

Análisis económico de la eficiencia pública,

Nuria Rueda López, Instituto de Estudios Económicos, Colección Estudios, Madrid, 2005, 262 págs.

La asimetría tradicionalmente existente dentro de la teoría de la Hacienda Pública —sólo corregida en el último tercio del siglo veinte— entre las vertientes de la imposición y del gasto público ha sido especialmente acusada en el ámbito de la eficiencia. Así, el hecho de que en el magistral repaso histórico, sobradamente conocido, de los desarrollos doctrinales de dicha disciplina llevado a cabo por R. A. Musgrave en 1985 (*A brief history of fiscal doctrine*) aparezca exclusivamente el tratamiento de la eficiencia en conexión con la imposición es bien ilustrativo al respecto. Lo anterior quizás no resulte extraño en el contexto de un armazón teórico en el que el fallo del mercado se concebía como una condición necesaria y suficiente para la intervención del sector público en la economía, partiendo de la premisa de que éste actuaría correctamente siempre que se estableciera la pauta de actuación necesaria.

De forma ciertamente paradójica, la preocupación por el logro de la eficiencia en la asignación de los recursos, uno de los ejes fundamentales para justificar la intervención estatal en la economía, ha permanecido durante décadas ignorada en relación con la actuación del propio sector público. El predominio durante una larga etapa de una visión ingenua sobre el funcionamiento de este sector no ha sido, por supuesto, ajeno a la situación descrita. La existencia de enormes dificultades para la definición, medición y valoración de la producción pública se ha erigido, a su vez, como una barrera infranqueable que ha ido frustrando los sucesivos intentos por resolver los problemas metodológicos planteados. Para reforzar, si cabe, un blindaje tan férreo, durante la que se conoce como la época dorada de la intervención del sector público, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cualquier intento aproximativo desde la eficiencia corría un serio riesgo de ser etiquetado, tal vez de manera completamente errónea, como un ataque al ejercicio de las funciones atribuidas al Estado en una economía de mercado de carácter mixto.

Sin embargo, como muchas veces suele ocurrir, han sido los hechos económicos los que han actuado como el más eficaz acicate de los cambios doctrinales. La generalización de las políticas de consolidación fiscal y estabilidad presupuestaria, las ingentes necesidades de gasto público, los procesos de globalización e integración económicas, las restricciones y dificultades existentes para el incremento de la presión fiscal, entre otros factores, han llegado a colocar en un primer plano el objetivo de la eficiencia como única alternativa para mantener y mejorar el nivel efectivo de prestación de los servicios públicos, y permitir dar cabida dentro de los presupuestos a los programas de gasto necesarios para hacer frente a los nuevos retos económicos planteados. De enemigo potencial del Estado del Bienestar, el énfasis en la eficiencia se ha convertido, en la práctica, en uno de los principales aliados para su supervivencia.

Dentro de esta nueva corriente, especialmente a lo largo de la última década, son numerosas las investiga-

ciones realizadas en España con el propósito de analizar la eficiencia de servicios públicos concretos, mientras que, sin duda por la magnitud de la tarea y las dificultades inherentes, el estudio de la eficiencia del sector público desde una perspectiva global ha sido objeto de una menor atención, pese a los trabajos pioneros iniciados por el profesor Victorio Valle hacia finales de los años ochenta, bajo un enfoque tendente a compatibilizar la necesaria intervención pública en la economía con la imprescindible racionalidad en el uso de los recursos, ya sean públicos o privados. Hay que felicitar, pues, por el hecho de que dicha línea de investigación haya tenido continuidad en los trabajos de la profesora Nuria Rueda, que, en esta ocasión, se plasman en la obra editada por el Instituto de Estudios Económicos aquí reseñada.

El libro está estructurado en siete capítulos, además de otro final dedicado a las conclusiones. En el primero se ofrece una visión panorámica ilustrativa acerca de las principales cuestiones que se suscitan en torno a la medición y la cuantificación de la producción pública. Tomar conciencia de los problemas intrínsecos existentes en este terreno es requisito ineludible para cualquier aproximación al estudio de la eficiencia pública. La identificación tradicional, fruto de las convenciones contables, entre gasto y producto público hoy día no es sostenible, por lo que es necesario profundizar, como se hace en la obra comentada, en la búsqueda de alternativas para poder percibir cuáles son los productos efectivos en los que se materializa el gasto público realizado. No en menor medida resulta clarificador el capítulo segundo, en el que se efectúa una delimitación de conceptos distintos, que a veces se utilizan indebidamente como sinónimos, como son los de productividad, economía, eficacia y eficiencia, y se exponen las diferentes técnicas existentes para la medición de esta última.

Tras la exposición de los mencionados aspectos teóricos, en el capítulo tercero se inicia la incursión en el terreno aplicado con una minuciosa selección de indicadores representativos del producto público en cada una de las principales funciones del gasto público en España. Una vez culminada esa ardua tarea, en el capítulo siguiente se acomete otra, tal vez de menor esfuerzo recopilatorio pero de extrema complejidad, la de construcción de un indicador sintético de la producción pública. Varias son las vías que explora la autora con este propósito, a fin de obtener un indicador cuya evolución se compara con la de la producción privada y con la del consumo público en el período 1985-1998. Más adelante, con base en la metodología propuesta por el profesor Valle, a partir de la estimación de una función de la producción pública agregada, se lleva a cabo un análisis de la productividad.

El capítulo quinto vuelve a adentrarse en el campo metodológico, en esta ocasión con objeto de exponer los fundamentos de la aplicación de la técnica no paramétrica DEA (análisis envolvente de datos) para el análisis de la eficiencia en el ámbito del sector público, que, para el caso de los países integrantes de la UE-15 y Estados Unidos, se aborda en el capítulo sexto. El capítulo séptimo, por último, se dedica a un análisis, para el mismo conjunto de países, de la eficiencia pública, a partir de la metodología de los costes privados de la producción pública planteada por Victorio Valle.

Desde nuestro punto de vista, el trabajo realizado por la profesora Rueda reúne una serie de cualidades nada frecuentes, sobre todo de forma simultánea. De entrada, tiene unos objetivos bien trazados y una estructura bien planteada y delimitada. Asimismo, ofrece una visión panorámica actualizada, sustentada en una amplia bibliografía, de los principales desarrollos teóricos que permite calibrar el estado de la cuestión objeto de estudio. El trabajo contiene un ambicioso planteamiento de la eficiencia del sector público desde un punto de vista global, lo que implica una clara diferenciación respecto a otras investigaciones realizadas para el caso español centradas en servicios públicos concretos. A su vez, la metodología aplicada es rigurosa e innovadora. La autora no se conforma con la utilización de alguna técnica específica, sino que opta por aplicar distintos enfoques que contribuyen a dar mayor solidez a los resultados obtenidos. La investigación se sustenta en una intensa labor en la búsqueda y selección razonada de indicadores representativos de la actividad de las administraciones públicas, lo que, sin duda la ha obligado a enfrentarse a una tarea ímproba, en la obtención de datos de una multiplicidad de organismos públicos y el manejo de numerosas fuentes estadísticas. Finalmente, el trabajo publicado se caracteriza por una enorme minuciosidad, y en él la autora no hace concesiones, llegando a descender a detalles y aspectos a veces inverosímiles en el proceso de elaboración argumental.

La obra comentada constituye, en definitiva, una aportación relevante que contribuye destacadamente al conocimiento en un área de suma trascendencia como es la eficiencia del gasto público, al tiempo que abre nuevas perspectivas para el desarrollo de investigaciones ulteriores. Sentado lo anterior, sería completamente absurdo pretender que con este trabajo haya podido quedar zanjada una cuestión tan compleja y espinosa como es el análisis económico de la eficiencia pública, máxime cuando se adopta una perspectiva global. Baste recordar que algunos de los más destacados economistas llevan décadas esforzándose por encontrar vías para la medición y valoración de la producción pública sin haber logrado alcanzar resultados satisfactorios. Con tales antecedentes, intentar desbrozar el camino para tratar de aportar alguna luz sobre la eficiencia global del sector público representa en sí mismo un esfuerzo de tal calibre que sólo puede sustentarse en una profunda vocación investigadora y en una férrea voluntad como las acreditadas por la profesora Rueda.

El uso de los indicadores físicos de producto, pese a su valor añadido informativo y, sobre todo, su superioridad frente a la tradicional identificación entre gasto público y producción pública, se enfrenta a una serie de importantes escollos metodológicos. La propia selección de indicadores es un cometido básico, como también lo es la garantía de su representatividad de actividades públicas de calidad comparable. Una vez seleccionado el conjunto idóneo de indicadores ha de procederse a la fase crucial de la agregación. La utilización del consumo público anual como factor de ponderación conlleva el riesgo de introducirnos en un círculo vicioso en la medida en que podría prevalecer el problema que se pretendía evitar, a saber, que sean los costes de producción los que determinen la magnitud de la producción pública. La naturaleza de los servicios públicos, en particular en aquéllos de carácter preventivo, obliga asimismo a extremar las

cautelos al efectuar un seguimiento de la evolución de los indicadores de producto.

A través de diferentes enfoques, las estimaciones realizadas por la profesora Rueda aportan indicios acerca de la existencia de ineficiencia en el ámbito del sector público español, como también se constata en otros países, tanto en términos de *inputs* como de *output*, conclusión respaldada, incluso con el mismo orden de magnitud, en otros estudios recientes de alcance internacional. Así, los dos interrogantes básicos que se suscitan en relación con la eficiencia pública —¿podría lograrse el mismo nivel de producción con menores recursos?, ¿podría lograrse un mayor nivel de producción con los mismos recursos?— encuentran una respuesta afirmativa, no ya a partir de una mera intuición sino de una base empírica.

A nuestro juicio, la obra aquí reseñada está llamada a convertirse en una referencia imprescindible, en un auténtico vademécum, para todos los investigadores interesados en el estudio de la eficiencia pública, además de ser de gran utilidad para aquellos organismos encargados de velar por la mejora de la asignación de los recursos en el campo del sector público.

Por todo lo anterior, creemos que la autora merece la más sincera felicitación por el excelente trabajo realizado, felicitación que también debe hacerse extensiva al Instituto de Estudios Económicos por su publicación. Si en una ocasión Keynes llegó a afirmar que *"la eficiencia económica requiere crítica, precaución y conocimiento técnico"*, en nuestra opinión, la obra de Nuria Rueda ha sabido aunar esos tres ingredientes imprescindibles, lo cual en sí mismo es ya un mérito nada desdeñable.

José M. Domínguez Martínez
Universidad de Málaga

Organización Económica Internacional,
Eduardo Cuenca García, Pearson-Prentice Hall,
Madrid, 2004, 380 págs.

El estudio de las relaciones económicas internacionales y la forma en que se organizan los sujetos que están implicados en estas relaciones han experimentado un crecimiento espectacular en el transcurso del siglo XX. Los cambios radicales que se han producido en los terrenos político, económico y técnico, la desaparición de las estructuras de origen colonial y la aparición de nuevos estados en la escena internacional han imprimido un carácter multilateral a las relaciones internacionales, especialmente en el terreno económico. El mantenimiento de la paz, la presión de la población sobre los recursos, los problemas de carácter ecológico o la persistencia de la pobreza en el mundo son algunos de los conflictos globales que requieren soluciones en el ámbito mundial. Éstas se concretan en el marco de instituciones, organismos internacionales, foros, acuerdos, tratados o asambleas, formando parte del entramado complejo de las relaciones internacionales. La Organización Económica Internacional se ocupa de estas realidades en cuanto lo económico es un elemento destacado de las mismas, bien sea