACIÓN

CONCEPTO	VARIABLES RELACIONADAS EN SU DEFINICIÓN
Productividad	-Inputs reales -Outputs reales
Eficiencia	-Inputs y outputs reales -Inputs y outputs óptimos
Economía	-Inputs -Coste
Eficacia	-Objetivos -Outputs
<i>Value for money</i>	-Eficiencia -Economía -Eficacia

Fuente: Rueda (2005).

La exigencia actual de que el criterio de eficiencia marque obligatoriamente el rumbo de la política presupuestaria no es una novedad. En efecto, la propia Constitución, en su artículo 31.2 ya respaldaba legalmente este requisito. La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), más recientemente demanda que las políticas de gasto público se ejecuten mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad. Igualmente, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), certifica el impulso de la sistematización, de la eficacia y de la eficiencia, a cuyo fin se establece un sistema de gestión por objetivos. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para 2005 han sido los primeros elaborados con arreglo a la nueva normativa establecida por la LGP. No obstante, ya las normas de elaboración de los Presupuestos de 2004 con-

templaban la asignación de recursos dentro de una estructura de programas y actividades teniendo en cuenta objetivos e indicadores de seguimiento.

Así las cosas, vuelven a cobrar protagonismo técnicas presupuestarias como el presupuesto base cero y el presupuesto por programas, fórmulas que se vienen proponiendo desde hace décadas para superar las deficiencias del presupuesto clásico (o de medios) detectadas en la consecución de una asignación de los recursos públicos más racional.

En nuestro país, aunque tradicionalmente se ha empleado la clasificación del gasto público por programas, todavía queda mucho camino por recorrer en la completa implantación de este tipo de presupuesto, a pesar del importante paso adelante que ha supuesto el articulado de la LGP, según señala Sánchez Revenga (2004). En este sentido el FMI (2001) señala que para su posible implementación es preciso plasmar en el documento presupuestario los objetivos a conseguir, el sentido de los programas de gasto, el contexto económico general de referencia, los posibles riesgos presupuestarios, la programación presupuestaria a medio plazo, los procedimientos de ejecución presupuestaria y los mecanismos de control y rendición de cuentas. Precisamente, de todos los elementos anteriores el más desarrollado es el procedimiento de ejecución presupuestario, debido a que la LGEP determina que son de aplicación al sector público español las reglas y criterios del Sistema Europeo de Cuentas (SEC).

Por otro lado, como consecuencia de todo este proceso reformador en mayo de 2004 se iniciaron los trabajos para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, cuya misión, según el informe de la Comisión creada al efecto (Ministerio de Administraciones Públicas, 2004), consiste en

-Equidad: Representa el grado de accesibilidad a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos (regiones pobres, personas desvalidas, tercera edad, indigentes, etc.) en comparación con las mismas posibilidades de la media del país.
-Excelencia: Término novedoso que informa sobre la calidad de los servicios, teniendo en cuenta la necesidad de su conocimiento por los usuarios, es decir; cómo percibe el usuario el servicio.

“contribuir a la mejora de la acción y resultados en la actividad del sector público ... mediante la articulación de un Sistema Público de Evaluación de las políticas públicas y de mejora de la calidad de los servicios...” En concreto, entre las funciones asignadas a esta institución, detalladas en la tabla 2, ocupa un lugar destacado la realización de evaluaciones de las políticas públicas lo cual prepara el camino para una posible implementación, en una segunda fase, de evaluaciones periódicas en términos de eficiencia en la ejecución de dichas políticas y, por tanto, en la producción de los servicios públicos.

Tabla 2
FUNCIONES DE LA AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Impulsar y fomentar la cultura de evaluación y de la gestión de calidad.
- Configurar un sistema de información y documentación para la evaluación.
- Armonizar y desarrollar metodologías para la evaluación.
- Análisis de evaluaciones y metaevaluaciones.
- Realizar evaluaciones.
- Asistencia técnica y consultoría.
- Acreditación y certificación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Garde (2005).

3. LA EFICIENCIA GLOBAL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA. UNA APROXIMACIÓN A SU MEDIDA

Predicar una asignación eficiente de los recursos, sin proponer paralelamente una metodología para su medición no deja de ser un discurso vacío, como señala el profesor Valle (2003). Los obstáculos inhe-

rentes a este proceso de medición son superiores, cuanto menos, en el ámbito público respecto al privado, lo cual condiciona el tipo y el alcance del análisis realizado.

Así, en primer lugar, no se dispone de una medida de la producción pública total debido a dos dificultades básicas, como son la ausencia de la definición de una unidad de producto público (lo cual es comprensible, en parte, considerando las características de indivisibilidad, intangibilidad y multiplicidad de los productos públicos) y la carencia de un precio de mercado para dicho output⁴. Lo anterior obliga a la elaboración de indicadores sintéticos *ad hoc* de la producción pública a partir de la agregación de indicadores físicos de productos públicos parciales (educación, sanidad, etc.)⁵. Cualquiera que sea el tipo de indicador físico de producto público utilizado, debe cumplir una serie de requisitos para ofrecer un mínimo de garantía como son, entre otros, la claridad, fiabilidad, relevancia, oportunidad y consistencia.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, en la parcela de actuación de las AAPP no existen precios de los distintos productos públicos, que puedan utilizarse como ponderaciones en este tipo de análisis. La alternativa más utilizada en estos casos consiste en emplear el consumo público relativo correspondiente a cada servicio público.

Dentro de las propuestas metodológicas para la evaluación de la eficiencia del gasto público cabe diferenciar, en principio, los trabajos basados en medir la eficiencia de servicios públicos determinados (y/o subsectores de las AAPP) y los centrados en

⁴ Un análisis más detallado de este tipo de dificultades se presenta en Domínguez (1990 y 2004).

⁵ La solución adoptada por la mayoría de los sistemas de contabilidad nacional, entre ellos el SEC, se basa en aplicar una convención, según la cual el valor de la producción pública se mide por el coste de producción; es decir, por la suma del consumo intermedio, remuneración de asalariados y consumo de capital fijo; que como se sabe es equivalente al consumo público.

Sin embargo, el coste de los factores no se puede considerar como una buena aproximación al valor de dicha producción, ya que un aumento en el importe de este coste no siempre refleja una mayor producción de servicios públicos, sino que puede responder a un encarecimiento de dicha actividad productiva como consecuencia de procesos inflacionistas o de una utilización excesiva –incluso despilfarradora– de los factores por parte del sector público. Además, hay que señalar que un inconveniente fundamental del método basado en la convención contable anterior, es que no recoge dentro del valor atribuido a la producción pública ni los beneficios ni las rentas del capital, a pesar de que si estén incluidas parcialmente en otras partidas de la contabilidad nacional como son los intereses de la deuda pública.

la eficiencia global del conjunto de las AAPP. Las herramientas de evaluación al servicio de esta doble cuantificación, tanto en el ámbito público como privado, tradicionalmente se clasifican en las técnicas frontera y no frontera. Las primeras, se basan en la estimación de una frontera que representa el comportamiento óptimo, especificando el valor máximo o el mínimo de la función que puede ser registrado bajo ciertas condiciones impuestas por la tecnología. El índice de eficiencia así obtenido es representativo de la distancia existente entre los valores observados de la entidad productiva y los valores óptimos representados mediante la frontera⁶. Por el contrario, las técnicas no frontera se centran en la elaboración de indicadores representativos de la actuación y gestión del sector público.

Puesto que el interés en este apartado se circunscribe a la evaluación del sector público en su conjunto, no se va a profundizar en los numerosos trabajos, y de reconocido prestigio, realizados en nuestro país referidos a la medición de la eficiencia de servicios concretos, siendo los que más atención han recibido la educación y la sanidad. Otros servicios objeto de este tipo de investigación son los siguientes: justicia, seguridad ciudadana, gestión e inspección tributaria, gestión de los programas de lucha contra la pobreza, recogida de basuras, servicio de protección contra incendios, provisión municipal de infraestructuras y políticas públicas de I+D⁷. En resumen, todos estos análisis ofrecen, con mayor o

menor intensidad, una falta de eficiencia en la asignación de los recursos públicos, siendo la técnica frontera Análisis Envolvente de Datos (DEA)⁸ la más extendida en esta parcela.

Sin embargo, en los últimos años, en un contexto cada vez más globalizado, se ha impuesto la necesidad de medir la eficiencia global del conjunto de las AAPP de un país para, por ejemplo, comparar su posición relativa en función de este parámetro en el ámbito internacional. En consecuencia, se ha avanzado en la elaboración y perfeccionamiento de nuevos métodos que cumplan con este objetivo global de medición. Entre estas metodologías destaca la vía iniciada en España con los trabajos de Valle (1989, 1992), y que ha tenido continuación en los de Rueda (2005) y Domínguez y Rueda (2005). Esta propuesta consiste en construir, por un lado, un indicador sintético representativo de la producción pública total y, por otro, un indicador del coste de dicha producción.

El indicador sintético de output se construye a partir de la agregación de los indicadores de producto parcial más representativos (de los disponibles) de las principales categorías funcionales de gasto público consideradas en el SEC-95, a saber: orden público y seguridad; asuntos económicos; transportes y comunicaciones; vivienda y servicios comunitarios; sanidad; ocio, cultura y religión; educación; y protección social. En la selección de estos indicadores de producto parcial se han seguido dos

⁶ Los distintos modelos frontera se diferencian en la forma de especificación y estimación de la frontera. En primer lugar, la frontera puede definirse como una relación paramétrica o no paramétrica, según si se especifica o no *a priori* una forma funcional concreta. En segundo lugar, la frontera puede tener un carácter determinista (cualquier alejamiento de una unidad productiva de la frontera se debe a razones de ineficiencia y no se acepta la posibilidad de que existan *shocks* aleatorios ni perturbaciones estadísticas) o estocástico (se admite la presencia de tales *shocks* y perturbaciones). Además, la existencia o no de una relación estadística entre el producto observado y el de la frontera permite hablar de una técnica estadística o matemática, respectivamente. Entre los métodos frontera ocupa un lugar destacado en las aplicaciones empíricas al sector público el Análisis Envolvente de Datos (DEA). Vid. Forsund, Lovell y Schmidt (1980), Lovell (1993), y Pedraja y Salinas (2004).

⁷ Al respecto pueden verse las distintas contribuciones recogidas en Papeles de Economía Española (2003) y Economistas (2005). Además de los estudios intra sector público, existe un enfoque alternativo centrado en evaluar la eficiencia de las empresas públicas en términos relativos, en comparación con las empresas privadas. Vid., por ejemplo, Argimón et al. (1997).

⁸ Esta buena acogida en el ámbito de la evaluación pública se explica, entre otros factores, por ser una técnica no paramétrica, por lo tanto, no exige especificar *a priori* una forma funcional que interprete el proceso productivo público. Además, se ajusta bien a aquellos casos donde los precios son desconocidos o poco fiables y destaca su capacidad para trabajar con múltiples inputs y outputs; circunstancias éstas que concurren en el sector público.



critérios básicos: en primer lugar, al centrarse el análisis en el ámbito de las AAPP, se han rechazado todas aquellas variables representativas de la actividad de las empresas públicas; y, en segundo lugar, únicamente se han aceptado aquellos indicadores relacionados con la producción de servicios públicos, es decir, con el consumo público, y no los que manifiestan un gasto en inversión.

Ante la ausencia de otras vías de agregación factibles (fundamentalmente por la escasez de información estadística), y siguiendo las recomendaciones

metodológicas de Ohlsson (1987) y Goudrian, de Groot y van Tulder (1987), dicho indicador sintético se calcula para el período 1985-2002 a partir de la media aritmética ponderada de los respectivos indicadores de producto parcial. Los coeficientes de ponderación aplicados coinciden con el consumo público relativo anual correspondiente a cada una de las funciones de gasto público consideradas⁹. Por otro lado, la medida representativa del coste de dicha producción es el consumo público civil ajustado¹⁰.

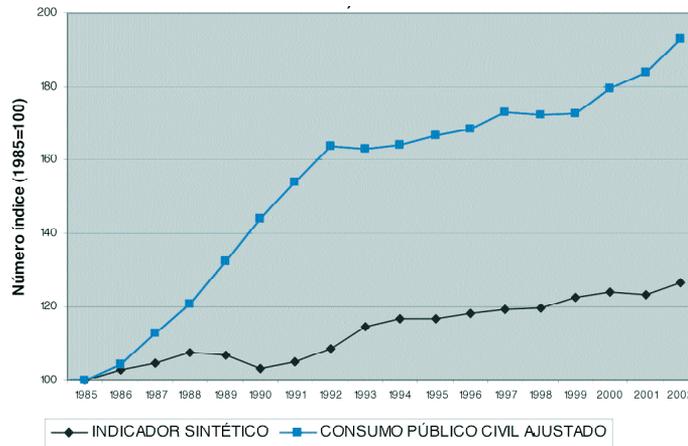
El importante diferencial registrado en la evolución, durante el período 1985-2002, del indicador sintético de producto público y del coste derivado, reflejado en el gráfico 1 pone de manifiesto el excesivo crecimiento del consumo de los factores productivos y/o su coste en relación al output producido. En efecto, para el período analizado, las tasas de variación media anual acumulativas para el consumo público civil ajustado y el indicador sintético de producción ascienden a 3,93% y 1,41%, respectivamente. Teniendo en cuenta, además, que cuando se utilizan otras medidas de agregación, como la media cuadrática, la referida tasa correspondiente a la producción pública se sitúa próxima al 2,65%, puede concluirse que su media de crecimiento se encuentra cercana al 2%. En consecuencia, el mayor crecimiento (casi el doble) registrado por el coste de la producción pública, respecto al del indicador sintético de la misma, se configura como una aproximación a la medida de la ineficiencia, que impide optimizar las actuaciones de nuestras AAPP. Así, este resultado deja entrever la existencia de un posible margen de mejora en la asignación de los recursos públicos para reducir dicha brecha de ineficiencia¹¹.

⁹ La utilización del consumo público, dentro del que se computa el consumo anual de capital fijo, permite la consideración del gasto en capital, no obstante lo indicado anteriormente.

¹⁰ Al no considerarse en este análisis el consumo público destinado a la defensa nacional, ante la imposibilidad de disponer de información estadística (declarada confidencial) sobre indicadores de producto en esta parcela de la actuación pública, se le añade al consumo público el calificativo de "civil". Para una mayor información sobre el cálculo de este coste, vid. Rueda (2005).

¹¹ Es preciso señalar, no obstante, que el diferencial de crecimiento entre el coste y el producto ha registrado notorios cambios en el transcurso del período analizado, apreciándose una clara disminución desde comienzos de los años noventa, para situarse, en los últimos años analizados, en el entorno de los 2 puntos porcentuales.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA (INDICADOR SINTÉTICO) Y SU COSTE



Fuente: Dominguez y Rueda (2005).

La principal ventaja que se detecta en esta técnica consiste en que permite evaluar la eficiencia total de las AAPP de un país y, además, en caso de que la información estadística referida a los outputs y costes del conjunto de los servicios públicos sea homogénea entre distintos países, facilita la comparación internacional. Por el contrario, la dificultad básica de este método reside precisamente en que demanda la elaboración de un indicador sintético de la producción pública a partir de la agregación de indicadores físicos representativos de los outputs de los principales servicios públicos. Por tanto, las exigencias informativas en este caso, como se puede deducir a raíz de la multiplicidad de outputs públicos generados, son muy importantes. En definitiva, esta vía de análisis demanda que deje de aceptarse la tradicional convención contable según la cual el valor de la producción pública se mide mediante el consumo público. Así, Pritchard (2003) apunta que, “el volumen de producto público no tiene por qué ir de la mano del gasto

público. Son conceptos diferentes. El gasto ha sufragado los recursos; el producto es lo que es creado como resultado de aunar dichos recursos. El volumen de producto ... se mide independientemente del gasto ... en términos de lo que es producido para un consumidor”.

En este sentido, la recién estrenada Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas puede colaborar, como se indica en el detalle de sus funciones, a mejorar la oferta de la información estadística oficial disponible en esta parcela —tarea nada sencilla pero necesaria—, de modo que los indicadores de producto resultantes ganen en cobertura, representatividad y homogeneidad.

En este punto hay que subrayar que en los últimos años se ha extendido la práctica de elaborar indicadores físicos de los distintos servicios públicos que facilitan la confección de una medida del producto público total en países como Suecia, Noruega, Reino Unido, Francia, Nueva Zelanda, Irlanda y Holanda, entre otros.

4. EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO Y LA EFICIENCIA PÚBLICA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

4.1. Resultados a partir de la evidencia empírica

Las mayores exigencias de competitividad derivadas del actual proceso de globalización se traducen en la esfera pública en potenciar los esfuerzos de cada administración nacional para conseguir un gasto público cada vez más eficiente. En consecuencia, se precisa también a escala internacional de algún método de medición de la eficiencia pública en comparación con otras administraciones extranjeras que permita construir un *ranking* de referencia, a partir del cual se puedan cuantificar los avances logrados por cada sector público.

En este sentido, cabe destacar, en primer lugar, la propuesta de Valle (1989), denominada metodología de los “costes privados” de la producción pública. Se trata de un modelo frontera (la cual está formada por el sector privado o empresarial de cada país), cuyo objetivo consiste en comparar el coste de la producción generada por las AAPP con el coste de la producción que obtendría el sector empresarial si utilizara los mismos factores productivos que realmente emplean las AAPP. Si utilizando los mismos inputs, el coste incurrido por el sector público supera al registrado por el sector empresarial, existe un exceso de coste en el proceso productivo público. Precisamente este exceso de coste sería representativo de la menor eficiencia relativa con la que las AAPP utilizan los recursos públicos.

La utilización de esta metodología presenta importantes ventajas; a saber: permite evaluar la eficiencia pública total del conjunto de las AAPP; posibilita medir dicha eficiencia en términos relativos (o lo que es lo mismo, en relación a sus respectivos sectores privados o empresariales); facilita el análisis de la eficiencia pública (total y rela-

tiva) en el ámbito internacional; y, por último, aunque no menos importante, no exige elaborar una medida física del producto público total sino del coste, de modo que la comparación entre el sector público y empresarial se ha establecido en este tipo de enfoque en términos de costes. Sin embargo, el principal inconveniente detectado en esta metodología reside en que precisa ajustar una función representativa de los costes del output público total.

A través de esta técnica, en Rueda (2005) se ha contrastado positivamente, para la media del período 1996-1998, la menor eficiencia relativa con la que actúan las AAPP de los países de la Unión Europea (UE)¹² y Estados Unidos. Concretamente, España ocupa el duodécimo lugar, registrando un exceso de coste del sector público frente al privado del 27,40%, aproximadamente (es decir; en el sector público es un 27,40% más caro producir los servicios públicos que en el sector privado, bajo la hipótesis de que éste empleara para ello los mismos factores productivos de titularidad pública). Además, resulta bastante significativa la ordenación de los países que se obtiene en este análisis en función de la eficiencia relativa de sus respectivas AAPP, reflejada en el cuadro 1. En efecto, generalmente son los países más desarrollados de esta muestra, como Estados Unidos, y los países nórdicos, caracterizados estos últimos tradicionalmente por una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos, como es el caso de Suecia y Finlandia, los que presentan unas AAPP con una mayor eficiencia relativa frente al sector privado. Por el contrario, las AAPP menos eficientes en términos relativos corresponden a los países con un menor grado de desarrollo económico de la muestra considerada, como es el caso de España, Portugal y Grecia¹³.

¹² Excepto Luxemburgo, al no estar disponible toda la información estadística necesaria para el análisis.

¹³ Debe subrayarse que la ordenación anterior es bastante similar, en líneas generales, al ranking obtenido cuando se aplica, a la misma muestra y durante el mismo período, la técnica no paramétrica DEA (*Data Envelopment Analysis*) con el objetivo de evaluar la eficiencia media de las respectivas AAPP. Vid. Rueda (2005).

Cuadro 1 EXCESO DE COSTE EN EL SECTOR PÚBLICO (AAPP)

Media 1996-1998	
Suecia	3,95
Estados Unidos	4,79
Austria	5,38
Finlandia	7,52
Países Bajos	10,17
Alemania	10,41
Reino Unido	10,96
Francia	13,70
Bélgica	15,27
Dinamarca	15,38
Irlanda	16,60
España	27,40
Italia	32,70
Grecia	42,20
Portugal	67,96

RESPECTO AL SECTOR PRIVADO (Porcentaje)

Fuente: Rueda (2005).

Una segunda alternativa de medición a escala internacional es la ofrecida por Afonso et. al (2003). En su análisis parten de la hipótesis de que la actuación del sector público depende de los valores alcanzados por un conjunto de siete indicadores económicos y sociales: los cuatro primeros corresponden a los ámbitos de la administración, educación, salud e infraestructuras públicas; los tres restantes reflejan las tradicionales funciones musgravianas (distribución de la renta, estabilidad económica y eficiencia

asignativa, entendida esta última como el comportamiento macroeconómico). Cada uno de estos indicadores se construye a partir de una serie de variables socioeconómicas y posteriormente se combinan en un único indicador representativo de la actuación global del sector público, para el que se ofrecen datos de 23 países de la OCDE en el año 2000.

A través de la aplicación de una técnica no paramétrica más flexible que el DEA, el FDH (Free Disposal Hull), evalúan la eficiencia en términos de inputs y de outputs para la muestra anterior. Los resultados revelan en este caso que la eficiencia en términos de inputs de España se sitúa en 0,80, lo que significa que podría alcanzar el mismo nivel de producto usando sólo el 80% de los recursos que utiliza¹⁴. A su vez, la eficiencia en términos de output es de 0,78, de donde se desprende que podría aumentar su producción en un 22% a partir del consumo observado de recursos si se situara en la frontera de producción. Para la media de la UE-15 la eficiencia en términos de inputs y de outputs asciende al 0,73 y 0,82, respectivamente.

4.2. Recientes medidas de mejora de la eficiencia pública en los países de la OCDE

A tenor de los resultados anteriores en la mayoría de los países de la OCDE se impone la necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público, para de este modo poder hacer frente con los recursos actuales a una mayor demanda de servicios y prestaciones. La experiencia desarrollada en este sentido en los países de la OCDE desde principios de los noventa indica que este proceso de reforma generalizado se ha basado en tres áreas de actuación básicas: el proceso presupuestario; la introducción de nuevas prácticas de gestión; y la incorporación de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos. Un resumen de las principales medidas adoptadas por cada uno de los países analizados en este trabajo

¹⁴ Un resultado casi idéntico, representativo de la ineficiencia con la que se emplean los recursos públicos en nuestro país, se obtiene en Rueda (2005), mediante la aplicación del DEA a los países de la UE-15. En efecto, en este caso la eficiencia correspondiente a España asciende a 0,79. Por otro lado, la eficiencia media en términos de inputs registrada para el conjunto de la UE-15, exceptuando Luxemburgo, es de 0,86.

se recoge en la tabla 3.

En primer lugar, un objetivo prioritario consiste en lograr una mayor sensibilización del proceso presupuestario a las prioridades de gasto, que permita contener el crecimiento del gasto público. Esta vía se ha traducido en el desarrollo de tres estrategias básicas; a saber: introducir o redefinir una serie de “reglas fiscales” con el objetivo de limitar adecuadamente los déficits, gastos, impuestos o deuda pública, permitiendo así la consolidación fiscal y el control del aumento del gasto público; reforzar la perspectiva del medio plazo en el proceso presupuestario anual para identificar los efectos y costes actuales y futuros asociados a los programas de gasto; y, adicionalmente, reducir la fragmentación del proceso presupuestario, evitando así la falta de transparencia en la asignación de los recursos públicos a las políticas prioritarias de gasto¹⁵.

En suma, las iniciativas de reforma en el proceso presupuestario y control del gasto en el ámbito de la OCDE se dirigen fundamentalmente, en opinión

de Zapico (2002), al diseño de instituciones o normas presupuestarias y su consolidación con mecanismos de transparencia y sistemas de exigencias de responsabilidades que fomenten la credibilidad, compromiso y motivación en el cumplimiento de estas normas por parte de los políticos y gestores públicos.

En segundo lugar, se han introducido nuevas prácticas de gestión para mejorar la eficiencia del gasto público¹⁶. Pretendiendo mejorar los resultados (outcomes) alcanzados por el gasto público, para así obtener mayores ganancias de eficiencia, muchos países han introducido nuevas formas de gestión, inyectando, además, una mayor flexibilidad en la forma de proceder de las agencias públicas. Sin embargo, la medición de los resultados alcanzados y la creación de los incentivos apropiados para tales mejoras no ha sido tarea fácil. Estas dificultades se acentúan considerablemente cuando se pretende obtener una medida de dicha eficiencia para el conjunto de las administraciones públicas, fundamentalmente por la ausencia de una defini-



¹⁵ En la mayoría de los países de la OCDE los presupuestos se han reestructurado en forma de programas definidos en función de los objetivos a alcanzar. Así, la tercera parte de aquéllos ofrecen información sobre la ejecución y objetivos del gasto público en su presupuesto o en documentos adicionales que lo acompañan.

¹⁶ Un análisis exhaustivo de las principales razones por las que resulta imprescindible mejorar la eficiencia del sector público se recoge en Valle (2003).

Tabla 3
PRINCIPALES MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN LA OCDE

	I. Proceso presupuestario		II. Nuevas prácticas de gestión		III. Mecanismos de mercado		
	"Reglas fiscales" de control del gasto público	Mayor transparencia presupuestaria y Programas	Gestión orientada a los resultados	Reforma de gestión de los recursos humanos	Oferta		Demanda
					Benchmarking	Subcontratación y oferta competitiva	
Australia	X	X	X				X
Austria	X			X		X	
Bélgica	X		X				
Canadá	X	X	X	X			
Dinamarca	X		X	X			X
Finlandia	X	X	X	X	X	X	
Francia		X	X		X	X	
Alemania	X						
Grecia				X			
Islandia			X	X	X	X	
Irlanda			X	X	X	X	X
Italia		X	X	X		X	
Japón	X	X			X	X	
Luxemburgo			X				
Holanda	X	X					
Nueva Zelanda	X	X	X	X			X
Noruega	X	X	X		X	X	X
Portugal				X	X	X	
España	X		X				
Suecia	X	X	X		X		X
Reino Unido	X	X	X	X		X	X
Estados Unidos	X						

Fuente: Elaboración propia a partir de Journaud et al. (2004).

Entre las principales iniciativas adoptadas por estos países durante el período analizado para reformar la gestión del sector público, destacan, por un lado, la implantación de una gestión orientada a los resultados¹⁷ y la reforma practicada en la gestión de los recursos humanos (centrada en adaptar la fuerza laboral pública a las nuevas necesidades de servicios públicos generadas por los cambios demográficos).

Por otro lado, se han implantado sistemas de retribución y promoción en función de los resultados alcanzados por los empleados públicos, para estimular así su productividad y eficiencia (entre estos países se encuentran Canadá, Dinamarca, Islandia, Irlanda, Italia, México, Nueva Zelanda y el Reino Unido).

Por último, en la parcela de la provisión de los servicios públicos se han incorporado mecanismos de mercado. Dichos mecanismos y su implementación tienen un papel clave en la mejora de la eficiencia del gasto público, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Así, por el lado de la oferta, a través de la utilización de tres instrumentos fundamentales como son el *benchmarking*; la subcontratación y oferta competitiva; y mediante el incremento de las posibilidades de elección de los usuarios se ha inyectado mayor competencia entre los oferentes de bienes y servicios financiados públicamente lo cual puede incrementar la eficiencia en términos de costes y el grado de cobertura de las necesidades sociales.

Por el lado de la demanda, la financiación por parte de los ciudadanos de un porcentaje del coste de los servicios públicos¹⁸ (mediante la exigencia de precios públicos o tasas, por ejemplo) puede ayudar a enfriar una demanda excesiva de los bienes y servicios tradicionalmente provistos de una forma gratuita.

5. CONCLUSIONES

En el ámbito de la gestión pública, a lo largo de las últimas décadas y en los países occidentales, se ha acentuado el interés por la mejora de la eficiencia del gasto público. Así, técnicos, políticos y científicos se afanan por averiguar si, con los recursos públicos utilizados, se obtiene el producto óptimo y/o si el nivel de producto obtenido podría alcanzarse con una menor cantidad de recursos. Por tanto, como ha escrito Musgrave (1997), el objetivo no es el “adelgazamiento del gobierno”, sino cómo mejorar su eficiencia, lo cual a posteriori sí permitiría reducciones en el gasto público.

La reciente creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas es de lo más oportuna, ya que supone un respaldo institucional a este objetivo. A través de esta agencia se pueden reforzar todas aquellas medidas involucradas en este proceso de mejora, como es, por un lado, la ampliación de la calidad informativa y cobertura de determinados indicadores de producción de servicios públicos, coste, etc...imprescindibles en este tipo de evaluación en términos de eficiencia; y, por otro, la implantación de esta clase de evaluaciones con cierta periodicidad. En este sentido, sirven de referencia iniciativas como la puesta en marcha en el Reino Unido para incrementar la eficiencia en el sector público local. En concreto, se ha establecido como objetivo alcanzar unas ganancias de eficiencia de un 2,5% anual, con la restricción de que al menos la mitad de tales ganancias se han de materializar en recursos que se puedan reasignar a otras políticas, según indica Domínguez (2005). El resto se pretende conseguir mediante mayores cotas de calidad en los servicios públicos o la producción de outputs adicionales a partir del mismo consumo de factores.

¹⁷ El principal inconveniente de este tipo de medidas reside en que dependen de una adecuada definición de los objetivos a alcanzar, lo cual exige la confección de unos indicadores completos de la ejecución o resultados. En este punto, un conjunto de países ha mostrado un especial interés en desarrollar y reforzar las evaluaciones de los resultados por parte de auditores independientes y en comparar los resultados registrados con los objetivos previstos inicialmente.

¹⁸ En el trabajo de López Casanovas (2003) se exponen los principales aspectos teóricos que caracterizan la aplicación de estos mecanismos de copago y se valoran sus efectos sobre la eficiencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Afonso, A.; Schuknecht, L., y Tanzi, V. (2003):** “Public sector efficiency: an international comparison”, ECB, *Working Papers Series*, julio 2003.
- Argimón, I.; Artola, C., y González-Páramo, J. M. (1997):** “Empresa pública y privada: titularidad y eficiencia relativa”, *Documento de Trabajo n° 9723*, Servicio de Estudios, Banco de España, Madrid.
- Domínguez, J. M. (1990):** “Provisión y producción de servicios colectivos: principales aspectos teóricos y metodológicos”, *Hacienda Pública Española*, n° 116.
- Domínguez, J. M. (2004):** “La producción de servicios públicos: concepto, cuantificación y aproximación al caso español”, en Rueda (2004b).
- Domínguez, J. M. (2005):** “El presupuesto de gastos de la Junta de Andalucía”, Observatorio Económico de Andalucía, mimeo.
- Domínguez, J. M., y Rueda, N. (2005):** “Una aproximación a la valoración de la eficiencia pública”, *Economistas*, n° 104.
- Economistas (2005)**, n° 104, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid. Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001): *Manual on Fiscal Transparency*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001):** *Manual on Fiscal Transparency*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C.
- Forsund, F. R.; Lowell, C. A. K., y Schmidt, P. (1980):** “A survey of frontier production functions and of their relationship to efficiency measurement”, *Journal of Econometrics*, vol. 13, n° 1.
- Garde, J. A. (coord.) (2005):** *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación*. Informe Comisión Expertos, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.
- Goudrian, R.; de Groot, H., y Van Tulder, F. (1987):** “Public sector productivity: recent empirical findings and policy applications” en Haveman, R. H. (ed.), *Public Finance and Public Employment, Proceedings of the 41st Congress of the International Institute of Public Finance*, Wayne State University Press, Detroit.
- Joumard, I.; Kongsrud, P.M.; Nam, Y.S., y Price, R. (2004):** “Enhancing the effectiveness of public spending: Experience in OECD countries”, OECD Economics Department *Working Papers* n° 380, París.
- López Casanovas, G. (dir.) (2003):** *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, La Caixa (Colección de Estudios Económicos), Barcelona.
- Lovell, C. A. K. (1993):** “Production frontiers and productive efficiency”, en Fried, H. O., Lovell, C.A.K. y Schmidt, S. S. (eds.), *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*, cap. 1, Oxford University Press, New York.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2004):** *Informe de la Comisión para el Estudio y la Creación de la Agencia Estatal de la Calidad de los Servicios Públicos y de las Políticas Públicas*, octubre, Madrid.
- Musgrave, R. (1997):** “Reconsidering the fiscal role of government”, *American Economic Review*, 87.
- OCDE (1995):** *Budgeting for results: Perspectives on Public Expenditure Management*, París.
- OCDE (1999):** *Performance contracting*, PUMA, París.
- OCDE (2001):** “Outcome focused management and budgeting”, 22nd *Annual Meeting of senior Budget Officials*, PUMA/SBO (4 mayo, París).

Ohlsson, I. (1987): *Public Services: A Searchlight on Productivity and Users. Report to the Expert Group on Public Finance*, Swedish Ministry of Finance, Estocolmo.

Papeles de Economía Española (2003), nº 95, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.

Pedraja, F., y Salinas, J. (2004): "La evaluación de la eficiencia en el sector público mediante aproximaciones no paramétricas: algunas reflexiones metodológicas", en Rueda (2004b).

Pritchard, A. (2003): "Understanding government output and productivity", *Economic Trends*, nº 596.

Rueda, N. (2004a): "Una aproximación a la medida de la eficiencia global de las Administraciones Públicas en el ámbito internacional", en Rueda (2004b).

Rueda, N. (coord.) (2004b): *Evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación*, Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid.

Rueda, N. (2005): *Análisis Económico de la Eficiencia Pública*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

Sánchez Revenga, J. (2004): "Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2004: características y prioridades", *Presupuesto y Gasto Público*, 34.

Valle, V. (1989): "La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española", *Papeles de Economía Española*, nº 41.

Valle, V. (1992): "La eficacia del gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, nº 52/53.

Valle, V. (1993): "La modernización del sector público español: una perspectiva funcional", *Papeles de Economía Española*, nº 57.

Valle, V. (2003): "La mejora de la eficiencia de los servicios públicos: viejos y nuevos argumentos en su apoyo", *Cuadernos de Información Económica*, nº 175.

Zapico, E. (2002): "Reformas en la gestión del gasto público en la OCDE: sugerencias para una NLGP", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30.