

LA EFICACIA DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA

Victorio VALLE

La búsqueda de la eficacia en la utilización de los recursos públicos no constituye un tema nuevo. Desde el punto de vista de los ciudadanos, siempre ha existido la lógica curiosidad por conocer, con la mayor precisión posible, la relación existente entre la cantidad y calidad de servicios públicos que perciben y las cifras de gastos que realizan las administraciones públicas. Desde el punto de vista del análisis económico y financiero, la preocupación por la eficaz utilización de los recursos, públicos y privados constituye un valor permanente.

Las actuales circunstancias que enmarcan el quehacer y perspectivas de la economía española otorgan un atractivo adicional al estudio de este tema, al menos por tres diferentes motivos.

1) Mejorar la eficacia en la utilización de los medios con que cuenta el sector público puede ser un camino para conciliar, al menos parcialmente, el mantenimiento, e incluso la mejora, de los servicios públicos, sin renunciar al objetivo de reducir el gasto público en la línea de contribuir a la necesaria política de consolidación del déficit público.

2) Los servicios públicos constituyen también un *input* básico en la producción de bienes privados. Disponer del nivel conveniente con costes eficaces afecta, por tanto, al proceso de producción de bienes comercializables y a la competitividad de los productos españoles.

3) Una utilización más conveniente de los recursos públicos puede contribuir a una mejor ordenación de la actividad financiera pública y colaborar a reponer la credibilidad perdida en los datos y actuaciones presupuestarios.

En definitiva, las administraciones públicas producen bienes y servicios —no destinados a la venta— y utilizan para ello unos medios. El proceso —pese a las obvias diferencias de naturaleza— es similar al de las empresas privadas, y no existe, por tanto, razón alguna para que la ausencia

de los mecanismos del mercado en la provisión de los servicios públicos deba conducir, necesariamente, a costes innecesarios derivados de una ineficiente utilización de los recursos productivos.

Es evidente, sin embargo, que el conocimiento y control del comportamiento público en su faceta productiva no es una tarea fácil. La dificultad de definir los propios servicios públicos y fijar unas adecuadas unidades para su medición impiden el cálculo directo de elementos claves, como la productividad de los factores o los costes unitarios de producción. Es, en este sentido, muy urgente la tarea de elaborar indicadores reales de producción pública.

EL CRECIMIENTO DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS UTILIZADOS POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Una primera aproximación —a falta de otros datos sobre producción pública— al tema de la productividad es analizar la evolución seguida por la aplicación de factores productivos.

Respecto al factor trabajo, el empleo en las administraciones públicas españolas, como promedio en 1991, representaba el 14 por 100 de la ocupación total de la economía (8,4 por 100 en 1975).

Por lo que a la formación bruta de capital se refiere, en 1991, la inversión pública representaba el 26,4 por 100 de la inversión total (9,9 en 1975).

Estos datos apuntan hacia una intensificación importante de la utilización de factores, por parte de las administraciones públicas, que debería haber repercutido en un sustancial aumento de la producción pública.

Centrando la atención sobre el empleo público, según los datos de la EPA, a finales de junio de 1992, las administraciones públicas ocupaban 1.776.500 personas (32,1

por 100 la Administración central, 18,7 la seguridad social y 49,2 por 100 las administraciones autonómica y local).

Entre 1988 y 1991, la tasa anual acumulativa de crecimiento del empleo en las administraciones públicas ha sido el 5,8 por 100 (3 por 100 en la Administración central, 8,3 en la seguridad social y 6,9 en las administraciones territoriales). Por su parte, la tasa de crecimiento de la ocupación en las actividades empresariales en el mismo período fue del 1,8 por 100.

Estos datos conducen a la conclusión de que, para que la productividad media del factor trabajo en las administraciones públicas mantuviera su posición relativa respecto al sector empresarial, la producción de servicios públicos tendría que haber aumentado a una tasa anual en torno al 7 por 100 entre 1988 y 1991; es decir, más del doble de la tasa de crecimiento de la producción empresarial con destino al mercado. Aunque no existe forma objetiva de contrastar si tal crecimiento ha tenido o no lugar, lo cierto es que la percepción ciudadana de los servicios públicos recibidos no parece coincidir con un crecimiento real tan importante, lo que inevitablemente lleva a pensar en una caída en la productividad media del factor trabajo en estos últimos años.

EL COSTE DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La segunda cuestión que parece obligado plantearse es el coste de los servicios públicos en relación con la prestación de los bienes y servicios destinados al mercado.

En 1991, según datos de Contabilidad Nacional, la retribución media de los asalariados en el sector de las administraciones públicas fue un 40,24 por 100 superior a la media del sector empresarial.

En este sentido, cabe decir que el sector de administraciones públicas radicaliza el comportamiento habitual en el sector ser-

vicios, en el que el carácter intensivo de la utilización de mano de obra y la ausencia de competencia permiten una elevación de las retribuciones considerablemente por encima de otras actividades industriales cuyas coordenadas de producción y distribución son bien distintas.

La convención seguida por la Contabilidad Nacional de imputar únicamente los costes laborales en el valor añadido por las administraciones públicas no permite disponer de magnitud alguna que mida directamente el coste del capital público, de forma que aportara un elemento comparativo homogéneo con la producción empresarial.

Una posible medida de la eficacia comparativa del sector administraciones públicas se puede obtener por la vía de comparar el coste de utilización de los recursos públicos en dos usos alternativos: el propio sector de administraciones públicas y el sector empresarial de la economía.

La metodología de este ejercicio (*) consiste en estimar una cifra del *stock* de capital público que, junto con el volumen de asalariados al servicio de las administraciones públicas, se introduce en una función de producción agregada, ajustada al comportamiento del sector empresarial. Las diferencias de costes en la utilización de los recursos por ambos sectores se interpretan como imputables al distinto grado de eficacia, en sentido amplio, en la utilización de los factores. El cuadro A sintetiza los resultados provisionales obtenidos en este ejercicio para España y otros cuatro países comunitarios significativos como media del período 1968-1987.

Los datos anteriores muestran claramente que la utilización de los mismos recursos productivos es más costosa en la producción de servicios públicos que en la de bienes y servicios destinados al mercado. Destacan, además, el *ranking* de ineficiencia de los cinco países considerados. Las administraciones públicas españolas son las más costosas en términos relativos, con un exceso de costes que se cuantifica en el 32,41 por 100 de lo que los mismos recursos costarían en el ámbito empresarial.

CUADRO A

DIFERENCIA (EN PORCENTAJE) ENTRE EL COSTE DE LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS POR EL SECTOR DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y EL SECTOR EMPRESARIAL

	<i>Media período 1968-1987</i>
Alemania	17,06
Gran Bretaña	18,70
Francia	19,91
Italia	24,97
España	32,41

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Cuentas Nacionales SEC.

REFLEXIONES FINALES

Una política de mejora de la eficacia productiva en las administraciones públicas constituye una necesidad inaplazable. Tal política requiere adoptar medidas con distintos horizontes temporales.

A *largo plazo*, es necesario avanzar en la introducción paulatina de sistemas de diseño y control presupuestarios que transfieran a la producción pública los criterios de eficiencia característicos del mundo empresarial. Introducción que ha de combinar la flexibilidad en su funcionamiento con el necesario respeto a la legalidad característico del mundo presupuestario público.

La aplicación de la presupuestación por programas, que incorpora técnicas de análisis económico a los proyectos de gastos, saliendo de la inútil vía formalista en que, en este sentido, parece haber encallado la presupuestación española, junto con el estímulo de la competencia entre sectores —dentro y fuera de la Administración— y el paulatino cambio de la tradicional mentalidad que está detrás de la inercia burocrática expansiva, se revelan como los caminos que inevitablemente habrá de recorrer la actividad productora de servicios públicos.

En el *corto plazo*, a la vista de la experiencia reciente, la Administración pública no parece tener otro camino que vigilar

cuidadosamente, y con espíritu rigidamente restrictivo, la evolución del empleo público y de los costes salariales, así como contemplar críticamente la dualidad entre la necesaria *provisión* de servicios públicos y la más debatible *producción* de dichos servicios, con base en criterios de racionalidad económica.

En todo caso, definir con claridad las unidades responsables del gasto público con criterios productivos, que permitan fijar objetivos y metas de producción, es una exigencia organizativa mínima e inaplazable.

Mientras los ciudadanos españoles y sus representantes políticos no perciban con claridad esta urgente necesidad social y definan con firmeza su voluntad de corregir la situación, se estará perdiendo un tiempo precioso para racionalizar el uso de los recursos públicos, reducir el trauma —en términos de cantidad y calidad de servicios públicos— derivado de la drástica reducción del gasto público, a que la inevitable consolidación del déficit nos avoca, y reponer —y no creo que sea la cuestión menos importante— la credibilidad perdida en las previsiones y cuentas del sector público.

NOTA

(*) *Vid.* PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 41, páginas 146 y siguientes.