

Eficiencia *versus* recorte del gasto público en tiempos de crisis

Nuria Rueda López*

La actual crisis económica internacional ha puesto en jaque la sostenibilidad de las finanzas públicas de España, entre otros países. Así, en 2009 se alcanzó la cifra de déficit público más elevada de la historia de nuestro país, el 11,1 por ciento del PIB, y las previsiones para el presente ejercicio 2010, elaboradas por el Ministerio de Economía y Hacienda y recogidas en la *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2011*, lo sitúan en el 9,3 por ciento del PIB. La gravedad de estos números rojos ha obligado al Gobierno a diseñar una senda de reducción de este saldo de las cuentas de las Administraciones Públicas (AAPP) situándolo en el 6, 4,4 y 3 por ciento del PIB en 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

Para lograr que se cumplan estos objetivos anuales de rebaja del déficit, las posibles líneas de actuación se concretan en incrementar los ingresos públicos (fundamentalmente los impuestos) y/o reducir el gasto público. El recurso a la primera alternativa se ha topado en los últimos años con un margen de maniobra muy limitado, debido a los niveles nada despreciables ya alcanzados por la presión fiscal en nuestra economía. A pesar de esta limitación, el 1 de julio de 2010 entró en vigor en nuestro país una subida del tipo reducido y general del IVA, situándose en el 8 por 100 y 18 por 100, respectivamente. Adicionalmente, para el ejercicio 2011 se espera aprobar una subida del IRPF para los tramos más elevados de renta. Sin embargo, la delicada situación del tejido empresarial ha conducido a medidas de signo totalmente contrario, como es el caso del reciente anuncio por parte del Presidente del Gobierno de una rebaja fiscal en el Impuesto sobre

Sociedades y una ampliación del concepto de empresa de reducida dimensión (PYME)¹.

Precisamente, las medidas anteriores del ejecutivo se hacen eco de las propuestas elaboradas por técnicos y especialistas en la materia encaminadas a un recorte del déficit, que se concentran en un combinado de bajadas y subidas impositivas. Así, Valle (2010) invita a una bajada del Impuesto de Sociedades y de las cotizaciones a la Seguridad Social de las empresas, acompañada de un incremento de la tributación media en el IRPF, y de una nueva subida del IVA y de los Impuestos Especiales. Precisamente, lo positivo de esta propuesta reside en el resultado neto que se traduce en un descenso del déficit público.

Sin embargo, haciendo balance, a la hora de sanear las cuentas públicas en nuestro país se ha preferido centrar casi todos los esfuerzos en el segundo frente posible: la reducción del gasto público. En concreto, con el objetivo de acelerar su reducción, el Gobierno español aprobó para el año 2010 el Plan de Acción Inmediata, que supone una reducción del gasto de la Administración General del Estado de 5.000 millones de euros en 2010; y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado para 2011-2013². A las

¹ En el nuevo paquete de medidas para favorecer la inversión económica y el empleo, anunciadas el pasado 1 de diciembre, se incluyen también la regulación de las agencias privadas de colocación; la no renovación de la ayuda de los 426 euros a partir de la finalización del programa actual (que expira el próximo febrero); la privatización de AENA (hasta el 49 por ciento) y de la gestión de los aeropuertos de Barajas y el Prat, así como el 30 por ciento de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado.

² A este esfuerzo presupuestario se unieron las Administraciones Territoriales mediante la aprobación de los acuerdos marco de sostenibilidad de las finanzas públicas.

* Universidad CEU-San Pablo.

iniciativas anteriores se sumaron la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; un nuevo acuerdo de no disponibilidad relativo a inversiones y a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por importe de 2.425 millones de euros; y el Plan de Revisión del Gasto de la Administración General del Estado 2011-2013, según las directrices aprobadas en el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013.

Entre las medidas adoptadas en el anterior Real Decreto-Ley, resultan de gran relevancia la reducción de un cinco por ciento de los sueldos en el sector público, la suspensión de la subida de las pensiones en 2011 (de forma excepcional y excluyendo las no contributivas y mínimas), la reducción del gasto farmacéutico, la eliminación de la retroactividad en el reconocimiento de las prestaciones de dependencia, la supresión del conocido como “cheque-bebé” y la introducción de diversas medidas para mejorar el control del gasto público en el Estado y otros niveles de las AAPP³.

No cabe duda que aplicar la tijera en el gasto público, es la forma más inmediata y eficaz de alejar nuestras cuentas públicas de los números rojos. Pero no debe perderse de vista que esta opción se puede traducir también en una marcha atrás en la dimensión del actual Estado del bienestar, plasmado en una contracción tanto en el volumen de las prestaciones económicas como en la oferta de servicios públicos.

El panorama es poco esperanzador tanto para la Administración como para los administrados, máxime cuando todas las expectativas de evolución del gasto público, nacionales e internacionales previas al inicio de la crisis, eran crecientes, resultado de la presión ejercida principalmente por el envejecimiento de la población, fundamentalmente en los países europeos. Este fenómeno demográfico inevitablemente va a elevar en el medio y largo plazo la demanda por parte de los ciudadanos de determinados servicios sanitarios y de asistencia social, que hasta la fecha se han provisto públicamente. Estas expectativas iniciales se han agravado con la coyuntura actual, ya que ha incorporado mayores necesidades de gasto social, fundamentalmente en forma de subsidios de desempleo y ayudas a las empresas.

³ En la misma línea, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local aprobaron modificaciones de los acuerdos marco que recogían un compromiso de un ahorro adicional de 1.200 millones de euros de las Administraciones Territoriales. Este tipo de medidas adoptadas por el Gobierno de España encaminadas a la reducción del gasto público y, por tanto, del déficit público, se acompañan con reformas que impulsen el crecimiento económico, entre las que se encuentran la reforma del mercado de trabajo, del sistema financiero y los sectores de servicios y energía.

Por tanto, ante este escenario, una cuestión clave que se plantea es cómo conjugar el no deterioro del Estado de bienestar y el saneamiento de las cuentas públicas. La mejora de la eficiencia pública se postula como una candidata de primera fila para “colaborar” con tal encargo. Efectivamente, un gasto público más eficiente permite aumentar la producción de servicios públicos a partir de unos recursos determinados (eficiencia en términos de *output*) o, a la inversa, producir un volumen determinado de servicios públicos con el menor consumo posible de recursos (eficiencia en términos de *input*). En cualquier caso, una mayor eficiencia exige que se empleen los recursos públicos de un modo más racional, eliminando consumos innecesarios o excesivos, lo cual permite desinflar las cifras de gasto público.

Una aproximación a la medida de la eficiencia con la que actúan nuestras AAPP la ofrece la metodología no frontera utilizada por Rueda (2005), basada en la propuesta inicial de Valle (1989 y 1992). Su aplicación exige, en primer lugar, la construcción de un indicador sintético de la producción pública (IS) para un período determinado (en nuestro caso 1985-2008), a partir de la media ponderada de un conjunto de indicadores parciales representativos del *output* obtenido en las principales funciones de gasto (orden público y seguridad; asuntos económicos; transportes y comunicaciones; vivienda y asuntos comunitarios; sanidad; cultura; educación; y protección social). Por tanto, en este análisis se ha diferenciado la subfunción “transportes y comunicaciones” de la función más amplia “asuntos económicos” en la que está integrada, según la clasificación COFOG. Por otro lado, se ha excluido la función “defensa nacional” al no estar disponible la información referida al *output* generado en este apartado. Los coeficientes de ponderación utilizados coinciden con el consumo público relativo correspondiente a cada función de gasto público en el año base (1985, en este caso).

En este tipo de enfoque global, el indicador sintético de producto público no se utiliza para asignar un valor monetario sino para representar la variación en el volumen del *output*. Dicha evolución se contrasta con la del coste que financia dicha producción en el gráfico 1. Así, la producción pública registra una tasa media anual acumulativa de crecimiento real del 1,67 por ciento durante el período 1985-2008 (del 3,08 por ciento en el caso de la producción privada), mientras que el coste de la misma ha aumentado a una tasa del 4,51 por ciento; siendo por tanto el diferencial entre ambas variaciones de 2,84 puntos porcentuales. Este fuerte crecimiento del coste respecto al producto público obtenido refleja precisamente la ineficiencia en el proceso productivo público, y el diferencial entre ambas tasas, una aproximación a la medida de la misma.

Respecto a estimaciones anteriores, como la recogida en Rueda (2009) para el período 1985-2007, la tendencia en este diferencial ha mejorado ligeramente, ya que ascendía a 2,99 puntos porcentuales, resultado de una tasa de crecimiento del producto del 1,43 por ciento y del coste del 4,42 por ciento. Sin embargo, no puede hablarse hasta la fecha de un cambio significativo de tendencia, ya que es necesario realizar mediciones futuras para comprobar la permanencia o no de este recorte en la ineficiencia pública en nuestro país.

El menor crecimiento de la producción de los servicios públicos respecto a los costes que la financian puede tener tras de sí importantes razones, como es el deterioro de la productividad de los empleados públicos. Ante la ausencia de una medida global generalmente admitida de la productividad del sector de las AAPP, provisionalmente podemos aproximarnos a ella mediante el análisis de la evolución tanto de la producción pública (a la que representamos con el indicador IS anterior) como de los empleados públicos, representadas ambas variables en el gráfico 2 durante el período 2000-2008. Puesto que nuestro análisis se refiere al gasto de las AAPP, excluido el gasto en defensa nacional, las cifras de empleados de las AAPP son las arrojadas por la *Encuesta de Población Activa*, excluido el personal público de las Fuerzas Armadas, disponible a través del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*⁴ elaborado por el Registro Central de Personal.

⁴ Dicho boletín lo publica en la actualidad el Ministerio de la Presidencia y con anterioridad el Ministerio de las Administraciones Públicas.

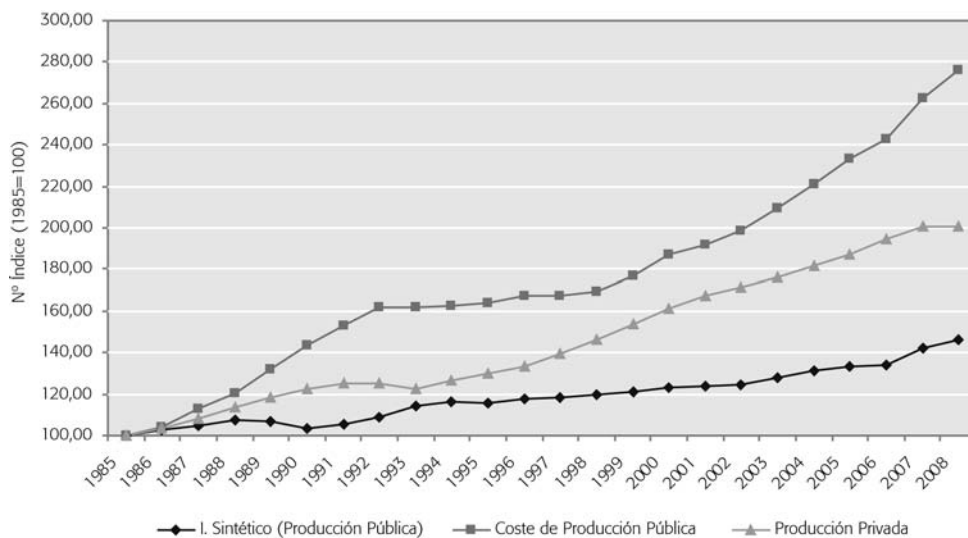
Si el incremento medio anual acumulativo de la producción pública, de un 2,17 por ciento durante el período 2000-2008, viene acompañado de un crecimiento aún mayor de la cifra de asalariados públicos (civiles), en concreto de un 3,06 por ciento, ello se traduce en un descenso de la productividad pública.

Las cifras anteriores revelan que existe un importante margen para la mejora tanto de la eficiencia como de la productividad en las AAPP. Por tanto, estos resultados apuntan a que entre las reformas estructurales pendientes resulta imprescindible incluir también la referida al funcionamiento y composición del sector público que permita implantar un uso más racional de los recursos públicos. Esta reforma debería, en principio, articularse sobre cinco ejes básicos, a saber: reestructuración organizativa y reasignación de tareas, eliminación de duplicidades de tareas y gastos, extensión de la remuneración por objetivos o según productividades, intensificación del uso de la presupuestación por objetivos, y mayor utilización de las TICs en nuestra Administración.

En la actual situación de crisis económica estas medidas dirigidas a la mejora de la eficiencia del gasto tendrían efectos muy positivos sobre la economía española, ya que al mejorar ésta se facilitaría el mantener el nivel de servicios públicos actuales pero registrando un menor gasto público, gracias a los ahorros conseguidos. En consecuencia, se abriría una oportunidad para no tener que renunciar a la cantidad y la calidad de los servicios públicos que nece-

Gráfico 1

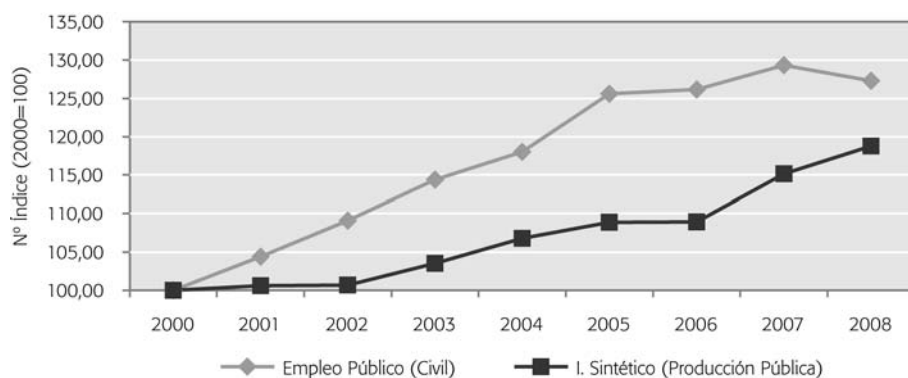
EVOLUCIÓN DE PRODUCCIÓN PÚBLICA, COSTE DE PRODUCCIÓN PÚBLICA Y PRODUCCIÓN PRIVADA



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia.

sita la sociedad española, y conciliadora con el objetivo de reducción del gasto público.

Bibliografía

- RUEDA, N. (2005), *Análisis económico de la eficiencia pública*, Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- RUEDA, N. (2009), "Sector Público y eficiencia económica: ingresos y gastos públicos", *Temas Actuales de Economía*, Vol. 4, pp.

383-409, Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía.

- VALLE, V. (1989), "La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española", *Papeles de Economía Española*, Nº 41, pp. 146-158.
- VALLE, V. (1992), "La eficacia del gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, Nº 52/53, pp. 197-198.
- VALLE, V. (2010), "Posibilidades y límites de la política presupuestaria", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, Nº 1, pp. 253-278.