

## EFICIENCIA PÚBLICA: FUNDAMENTOS ECONÓMICOS DE UNA DEMANDA SOCIAL INAPLAZABLE

Pocos aspectos, en el amplio mundo del análisis de los temas económicos de una sociedad, han experimentado en época reciente avances tan sustantivos como los relativos al papel, funciones y gestión del sector público en una economía moderna.

Buena parte de esa atención se ha orientado hacia el diseño conveniente de la política presupuestaria. Un tema que, en el caso concreto de Europa, tras el nuevo impulso de la Unión Europea que siguió a los Acuerdos de Maastricht y que se consolidó con la instauración de la Unión Económica y Monetaria Europea, ha ido adquiriendo una particular importancia, al ser la limitación del déficit público no sólo una condición inicial de acceso a la UME, sino un ingrediente básico del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ha ocupado reiteradamente, a lo largo de sus diferentes números, de los temas relativos a la economía del sector público. En ocasiones, como en el caso de los números 10, 12-13, 23-24, 33, 37, 38, 48, 59, 68-69, 83, 87 y 92, de forma monográfica; y tanto de la economía del Estado como de otras administraciones públicas —seguridad social, gobiernos autonómicos y corporaciones locales—, sin olvidar el terreno de la empresa pública.

Es cierto que hoy, en los países de Europa, como consecuencia de las reglas de juego de la UEM, los desequilibrios presupuestarios se ven con menor preocupación y con una sensación de mayor control que antaño, aun sin negar un cierto resurgimiento de las tensiones deficitarias en países que, como Alemania, Francia e Italia, han encontrado más dificultades para asumir la presente desaceleración económica. Y también lo es que existen diversos factores que amenazan seriamente un patrón de

## LOS RIESGOS DE UN GASTO CRECIENTE Y UN DÉFICIT EN ASCENSO

comportamiento de bajo o nulo déficit, en particular en países como España, cuya pertenencia a la UEM le obliga a acentuar su crecimiento futuro para acelerar el proceso de convergencia europea.

Siete principales peligros acechan al equilibrio de las cuentas públicas y ponen en entredicho su futura aportación positiva a la estabilidad de la economía nacional.

1. El resurgimiento de factores desestabilizadores no resueltos que fueron envueltos en líneas más aparentes que reales de solución para cumplir formalmente con los acuerdos de la Unión. Los criterios de «contabilidad creativa», en clara falta de sintonía con las reglas del SEC-95, o la escisión engañosa de la realidad administrativa pública en empresas públicas innecesarias, sin más motivo ni fundamento que la ocultación de una parte del déficit efectivo, o la tan habitual práctica de «transformar» operaciones de capital en operaciones financieras, pueden en algún momento reaparecer, ya que no fueron temas bien resueltos en su momento, reclamando su natural espacio en el déficit público.

2. Una vez que incluso los más recalcitrantes defensores de la nueva economía, basada en la tecnología de la información y las comunicaciones, han comprendido que los ciclos económicos no han desaparecido, resurge con todo esplendor la posibilidad de una utilización compensatoria de la política presupuestaria. En buena medida, el acentuamiento de los déficit en algunos países de Europa constituye una buena muestra de este riesgo de caminar hacia el déficit público si la desaceleración económica permanece o se acentúa.

Un riesgo no despreciable, toda vez que en la UEM la política presupuestaria ha venido a convertirse —tras la moneda única y la política monetaria común— en el único y limitado instrumento que le queda a las autoridades nacionales para contribuir a la reducción de los efectos asimétricos de cualquier factor crítico.

3. Este riesgo de no estar en condiciones para el ejercicio de una política de estabilidad no es despreciable, pero no puede además olvidarse que un sector público moderno es plurifuncional. Se espera de él no sólo que sus cifras globales apoyen el equilibrio macroeconómico, sino que además preste servicios públicos que el mercado no proporciona adecuadamente, contribuya al crecimiento económico y reduzca las desigualdades en la distribución de la renta y de la riqueza nacionales.

Un amplio recorrido en el que los riesgos de salirse del camino pautado del equilibrio presupuestario y de un nivel «razonable» de gasto público son abundantes. No se trata sólo de equilibrar cuentas públicas. La teoría y la práctica presupuestarias nos enseñan que la propia dimensión del presupuesto, aunque esté equilibrado, puede perturbar la adecua-

da evolución de una economía regida por los principios del mercado y la competencia.

4. Incluso, como enseña la teoría de la elección colectiva, en los países democráticos existe un sesgo hacia el aumento del gasto como consecuencia de la interacción entre los actores del proceso presupuestario: políticos, burócratas y grupos de interés.

Una tendencia tanto más acentuada cuanto más «blanda» (*soft*) sea la restricción presupuestaria y más blandos los poderes independientes que contrarresten el sesgo político hacia el crecimiento del gasto público.

5. Existen adicionalmente factores que suponen una amenaza latente para la dimensión y el equilibrio del presupuesto.

El envejecimiento de la población como consecuencia de los avances de la medicina está presionando, y lo hará más en el futuro, sobre el gasto público en sanidad y pensiones. Pero en algunos países, como es el caso de España, otros elementos pueden estar acechando la evolución de las magnitudes públicas; tal es el caso de la culminación, aún no resuelta, del sistema de financiación autonómica y el más que probable despertar de la Hacienda local, la gran ausente, hasta ahora, del desarrollo constitucional de la presencia financiera pública en la vida económica nacional.

6. Por otra parte, la moderna fiscalidad se debate entre los principios de equidad y de eficiencia, poniendo severos límites a un aumento de ingresos públicos corrientes que pudieran, eventualmente, hacer frente a las necesidades financieras de un sector público abocado a un crecimiento difícilmente favorable.

Las tasas, precios públicos e impuestos sobre la producción y el consumo entran en el mundo de lo económicamente posible, pero tropiezan seriamente con el criterio de equidad que postula un reparto justo de la carga que supone la financiación de los servicios públicos generales. Los impuestos personales y progresivos son equitativos, pero, más allá de ciertos límites, dañan los incentivos para trabajar, ahorrar o invertir, atentando contra las claves del crecimiento a largo plazo de la economía nacional.

7. Finalmente, aunque ciertamente no en último lugar, se sitúa la misión del gasto público de contribuir al crecimiento y a la convergencia económica con los países de nuestro entorno.

Es correcto afirmar que esa aportación del gasto público aspira conceptualmente más a una reestructuración de su contenido que a una adi-

ción a sus valores absolutos. Pero la experiencia demuestra que el necesario respeto a los valores sociales que están detrás de cada tipo de gasto público conduce a todo proceso de reestructuración funcional del gasto a un aumento neto de su volumen.

En el caso de España, el punto de partida es la consideración de que el PIB a precios de mercado por habitante en 2002 estaba entre el 84 por 100 y el 88 por 100 (según las fuentes de estimación) de la media europea. En el mejor de los casos, algo más de 12 puntos porcentuales separan a la economía española, como conjunto, de la media europea. Parece lógico aspirar a que el proceso de convergencia se acelere respecto a lo que, según la tradición histórica, llevaría aún 18 ó 20 años lograr.

Una aspiración que reparte deberes entre los distintos agentes económicos y sociales; y entre los del sector público está el de acelerar su gasto público para contribuir al cierre de tres grandes insuficiencias que condicionan a largo plazo el crecimiento económico: la generación de capital humano, el avance de la tecnología y la dotación de infraestructura de capital fijo, elementos básicos para el aumento de la productividad necesaria para estimular la convergencia con Europa.

### **LA EFICIENCIA PÚBLICA: EL COMPROMISO NECESARIO**

Los aspectos anteriormente señalados ponen de manifiesto la natural proclividad del gasto hacia su crecimiento, que tropieza con un sistema impositivo con claras limitaciones para convertirse en un sistema fluido de financiación.

De esa falta de sintonía nace una renovada preocupación por la eficiencia de los recursos públicos, en cuyo campo problemático se inscribe este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA. La pregunta es: ¿podría una mejor utilización de los recursos que emplean las administraciones públicas dejar espacio para atender —sin indeseables aumentos tributarios y sin denostados desequilibrios presupuestarios— las nuevas necesidades previsibles de la sociedad que deben asumirse por el sector público?

La respuesta fundamentada de esta pregunta exige una primera indagación sobre el nivel real de eficiencia/ineficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Tal vez no sea casualidad que esa necesidad real de información haya coincidido en el tiempo con el amplio desarrollo académico, desde principios de los años ochenta, de una serie de técnicas de evaluación de la eficiencia que se adaptan a las características de la actividad productiva pública.

La preocupación por la eficiencia con la que prestan sus servicios las unidades públicas, unida al desarrollo de las técnicas de análisis, ha dado

lugar a la realización de un amplio número de trabajos de investigación sobre la eficiencia pública.

El objetivo fundamental de este número 95 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es ofrecer a los lectores un amplio panorama de estos modernos desarrollos del análisis económico de la eficiencia pública, con carácter general pero, como es natural, en clave española como referencia obligada.

Ese objetivo primario de ofrecer a los lectores un repaso sistemático de los temas relativos a la eficiencia del sector público tiene en este número de PAPELES DE ECONOMÍA una respuesta variable, que trata de combinar visiones generales con temas más específicos e información sobre actividad con cuestiones metodológicas. Veintitrés colaboraciones, a cargo de un amplio y renovado plantel de especialistas, integran su contenido, que, para comodidad de consulta y estudio, sigue en su sumario una estructuración lógica que divide aquél en cinco partes.

La primera parte plantea las cuestiones más generales y conceptuales relacionadas con la eficiencia en la gestión pública. La segunda trata de aplicar criterios concretos de medición a actividades y magnitudes amplias que reflejan, de alguna manera, visiones globales del sector público, a diferencia de las tres partes restantes, que se centran en servicios concretos: preferentes, sociales y de carácter general, según las habituales clasificaciones funcionales del gasto público.

No puede cerrarse esta parte introductoria, relativa al planteamiento del presente número, sin dejar constancia del decisivo papel que en tal planteamiento y su desarrollo han jugado los profesores **Francisco Pedraja** (Universidad de Extremadura), **Francisco Javier Suárez Pardiello** (Universidad de Oviedo) y **Francisco Javier Salinas** (Universidad de Extremadura y Subdirector del Instituto de Estudios Fiscales), reconocidos expertos en las materias que aquí se tratan. PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA quiere dejar constancia de su gratitud por esta útil y eficiente asistencia.

Desde una perspectiva general, existen muchas cuestiones que suscitan el lógico interés en los estudiosos de este tema.

— ¿Qué aspectos, en el funcionamiento de las instituciones públicas, cabría reformar para mejorar la gestión de los recursos públicos?

— ¿Es cierto que un proceso de descentralización del gasto público mejora la eficiencia de los servicios públicos?

— ¿Qué condiciones e instrumentos son necesarios para medir y controlar objetivamente la eficiencia pública?

## EL PLANTEAMIENTO DE ESTE NÚMERO

## MUCHAS PREGUNTAS Y ALGUNAS RESPUESTAS SOBRE LA EFICIENCIA PÚBLICA

— La mejora de la eficiencia ¿es una necesidad sentida por los ciudadanos españoles? ¿Cómo valoran la actual prestación de servicios?

Estas y otras muchas cuestiones, que sin duda cabría plantear desde una óptica general, tienen algunas respuestas en las seis colaboraciones que integran la primera parte de este número de PAPELES.

El trabajo realizado por los profesores **José Manuel González-Páramo** y **Jorge Onrubia** se centra fundamentalmente en los aspectos institucionales que están detrás de la gestión eficiente de los servicios públicos. Como señalan los autores, el problema de la gestión pública es, en buena medida, una cuestión de diseño institucional y de control organizativo, en cuyo origen se encuentra la conjunción de fenómenos relacionados con la información de los decisores, como es el caso de la incertidumbre, la racionalidad limitada y el oportunismo contractual que se deriva de la existencia de importantes asimetrías informativas.

Partiendo del reconocimiento del carácter organizativo de los problemas de la gestión pública, se revisan las limitaciones que la naturaleza política de los rasgos propios de la institución estatal impone a los aspectos básicos de esta peculiar organización: naturaleza de sus objetivos, elección de los gestores y diseño de los incentivos organizativos e individuales. A continuación, el artículo aborda el papel crucial que desempeña la información en los procesos presupuestarios de asignación de recursos, cuando se observan éstos desde una perspectiva de eficiencia de la gestión, con una especial atención a los contratos presupuestarios basados en objetivos. El papel de la información en la incorporación de mecanismos de incentivos individuales —pieza importante en la promoción de la eficiencia pública— es también objeto de estudio en el trabajo, destacándose algunas experiencias comparadas relevantes en el ámbito de la OCDE.

En el tercer apartado del artículo, los autores centran su análisis en la influencia que el mercado y la competencia, a través de los incentivos, tienen sobre la eficiencia en la gestión de las actividades públicas. En primer lugar, se discute detenidamente la elección entre gestión pública o gestión privada como forma de desarrollar las actividades de carácter colectivo, destacando nuevamente la relevancia de la información a la hora de realizar propuestas. Posteriormente, en el trabajo se revisan las principales alternativas de reforma de la gestión pública orientadas a la introducción de mecanismos cuasicompetitivos y de mercado, agrupadas en torno a la incorporación de señales de precio, la introducción de incentivos monetarios en el desempeño, la creación de los mercados de derechos, la contratación externa y, por último, la creación de mercados internos y simulados. El trabajo concluye tratando una cuestión fundamental para el éxito de todas las propuestas de gestión estudiadas, como es la economía política de las reformas.

Con una diferente orientación, en el artículo de los profesores **Ana Agúndez** y **Francisco Pedraja** se lleva a cabo una revisión sistemática de los principales argumentos que conectan la descentralización de la Hacienda pública con la eficiencia. Aunque, por su naturaleza, el estudio se centra en cuestiones microeconómicas, no se olvidan algunas implicaciones macroeconómicas de esa relación, como la existente entre descentralización y desarrollo económico. Destaca en el trabajo el examen de la aplicación de esos argumentos a la experiencia de descentralización fiscal en España.

Desde la vertiente microeconómica, por razones expositivas, se separan los factores de eficiencia desde la demanda y desde la oferta. Entre los primeros, se distinguen las hipótesis (demandas diferenciadas, mejor información y movilidad) de las condiciones (instrumentos fiscales óptimos y mecanismos adecuados de transmisión de la demanda) para que la descentralización promueva la eficiencia. A partir de esas condiciones, se examina la idoneidad de algunos instrumentos de financiación de las haciendas subcentrales españolas, como las participaciones territorializadas o la última reforma del Impuesto de Actividades Económicas, así como los desajustes en la combinación entre impuestos y subvenciones que impiden al sistema proporcionar unas señales adecuadas en la toma de decisiones.

Desde la oferta, se insiste en la importancia de las externalidades interjurisdiccionales, la existencia de economías de escala en la producción de servicios y las posibles mejoras en la eficiencia por los procesos de innovación y emulación derivados del proceso de descentralización, cuya consideración debería iluminar, por el lado de la oferta, la anunciada segunda descentralización española, más conocida como Pacto Local. Destaca el análisis realizado de la comparación horizontal de la eficiencia entre las unidades descentralizadas, distinto de la comparación vertical entre las distintas unidades de gobierno, que ha sido la perspectiva considerada tradicionalmente. Por último, se discute el carácter ambivalente de la relación entre competencia fiscal y descentralización, así como la asimilación de esta última a un mecanismo de cuasimercado dentro de la estrategia de mejora de la gestión pública.

El artículo finaliza recordando la necesidad de introducir la equidad, junto con la eficiencia, a la hora de hacer una evaluación general de las bondades y perjuicios de la descentralización para el bienestar social.

El excelente trabajo de los profesores de la Universidad de York **Peter C. Smith** y **Maria Goddard** combina las predicciones teóricas del modelo principal-agente con la experiencia británica de los últimos años para destacar los posibles costes, en el sentido de comportamientos no deseados, que pueden surgir de la utilización de los indi-

cadores de gestión como instrumento de control de la gestión de los servicios públicos.

La mejora en la gestión de los servicios públicos mediante indicadores de gestión (en forma de clarificación de objetivos, medidas de *output*, conocimiento del proceso productivo, posibilidades de comparación, información para usuarios y contribuyentes, etc.) no debe olvidar la consideración de sus costes. Los directos (recogida de información, análisis, distribución, ...) son evidentes, pero hay otros indirectos tanto o más importantes que los anteriores, y que adoptan la forma de comportamientos inesperados y no deseados de los agentes.

Mediante un modelo principal-agente, centrado en los incentivos que el principal puede establecer a modo de recompensas o sanciones asociadas al comportamiento del agente, se examinan sus debilidades por problemas de asimetría en la información. Tales debilidades se agrupan en tres dimensiones: problemas de medición, problemas de atribución y problemas en las recompensas. La experiencia del Reino Unido en la utilización de los indicadores de gestión sirve de apoyo para contrastar las predicciones del modelo teórico en forma de visión túnel, miopía, factores exógenos, actuación conjunta, efecto trinquete y otros.

El trabajo finaliza planteando diversas medidas con el fin de limitar esos costes potenciales indirectos de los indicadores de gestión y sus implicaciones para la futura investigación en este campo.

Por su parte, el artículo de **Eduardo Zapico** se plantea la necesidad de superar las limitaciones en los sistemas de presupuesto y control de resultados partiendo de un modelo distinto del tradicional, en el que, como sucede en la realidad, predomina la incertidumbre. Cuanto mayor es la incertidumbre más necesario es buscar nuevos criterios y medidas de éxito alternativas, aunque no incompatibles, con las conocidas *economía, eficacia y eficiencia (3E)*. Esos nuevos criterios son los de *diagnóstico, diseño y desarrollo (3D)*. La gestión entendida como capacidad de adaptación, menos centrada en aspectos técnicos e internos y más en cuestiones culturales y de relación con el entorno.

Con esos mimbres, se intenta proponer un modelo de control en un contexto de incertidumbre del que se señala alguna característica genérica, como por ejemplo la necesidad de una orientación positiva (no tanto negativa o correctiva) de los sistemas de control y la exigencia de responsabilidades.

La mitad final del artículo se dedica a destacar las condiciones para introducir, consolidar y desarrollar un sistema de control y evaluación por resultados. En ese sentido, se insiste, por ejemplo, en la necesidad de vo-

luntad política y apoyo directivo, la construcción de un marco normativo adecuado, el desarrollo de las capacidades técnicas, la confianza entre controladores y gestores, y la introducción de incentivos y el reajuste de los sistemas de exigencias de responsabilidad.

Un objetivo instrumental bien diferente del de las colaboraciones anteriores es el que orienta la de los profesores **C. A. Knox Lovell**, de la Universidad de Georgia, y **Manuel Antonio Muñiz**, de la Universidad de Oviedo. En su artículo se hace un repaso de aquellos temas que han centrado la atención de la literatura de eficiencia aplicada al sector público, tanto a escala internacional como centrado de forma específica en el sector público español.

En cuanto al contexto público internacional, se comentan aquellos aspectos más tratados en la literatura, revisando tanto los documentos de los gobiernos como los estudios académicos relativos a distintos países, y proporcionando una extensa bibliografía ordenada por sectores productivos. Respecto a la literatura de eficiencia aplicada al sector público español, se identifican aquellos factores de su evolución económica reciente más influyentes en los contenidos de esta temática, además de realizar una exhaustiva revisión cronológica de los trabajos académicos publicados hasta la fecha.

Un esfuerzo intelectual tan importante como el que anida en el conjunto de colaboraciones de este número no podía prescindir del conocimiento del grado de interés que los ciudadanos españoles depositan en el tema objeto de análisis: la utilización eficiente de los recursos públicos.

### Los españoles y los servicios públicos

El trabajo de los profesores **Francisco Alvira** y **José García López** intenta ofrecer una respuesta a este tema partiendo de los resultados de varias encuestas que muestran el estado de la opinión pública respecto al funcionamiento de los servicios de las administraciones públicas.

Tres grandes conclusiones se obtienen en este artículo:

1) La primera es que, con la notable excepción de la Administración de Justicia, los ciudadanos españoles piensan que el nivel de funcionamiento de los servicios públicos es aceptable y ha mejorado con el tiempo. No así la burocracia, que se estima lenta y desmotivada, lo que no es obstáculo para que, curiosamente, la mayoría de los españoles prefieran que sus hijos tengan un trabajo como funcionario antes que uno de profesional privado.

2) En todo caso, los ciudadanos opinan que, globalmente, ni la cantidad ni la calidad de los servicios públicos que reciben justifican los impuestos que pagan.

3) La mejora en la gestión es la vía mayoritariamente considerada por los españoles para aumentar los servicios, o mejorar su calidad, frente al aumento impositivo o el déficit público. En particular, piensan que los principios del moderno *management* empresarial deberían ser aplicados a la burocracia frente a los criterios tradicionales de puro control formal.

## LA EFICIENCIA GLOBAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS GRANDES PROYECTOS DE GASTO

La segunda parte de este número de PAPELES aborda cuestiones metodológicas y de aproximación empírica para la medición de la eficiencia pública del conjunto de las administraciones, de pluralidades de unidades administrativas o de proyectos de grandes gastos, como los de infraestructuras, más que de servicios públicos concretos.

El primero de estos trabajos con pretensiones de evaluación global de la eficiencia pública es el elaborado por la profesora del Centro Universitario Luis Vives (CEU), y ayudante de investigación de FUNCAS, **Nuria Rueda**.

Para la consecución de dicho objetivo, a partir de la selección de diversos indicadores de producto parcial, construye un indicador sintético de la producción pública total, que le permite obtener, mediante la comparación de dicho indicador con el coste que se deriva de la producción a la que representa, una primera aproximación a la medida de la eficiencia global de las administraciones públicas españolas. Lo anterior se completa con el análisis de la evaluación de la eficiencia pública en el ámbito internacional mediante la aplicación de dos metodologías diferentes. En primer lugar, se emplea el análisis envolvente de datos (DEA) para las administraciones públicas de la Unión Europea y de Estados Unidos, y en segundo lugar, se utiliza la metodología de la comparación de los costes privados teóricos de la producción pública. La ordenación que se obtiene de los países de la muestra, en función del nivel de eficiencia, es similar en ambos casos. En resumen, en cuanto a los resultados obtenidos, debe señalarse que, cualquiera que haya sido el método aplicado en este trabajo, se ofrece evidencia empírica sobre la ineficiencia con la que actúan las administraciones públicas, en general, que en el caso de España se aproxima al 27 por 100 de los costes con que el sector empresarial administraría los mismos recursos.

A un resultado relativamente similar llega el estudio de los profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona **Víctor M. Giménez García** y **Diego Prior Jiménez**. Su trabajo ofrece una propuesta para evaluar la eficiencia frontera y determinar el exceso de costes que separa a una unidad concreta de sus niveles óptimos.

Los autores consideran además cuatro factores explicativos de la diferencia: la ineficiencia técnica, la composición de los factores variables, el grado de utilización de los factores fijos y el tamaño o escala de producción.

Realizan, adicionalmente, una aplicación a los municipios de Cataluña con más de 2.000 habitantes. La conclusión apunta a la existencia de un ahorro potencial del 28,38 por 100 del gasto corriente dependiendo de factores a largo plazo.

En el siguiente artículo, del que son autores los profesores **Antonio Álvarez Pinilla**, **Luis Orea Sánchez** y **Tomás Fernández Álvarez**, se revisa sucintamente la literatura empírica española sobre la productividad de las infraestructuras en España, y se realiza un análisis empírico usando datos de las comunidades autónomas durante el período 1980-1995. La parte empírica del trabajo pone de manifiesto la existencia de importantes problemas econométricos y/o de especificación. Mientras que algunos problemas pueden ser abordados con cierto éxito, otros son de más difícil solución.

Los resultados obtenidos parecen indicar que las infraestructuras son más productivas en regiones más desarrolladas que en regiones con un menor grado de desarrollo. A diferencia de trabajos anteriores, en este artículo se analiza el denominado efecto desbordamiento del capital público mirando no sólo las elasticidades, sino también las productividades marginales. La elasticidad del capital público aumenta cuando se considera el efecto desbordamiento, indicando la existencia de externalidades positivas. Los resultados son, sin embargo, muy sensibles a la forma en la que se modeliza dicho efecto. Por otra parte, si se estudia el efecto desbordamiento, es decir, sus repercusiones en otras regiones, mirando la productividad marginal, en algunos casos se encuentra que el capital público genera externalidades positivas sobre otras regiones, pero a costa de una disminución de su productividad en la región propia.

También al tema de las infraestructuras, pero con una óptica distinta, se dedica el trabajo de **Ángel M. Prieto** (CSIC) y **José L. Zofío** (Universidad Autónoma de Madrid).

El artículo tiene como objetivo evaluar el Programa de Cooperación Económica Local establecido en torno a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tras poner de relieve el abanico competencial de las entidades locales para la prestación de los servicios públicos, se analiza la provisión de la infraestructura básica en una triple dimensión: el déficit técnico de provisión, las transferencias de capital que las distintas administraciones han destinado a mejorar la financiación de la infraestructura de las corporaciones locales y el gasto en inversión estimado para corregir el déficit de provisión. Para ello, desarrollan una estrategia jerárquica para mejorar la eficacia en la prestación que, mediante índices sintéticos, facilita la identificación, evaluación y corrección del déficit. La evaluación del déficit se determina mediante el

empleo de la información, agrupada en sectores de provisión, contenida en la *Encuesta de infraestructura y equipamiento local*, y la estimación del gasto para corregirlo, mediante la elaboración de una base de precios. La interacción de ambas evaluaciones permite cotejar la asignación presupuestaria de los fondos de cooperación local y las necesidades detectadas, e informar la toma de decisiones para realizar una asignación más eficaz y prioritaria. La estrategia de evaluación se aplica a los municipios de la provincia de Salamanca para el quinquenio 1998-2002. Los sectores analizados han sido: abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración de aguas residuales, y pavimentación y alumbrado público.

El artículo realizado por **Nuria Bosch, Marta Espasa y Pilar Sorribas**, de la Universidad de Barcelona, que cierra esta segunda parte del número, analiza si las acciones estructurales de la Unión Europea contribuyen a la eficiencia técnica. El análisis se circunscribe a las 17 comunidades autónomas españolas y se basa en un modelo que, a partir de un panel de datos y una frontera de producción estocástica, permite estimar simultáneamente la eficiencia técnica de las comunidades autónomas y determinar posibles factores explicativos de su ineficiencia. Las variables utilizadas para explicarla son los distintos fondos estructurales y de cohesión. Los resultados constatan que los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión tienen un efecto positivo sobre los niveles de eficiencia técnica. El FEDER es el que presenta una mayor contribución a la eficiencia, seguido por el FSE, el FEOGA-O-IFOP y el Fondo de Cohesión.

## EDUCACIÓN, SANIDAD Y POLÍTICA DE VIVIENDAS

Considerados como servicios públicos que van a satisfacer necesidades preferentes (*merit wants*) en el sentido establecido por el gran hacendista Richard A. Musgrave, los gastos públicos educativos en sus diferentes niveles, los sanitarios y los encaminados a la promoción de la vivienda figuran como tales en todas las clasificaciones funcionales al uso.

La tercera parte de este número de PAPELES se centra en algunos aspectos de la eficiencia de esta trilogía de gastos para financiar los servicios públicos preferentes en la sociedad española.

Cinco artículos componen esta sección, que se inicia con el análisis de **María Jesús Mancebón** (Universidad de Zaragoza) y **Manuel A. Muñiz** (Universidad de Oviedo).

En este primer trabajo, se hace un análisis detallado y razonado de los problemas y dudas que surgen en cada uno de los pasos a los que debe enfrentarse un investigador que se plantee la evaluación productiva de la eficiencia en el caso específico de los centros de educación secundaria.

Para ello, se ofrece un planteamiento objetivo de cada problema, acompañado tanto por un análisis de las soluciones empleadas en la literatura en cada caso como por la opinión de los autores al respecto, todo ello en relación con aspectos centrales en un análisis de este tipo, como son la selección de las distintas variables que se deben emplear o las ventajas e inconvenientes de las distintas alternativas metodológicas disponibles. Asimismo, se presenta una exhaustiva relación bibliográfica de los trabajos publicados hasta la fecha en este contexto productivo.

Por su parte, **José-Ginés Mora** se ocupa de la enseñanza superior en un contexto europeo. Su punto de partida es la denominada Declaración de Bolonia, suscrita en 1998 por los ministros de educación europeos, que apuesta por una profunda reorganización y mayor armonización de los sistemas europeos de educación superior para lograr una mayor eficacia. Un punto clave, actualmente en discusión, es la acreditación de los programas para garantizar información y calidad a los usuarios potenciales.

Los autores debaten los problemas metodológicos relativos a los sistemas de acreditación, así como la posibilidad de una acreditación única europea en estos estudios, especialmente los de carácter profesional.

Los servicios sanitarios tienen en este número dos puntos diferentes de atención y tratamiento. El primero de los trabajos que se ocupa de este tema —debido al profesor **Juan M. Cabasés**, de la Universidad Pública de Navarra, y a los profesores de la Universidad de Granada **José J. Martín** y **M. Puerto López del Amo**— se centra en la eficiencia de las organizaciones hospitalarias.

El artículo aborda una revisión amplia de la metodología (frontera y no frontera) utilizada por los especialistas en un terreno en el que la medida de la eficiencia ha experimentado grandes avances, seguramente por la demanda de las propias instituciones privadas que pueblan el sector.

Respecto a los hospitales del Sistema Nacional de Salud, los autores ofrecen reflexiones lúcidas sobre la dificultad de compaginar la autonomía de los servicios regionales con la necesaria información homogénea para practicar cualquier comparación útil.

Sin embargo, el trabajo de **Mariola Pinillos García**, de la Universidad de La Rioja, aborda la sanidad pública y su eficiencia desde una perspectiva distinta: la de la atención sanitaria primaria. Analiza los estudios previos en este terreno durante los últimos años, poniendo de manifiesto sus limitaciones, y ensaya una aplicación que supere las restricciones. En particular, intenta abordar el problema de la heterogeneidad de la muestra y el del tratamiento de la calidad del servicio. Los resultados no aportan discrepancias significativas entre los centros urbanos y los rurales,

los reformados y los no reformados, y los gestionados por servicios regionales o por el INSALUD.

El último de los servicios públicos preferentes contemplado en este número 95 de PAPELES es el relativo a las políticas de vivienda, de la mano de un reconocido experto en el tema, **Miguel-Ángel López García**, de la Universidad Autónoma de Barcelona. El artículo analiza algunos de los aspectos de esa política a la luz de los habituales criterios de eficiencia y equidad. Así, se discuten el tratamiento fiscal favorable a la vivienda en propiedad, las normas que controlan el nivel de los alquileres y las medidas de política de promoción directa de viviendas, entre otras. Los resultados del análisis muestran que las medidas adoptadas merecen una mejor valoración desde el punto de vista de su intencionalidad que desde la óptica de los valores (equidad y eficiencia) a los que han intentado servir históricamente.

### PRESENCIA TESTIMONIAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES

En un amplio repaso de los servicios públicos desde la óptica de la eficiencia, como el que se realiza en este número de PAPELES, no podría faltar, siquiera sea de forma testimonial, la presencia de los servicios sociales. En general, la conceptualización de la prestación de servicios públicos como un proceso productivo peculiar no es fácil, por las propias dificultades intrínsecas de unos servicios en los que la unidad de producto no está definida y en los que los sistemas contables no computan, por convenciones más o menos aceptables, todos los costes inherentes a la producción. Esas dificultades suben de punto en los servicios sociales, cuya actuación suele materializarse en operaciones de transferencia a determinados grupos sociales y en los que el producto final es particularmente difícil de medir, al ir asociados a cambios concretos en la distribución de la renta y la riqueza, áreas estas que no se distinguen precisamente por la riqueza del nivel informativo existente.

Con todo, esta parte contiene dos artículos que tratan de aproximarse a tan complejo tema. En el primero de ellos, los profesores **Luis Ayala**, de la Universidad de Castilla-La Mancha, **Francisco Pedraja** y **Javier Salinas**, ambos de la Universidad de Extremadura, estudian precisamente los indicadores de gestión de los programas de lucha contra la pobreza. Las dificultades y la carencia de indicadores respecto a una función tan amplia y variada como la relativa a la lucha contra la pobreza llevan a los autores, en primer lugar, a un repaso detenido de la literatura especializada. La mayor parte de los indicadores que se vienen utilizando están condicionados por la limitada información que procede de los registros administrativos, dadas las dificultades para la realización sistemática de encuestas.

Los autores completan su análisis de indicadores con la aplicación de una selección de éstos al funcionamiento de la gestión del programa de ren-

tas mínimas de inserción en la Comunidad de Madrid. Esta aplicación empírica muestra importantes diferencias entre centros y destaca también la ausencia de equivalencia entre las informaciones que transmiten los diferentes indicadores utilizados, lo que vuelve a poner el dedo en la llaga de la necesaria identificación, con carácter previo, del plano de actuación de los servicios sociales y de los *outputs* representativos de éstos.

La colaboración de **Dolores Dizy**, de la Universidad Autónoma de Madrid, se centra en las pensiones contributivas, un programa que absorbe como promedio en España un tercio del gasto público y afecta a más de siete millones de personas. Su trabajo ofrece conclusiones de interés sobre dos aspectos diferentes: la efectividad de las pensiones, desde el punto de vista de sus objetivos sociales, y sus efectos sobre la oferta de trabajo y el ahorro nacional.

Otros cinco artículos sobre la eficiencia en otros tantos servicios públicos, dentro del grupo de los de carácter general, cierran el amplio repaso que se ofrece en el presente número.

## JUSTICIA, SEGURIDAD Y OTROS SERVICIOS GENERALES

El artículo del profesor de la Universidad Complutense **Santos Pastor** se adentra en el mundo, complejo y debatido, de la Administración de Justicia. Para ello, el autor determina los costes sociales —gasto público, gasto privado y costes indirectos— que las deficiencias del sistema judicial causan al crecimiento económico. El artículo incluye un análisis de la duración, que es un ingrediente fundamental en este servicio, y se muestra, por otra parte, el excesivo grado de judicialización de los conflictos en España. En el terreno de la eficiencia productiva, el autor concluye que la justicia española no produce lo que puede con los recursos con que cuenta; hay despilfarro, en su opinión, con base en cuatro ejes: la dimensión organizativa, la política de recursos humanos, la dimensión de la tecnología de la información, y la estructura de gobierno y responsabilidad.

Otro tema igualmente importante, desde el punto de vista de la evaluación de los ciudadanos, se plantean las profesoras de la Universidad de Zaragoza **Amor Díez-Ticio** y **M<sup>a</sup> Jesús Mancebón**. En su artículo se analizan las peculiaridades que presenta la evaluación de la eficiencia de las instituciones encaminadas al control de la criminalidad, tema éste que, en parte por las deficiencias de las fuentes estadísticas y en parte por los problemas asociados a la delimitación de la función de producción, hasta la fecha ha recibido una atención prácticamente nula. El marco teórico de referencia lo suministra el análisis económico del delito, modelizado por G. Becker, y más en particular, la literatura sobre la función de producción policial. El examen que se realiza en este trabajo pone de manifiesto las características especiales de la tecnología de producción de servicios policiales (desarrollo conjunto de varias actividades de naturaleza tecnológica presuntamente diferente que comparten *in-*

*puts* comunes, sensibilidad de los logros frente a influencias ajenas al control de las agencias, carácter intangible de la producción, dificultad de diferenciar el *output* intermedio y el *output* final, necesidad de trabajar con variables *proxies*, etc.), y realiza una propuesta de las precauciones a tomar para obtener evaluaciones mínimamente solventes de las tasas de eficiencia productiva alcanzadas en este sector particular.

Aunque habitualmente los temas de la eficiencia pública toman el derrotero del gasto, cabe poca duda de que también la eficiencia recaudatoria de los diferentes tributos puede constituir objeto de estudio.

¿De qué factores (políticos y de otro tipo) dependen los esfuerzos realizados por parte de la administración tributaria? **Alejandro Esteller Moré**, de la Universidad de Barcelona, a través de un análisis de eficiencia técnica basado en la estimación de fronteras estocásticas (Battese y Coelli, 1995), se propone responder a esta pregunta en el caso de la administración de los tributos cedidos por parte de las comunidades autónomas durante el período 1992, 1995-1998. La respuesta a esta cuestión es interesante en la medida en que, en la (escasa) literatura teórica sobre la Administración tributaria (Slemrod y Yitzhaki, 2000), no existe un consenso sobre cómo caracterizar el objetivo (u objetivos) de este agente.

Los resultados del análisis empírico muestran que existe una interconexión entre el poder político (política presupuestaria) y la propia Administración tributaria. Así, los niveles esperados de déficit público y de financiación incondicionada influyen en el nivel de esfuerzo (es decir, de eficiencia técnica) de la Administración tributaria. Tal resultado descarta, por ejemplo, la hipótesis de que la Administración tributaria actúa como una simple «caja negra» (Mayshar, 1991) que sólo se ocupa de forzar mecánicamente el cumplimiento de la legislación tributaria.

La incorporación de externalidades medioambientales en los modelos y análisis sobre productividad y eficiencia en las modernas economías industriales es el tema del documentado trabajo de los profesores **Andrés J. Picazo, Ernest Reig y Francesc Hernández**, de la Universidad de Valencia. Su colaboración recoge un amplio repaso de la literatura, sugerencias útiles de cómo integrar los temas del medio ambiente y criterios de medición de la eficiencia de las regulaciones públicas establecidas para limitar o corregir este tipo de externalidades.

El número 95 de PAPELES se cierra con la colaboración de los profesores de la Universidad de Oviedo **José Baños, Víctor Fernández y Ana Rodríguez** sobre el coste económico de la ineficiencia asignativa en RENFE en el período 1955-2000. El trabajo concluye que la combinación de factores de RENFE ha primado históricamente al factor trabajo, generando una asignación ineficiente de sus recursos que se ha visto además potenciada por una infrautilización del capital respecto al factor energético.

El coste de ineficiencia se cifra por los autores en una reducción de costes potenciales, no realizada, de un 14 por 100 anual.

El artículo concluye destacando la aportación positiva a la eficiencia de las decisiones estratégicas de la compañía en el último medio siglo. La evolución de los últimos años apunta hacia el agotamiento de la eficacia de los contratos programa introducidos por RENFE desde 1984.

Al término de este repaso por el amplio contenido de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, dedicado monográficamente a la eficiencia pública, cinco reflexiones finales pueden constituir un buen pórtico de entrada a la lectura directa de los artículos y colaboraciones que lo integran.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

— La primera es que, con independencia de su valor intrínseco, la búsqueda de la eficiencia pública se ha convertido en una pieza clave del necesario compromiso entre la mejora, en cantidad y calidad, de los servicios públicos y la limitación de los recursos, especialmente impositivos, necesarios para la financiación de tales servicios.

— La segunda reflexión apunta hacia la idea de que el camino de la eficiencia pública responde a una demanda expresa de los ciudadanos que resurge, una y otra vez, en todas las encuestas y sondeos de opinión realizados en este sentido.

— Pese a las limitaciones existentes en la metodología y las técnicas adecuadas para evaluar la eficiencia pública, ésta, en términos generales, presenta resultados más bien mediocres. La práctica totalidad de los trabajos comprendidos en este número muestra con reiteración carencias de eficiencia, más o menos acentuadas, en el uso de los recursos públicos.

— Una cuarta idea emergente es que, pese a las limitaciones de que aún hoy siguen adoleciendo, los métodos de aproximación a la medida de la ineficiencia han experimentado avances muy sustanciales en los últimos años. Un paso indispensable para un cabal análisis y para sugerir las políticas más adecuadas.

Ese avance se ha registrado tanto en la medición de la eficiencia de los programas públicos en relación con los objetivos generales de la sociedad como en el sentido, más concreto y limitado, de la utilización adecuada de los recursos públicos para producir los bienes y servicios que constituyen su razón de ser.

— Sin embargo, hay que destacar, finalmente, que el análisis de la eficiencia es un terreno aún necesitado de investigación, e incluso de la unificación terminológica, como es natural en un área joven, y aún incipiente en muchos de sus aspectos, de la economía del sector público.