

Resumen

En este artículo se sintetiza el programa de investigación que a lo largo de los últimos años se ha desarrollado en torno al análisis de la provisión de servicios públicos locales (infraestructura y equipamientos municipales), con el triple objetivo de evaluar: 1) los déficit técnicos en la provisión de estos bienes y servicios respecto a unos estándares consensuados o establecidos por la legislación; 2) el gasto en inversión que la resolución de los déficit identificados implicaría, y 3) las transferencias de capital que responden a estas necesidades de financiación considerando el marco competencial mediante el cual se articulan los instrumentos de cooperación local desde las administraciones públicas. La metodología utilizada muestra su potencial para mejorar la eficacia en la asignación de los fondos de la cooperación económica local del Estado, facilitando la toma de decisiones en la asignación de los mismos. El modelo, aplicable a cualquier entidad local contemplada en la *Encuesta de infraestructura y equipamientos local*, se ilustra para la provincia de Salamanca.

Palabras clave: eficacia, sector público, fondos de cooperación local, infraestructura.

Abstract

In this article we summarize a five years research program aimed to improve the effectiveness of public provision of local infrastructure and equipment. The program evaluates effectiveness by focusing on three consecutive goals: 1) it assesses the severity of the existing deficits in public provision of basic infrastructure with respect to a set of standards supplied by or legally established; 2) it determines the economic need for financial support that solving these deficits would pose, and 3) it discusses the diverse capital investment transfers among public administrations that face such needs, taking into account the different financial programs as well as the different competencies and responsibilities attributable to each of administration (local, regional and central). The proposed methodology shows its potential to improve effectiveness by showing the existing provision deficits and their need for local cooperation funds, while allowing a better informed decision making and resource allocation. We illustrate the model, which can be applied to any municipality covered by the *Local Infrastructure and Equipment Survey*, with data related to the province of Salamanca.

Key words: effectiveness, public sector, local cooperation funds, infrastructure.

JEL classification: D78, H40, H70, R53.

ANÁLISIS DE LA EFICACIA EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA POR LAS ENTIDADES LOCALES

Ángel M. PRIETO

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

José L. ZOFÍO

Universidad Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

LOS beneficios generados por las infraestructuras públicas en general, y las relativas a entidades locales (EE.LL.) en particular, no son cuestionados, al considerar que contribuyen al bienestar de una determinada población, favorecen su desarrollo y estimulan la competencia territorial. En la actualidad, se está discutiendo una segunda descentralización, de las autonomías a los municipios, que habría de otorgar a las EE.LL. mayores competencias en la recaudación propia y la gestión del gasto. Desde la perspectiva teórica, la justificación para su desarrollo y los riesgos que conlleva se enmarcan dentro del debate centralización-descentralización. La descentralización, iniciada bajo el principio de subsidiariedad, que contempla la atribución objetiva de competencias y responsabilidades entre los niveles de la administración, pero sin referencia explícita en el ordenamiento jurídico, modula el ejercicio del poder interactuando entre quienes lo ejercen y la realidad social, a la vez que permite flexibilizar las respuestas a las demandas sociales de una realidad local cada vez más diversa. En contraposición, la descentralización podría poner en peligro los valores superiores de igualdad y solidaridad; es decir, la existencia de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio, con objeto de corregir las disparidades territoriales. En este balance, en términos de (in)eficiencia e (in)eficacia económica, tal vez la descentraliza-

ción no representa sino el precio pagado por el reconocimiento de la diversidad regional y su derecho al autogobierno (Pérez Blanco, 1995:22).

El abanico competencial de las EE.LL. se recoge en la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), donde se reconoce la capacidad de los municipios como gobiernos locales para organizar su territorio y población, superando su función como meros gestores de los fondos recibidos de la cooperación económica local del Estado. Éste es el caso de la infraestructura y equipamientos básicos que nos ocupa, donde la cooperación está claramente delimitada en las normas derivadas de la LRBRL, y que se concreta en los denominados Planes Provinciales e Insulares de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal y de Red Vial Local. Según el R.D. 1328/1997, por el que se regula la cooperación económica del Estado con las entidades locales, los planes deberán contener los criterios de distribución de los fondos obtenidos de los diversos instrumentos de cooperación. En este proceso, y como se muestra posteriormente, el municipio juega un papel fundamental en la provisión como unidad de decisión afectada, al recaer sobre ella la obligatoriedad de la provisión y la iniciativa de proceder a su financiación con autonomía local o con participación del Estado.

Este artículo presenta un proceso de evaluación de la provisión de

infraestructura básica por las EE.LL., y en concreto los municipios, y de los fondos comprometidos para su realización. Se inicia en el apartado II con una breve presentación del marco legal que dirime las competencias en la prestación de infraestructura básica a favor de los municipios. No obstante, la ausencia de capacidad económica y de gestión imposibilitaría la corrección de los posibles déficit si no fuese por la contribución que hace el Estado a las inversiones locales mediante sus instrumentos de cooperación. Por ello, también se discuten los distintos programas de cooperación local existentes atendiendo al origen de los fondos transferidos y distinguiendo entre las distintas administraciones e instrumentos: Estado, comunidades autónomas (CC.AA.), diputaciones y ayuntamientos, así como las cuantías monetarias con que han sido dotados en los últimos años.

En el apartado III se determina a qué se enfrentan los municipios ante la obligación contraída en infraestructura básica; es decir, los posibles déficit de provisión en cantidad y calidad. Se presenta aquí una estrategia de mejora de la eficacia en la provisión de infraestructura que, mediante la elaboración de índices sintéticos basados en la *Encuesta sobre infraestructuras y equipamiento local* (EIEL), facilitan la identificación, evaluación y corrección de los déficit. Liderada por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), la EIEL resulta esencial, pues, según el R.D. 1328/1997, artículo 2.1: «constituye el instrumento objetivo básico de análisis y valoración de necesidades de dotación de las entidades locales, y sobre ella debe recaer la elaboración de los planes provinciales y los criterios de distribución de la cooperación». La realización de estos planes exige la elaboración de proyectos de obra concretos para cada infraestructura, donde se explicitan, de forma precisa, las diversas tareas necesarias para realizarlos y su

coste, según las bases de precios provinciales. Sobre la base de esta información, y dada la escasez de los fondos disponibles, se facilita la adopción de decisiones priorizadas respecto a qué déficit deben ser corregidos y la cuantía de los fondos asignados para ello.

El apartado IV tiene como objetivo mostrar la operatividad del modelo presentado y su potencial para guiar a los gestores públicos en sus decisiones de asignación presupuestaria. Si bien la provincia de Salamanca sirve para ilustrar el artículo en cada una de las secciones, se presentan aquí también los resultados relativos a los déficit físicos y el coste de su corrección para un municipio en concreto. El artículo finaliza con algunas reflexiones sobre la importancia de integrar en las asignaciones de los fondos de cooperación local diversos criterios para la evaluación de las políticas públicas y, en concreto, los relativos a eficiencia y eficacia que aquí se discuten.

II. EL MARCO LEGAL, COMPETENCIAL Y FINANCIERO DE LA PRESTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA

El abanico competencial de los municipios se encuentra recogido en capítulo III, competencias, de la LRBRL, pudiendo distinguir cuatro tipos: 1) las de habilitación general y listado mínimo (art. 25); 2) las obligatorias, reconociendo la pluralidad y diversidad del territorio (art. 26); 3) las delegadas por parte del Estado, las comunidades autónomas y otras entidades locales, con objeto de mejorar la eficacia de la gestión pública y alcanzar una mayor participación ciudadana (art. 27), y 4) las complementarias, propias de otras administraciones públicas y que, sin embargo, asumidas por los municipios, han contribuido a un gran in-

cremento de su gasto, básicamente social (art. 28). En un contexto general, a pesar de que la LRBRL establece las competencias de los municipios, lo hace en unos términos tales que: «resulta difícil determinar, a partir de este texto legal, cuáles son las funciones efectivamente desempeñadas por los gobiernos locales ... [debido a que]... en primer lugar, muchas de la competencias deben ser ejercidas de forma compartida con las comunidades autónomas o el Estado» (Pérez García, 1995).

No es éste el caso de la provisión de infraestructura básica, cuya competencia recae de forma expresa en los municipios. Según esta ley, entre las obligatorias, configuradas como un catálogo de competencias, los municipios, por sí o asociados, deberán prestar la infraestructura básica a la que nos referimos en este artículo: abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales, y pavimentación y alumbrado público. No obstante, la falta de suficiencia económica y habilidades de gestión obliga a otras administraciones a cofinanciar y organizar su prestación, pues los municipios podrán solicitar de la comunidad autónoma la dispensa de la obligación y a la diputación la asistencia monetaria y técnica necesaria para la adecuada prestación de los servicios mínimos.

Efectivamente, existe un amplio consenso entre los expertos en Hacienda pública sobre la necesidad de reforzar financieramente a los gobiernos locales al objeto de que puedan hacer frente a sus competencias obligatorias y a la creciente asunción de responsabilidades que se plantea con la segunda descentralización (Castells, 2002). Debido a esto, en los desarrollos de la LRBRL mediante el R.D. 665/1990, derogado por el R.D. 1328/1997, y por la Orden de 7 de mayo de 1998 del Ministerio de Administraciones Públicas, de aplicación y desarrollo del anterior Real

CUADRO N.º 1

**FONDOS DE COOPERACIÓN LOCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (ESTADO, COMUNIDAD AUTÓNOMA Y DIPUTACIÓN)
DESTINADOS A ENTIDADES LOCALES DE LA PROVINCIA DE SALAMANCA
(Miles de euros)**

Programa	Entidades financiadoras	1998	1999	2000	2001	2002	T.V.I.
Estado -Planes de Cooperación Local (a)	MAP – Programa 912 B	2.167,8	2.686,1	2.931,6	3.019,5	2.964,5	8,1
	M. H. – FEDER local	2.553,7	3.863,3	1.569,2	4.657,3	3.256,9	6,3
	Diputación	2.551,1	2.496,4	1.880,9	1.947,6	4.278,0	13,8
	Ayuntamientos	1.097,6	1.213,1	1.257,2	3.004,7	2.165,7	18,5
Comunidad Autónoma, Junta de Castilla y León - Fondo de Cooperación Local	Junta C. y L. Territorializ. (b)	100,4	2.008,9	2.186,5	2.778,1	3.012,9	134,0
	No territorial. (c)	1.560,5	1.521,8	2.256,8	3.131,9	2.998,0	17,7
	Diputación Territorializ. (b)	811,9	728,0	109,4	1.354,6	903,1	2,7
	No territorial.	—	—	—	—	—	—
Ayuntamiento	Territorializ.	780,5	809,3	703,1	875,6	1.038,3	7,4
	No territorial.	668,5	652,2	967,0	1.325,1	1.284,9	17,7
Diputación – Planes de Cooperación Local	M. H. – FEDER local (d)	0,00	681,4	—	—	—	—
	Junta C. y L. (e+f)	112,1	120,2	791,6	43,0	228,1	19,4
	Diputación (f)	3.446,3	1.486,2	1.198,4	265,3	460,7	-39,5
	Ayuntamientos	1.159,0	741,6	116,8	14,7	49,5	-54,6
TOTAL Cooperación económica Local		17.009,4	19.008,6	15.968,4	22.417,2	22.640,4	7,4
Otros programas de la Diputación (g)	Diputación	1.033,3	1.377,8	24,9	660,2	0,0	—
	Ayuntamientos	318,8	429,6	0,0	197,8	0,0	—
TOTAL Gasto en infraestructura y equipamiento		18.361,5	20.815,8	15.993,3	23.275,2	22.640,4	5,4

Nota:

- (a) Es la suma del Programa Operativo Local (POL)-Objetivo 1 y el Plan Provincial de Cooperación.
 - (b) Es la suma del fondo territorializado (municipios menores de 20.000 habitantes) más las aportaciones a la red viaria local de titularidad de la Diputación.
 - (c) Es la suma de los fondos destinados a municipios de más de 20.000 habitantes, los destinados a zonas de acción especial, a mancomunidades y otras entidades supramunicipales, a EE.LL. con tratamiento preferencial por su carácter supramunicipal y al fondo de inversión complementario de EE.LL. de la Comunidad Autónoma.
 - (d) Se corresponde con la financiación del Estado (M. H.): FEDER local destinado al Plan Provincial de Infraestructuras.
 - (e) Se corresponde con la financiación de diversos programas de cooperación local, como el Plan Provincial de Infraestructuras, sequía, fugas, etcétera).
 - (f) Incluye el Plan Regional de Carreteras y el Complementario.
 - (g) Incluye el Plan de Obras Urgentes Municipales.
- Fuente: Elaboración propia. Ministerio de Administraciones Públicas, Junta de Castilla y León (Dirección General de Administración Territorial), Diputación de Salamanca (Área de Fomento).

Decreto, se hace especial hincapié en los instrumentos de la cooperación del Estado. Estos instrumentos pueden clasificarse según su carácter operativo y financiero.

Los instrumentos de carácter operativo se enmarcan en las competencias de la provincia, al garantizar el ordenamiento jurídico, como fines propios, los principios constitucionales de solidaridad y equilibrio intermunicipales (sobre el papel de las diputaciones en la Administración local, puede verse Farfán, 2002).

Para ello, las diputaciones y cabildos aprobarán los planes provinciales e insulares de cooperación, cuyo contenido podrá incluir los proyectos de inversión necesarios para la efectiva prestación de los servicios municipales obligatorios relacionados en el art. 26 de la LRBRL ya mencionado, los proyectos de obras y servicios de habilitación general y los proyectos de mejora y conservación de la red viaria de su titularidad. Además, elaborarán la *Encuesta sobre infraestructura y equipamiento local* como instrumento básico de análisis y eva-

luación de necesidades de dotaciones locales a efectos de cooperación económica (1).

Los instrumentos financieros a efectos de cooperación económica, de carácter obligatorio, recaen en el programa 912B de Cooperación Local del Estado, competencia del MAP. Además, las diputaciones complementan sus recursos recurriendo a fondos estructurales comunitarios (FEDER local) en el marco de financiación de los entes territoriales competencia del Ministerio de Hacen-

da. En el ámbito autonómico, con una regulación normativa similar a la cooperación del Estado, y enmarcado en los mismos planes provinciales e insulares, se recurre a los fondos de cooperación local de las comunidades autónomas. En el ámbito provincial e insular, la contribución de las diputaciones y cabildos a estos planes de cooperación y, finalmente, las propias aportaciones de los Ayuntamientos a estas obras de su competencia.

En el cuadro n.º 1 se recoge, para la provincia de Salamanca, la totalidad de los fondos en el lustro que abarca desde 1998 a 2002, donde la dependencia de la Administración local respecto a la cofinanciación de obras con los fondos de cooperación local queda de manifiesto, al representar éstos la práctica totalidad del crédito presupuestario destinado a estos fines (de hecho, en el último año, la Diputación de Salamanca no ha financiado obra alguna ejecutada de forma independiente). La totalidad de los fondos alcanza los 22.640,4 miles de € en 2002, habiéndose incrementado a un ritmo medio interanual del 7,4 por 100 desde 1998. En este período destacan por su crecimiento los fondos con origen en las propias diputaciones y ayuntamientos, un 13,8 por 100 y 18,5 por 100 respectivamente, y, sobre todo, el incremento del fondo territorializado de la Junta de Castilla y León, que se ha elevado un 134,0 por 100 interanual desde los 100,4 miles de € en 1998 hasta los 3.012,9 miles de € en 2002 (2).

En este último año, ordenando los fondos de acuerdo con la importancia de las aportaciones que realizan cada una de las administraciones financiadoras, la Junta de Castilla y León aporta 6.239,0 miles de € (un 27,6 por 100 del total), seguida de la Diputación, con 5.642,4 miles de € (24,9 por 100), los Ayuntamientos con 4.538,3 miles de € (20,0 por 100); los fondos FEDER

del Ministerio de Hacienda, que alcanzan 3.256,0 miles de € (14,4 por 100), y, finalmente, la aportación del Estado mediante el MAP se sitúa en 2.964,5 miles de € (13,1 por 100) (3). Por otra parte, atendiendo ahora a las características de las EE.LL. receptoras de los fondos, son los municipios de menos de 20.000 habitantes los máximos beneficiarios, con 12.580,0 miles de € (un 55,6 por 100 del total), seguidos por la provincia, que recibe 5.775 miles de € (25,5 por 100), otras EE.LL. (11,5 por 100) y, finalmente, los municipios de más de 20.000 habitantes, que reciben 1.688 miles de € (7,5 por 100).

III. ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN DE LA EFICACIA EN INFRAESTRUCTURA BÁSICA

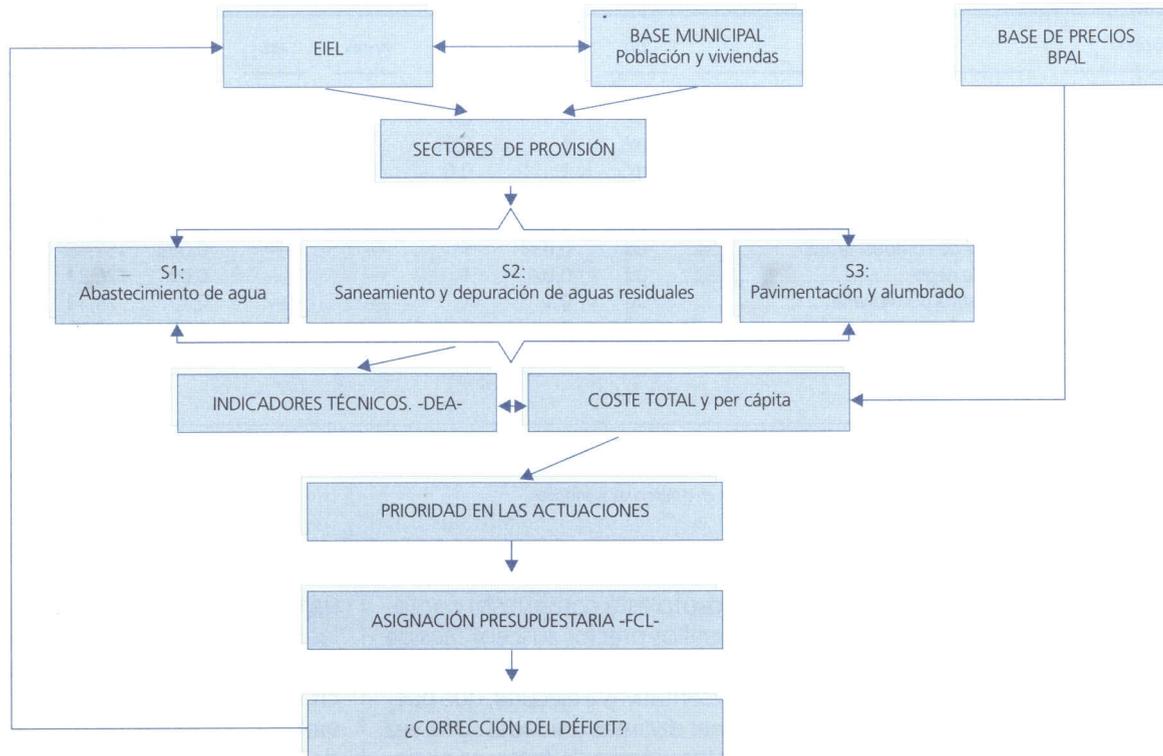
Una vez presentado el marco competencial y financiero en el que se efectúa la provisión de los bienes y servicios relativos a infraestructura básica, resulta esencial determinar una estrategia de evaluación de su provisión, así como establecer un protocolo que permita informar la toma de decisiones por parte de los responsables locales en caso de que se identifiquen déficit. Como se recoge en el gráfico 1, el proceso de evaluación se inicia con el tratamiento de los datos que facilita la EIEL, la definición de los sectores de provisión que deseen considerarse y la elección de las diversas variables que habrán de componerlos. En relación con estas últimas, utilizando los datos físicos de la EIEL, se define una serie de variables expresadas en términos que permiten determinar si existe déficit de provisión o no; es decir, en términos per cápita o por vivienda (lo que exige hacer uso de la base municipal de población y viviendas). Con esta información es posible establecer índices sintéticos de provisión que permiten identificar los sectores que presentan deficiencias de provisión

y cuáles son los más severos en términos físicos. Posteriormente, haciendo uso de la base de precios provincial, es posible calcular el coste de resolverlos. Esta información sirve a los gestores locales para tomar decisiones informadas de asignación de los fondos de cooperación local en la forma más eficaz posible, tomando en consideración magnitudes tanto físicas como económicas y priorizando las actuaciones dirigidas a corregir los déficit. Finalmente, el último paso consiste en constatar la eficacia del gasto realizado en la resolución de los déficit; situación que habrá de ser evaluada con la actualización de la EIEL. A continuación, se exponen las distintas etapas consideradas en la estrategia de evaluación.

1. La Encuesta sobre infraestructura y equipamiento local

La EIEL, elaborada por las diputaciones desde su creación en 1985 (MAP, 1985), constituye realmente un inventario de carácter censal, con información precisa y sistematizada de las provisiones en los núcleos de población inferior a 50.000 habitantes —incluyendo la descripción de las variables en términos cuantitativos y de calidad o estado (bueno, regular y malo). Con este inventario se dispone de un gran conjunto de variables referidas a los municipios y sus núcleos de población que es posible sintetizar en grandes grupos: carreteras, infraestructura viaria urbana, ciclo de agua, infraestructura medioambiental, urbanización, pavimentación, alumbrado, comunicaciones, suministro de energía, equipamientos municipales, culturales y deportivos y otros servicios. La encuesta ha sido objeto de actualizaciones y revisiones por el MAP y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) —MAP-FEMP (2001)—, así como de explotaciones provinciales y autonómicas (Junta de Castilla y León, 1998).

GRÁFICO 1
DIAGRAMA DE FLUJOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA



La trascendencia de la EIEL viene dada por el papel relevante que le otorga el R.D. 1328/1997 y la Orden del MAP de 1998, como instrumento objetivo básico de análisis y evaluación de las necesidades de dotaciones de las EE.LL. para la elaboración de los planes provinciales. Sin embargo, la obtención de datos, su gestión y la explotación de la información procedente de la misma necesita un profundo análisis para armonizar los límites económicos y administrativos de los municipios, así como las distintas fases por los que discurre la cooperación local.

2. Sectores y variables de provisión

La integración de las distintas fases de la cooperación local exige ex-

traer de la EIEL información cuantificable para medir el comportamiento municipal en la provisión de infraestructura básica. Prieto y Zofío (2001a) proponen la definición de sectores y variables de provisión para establecer una medida de eficacia municipal, definida como la capacidad del municipio para alcanzar niveles de provisión como objetivo deseado, normalmente en términos de estándares o de provisiones establecidas por los técnicos, y que pueden ser agregados en un único indicador sintético que permite cuantificar la eficacia de los municipios en la obtención de los niveles de provisión considerados como óptimos. La cuantificación de estos índices se realiza mediante la técnica de programación matemática conocida como análisis envolvente de datos (DEA). Estos indicadores, que sintetizan la mag-

nitud física de los déficit, han de cuantificarse en términos del coste necesario para corregirlos y poder solicitar asignaciones de gasto dentro de los distintos programas de cooperación económica local. Con ello, los gestores disponen de una doble dimensión para la toma de decisiones: técnica y de coste. Adicionalmente, es posible relativizar los indicadores mediante la población servida, determinando los costes no sólo en términos absolutos, sino también en términos per cápita (Prieto, Zofío y Puente, 2001).

3. Base de precios provincial

Para la evaluación monetaria del déficit se elabora una *Base de precios provincial (BPAL)* que recoge el coste de todas y cada una de las

CUADRO N.º 2

PRECIO DE LA UNIDAD DE OBRA RED DE DISTRIBUCIÓN (EUROS)

UNIDAD DE OBRA. PRECIO (EUROS)									
Actividad	Tarea	UD	Nº Ud	Largo	Ancho	Alto	Peso	Precio	Total
Red de distribución m (*)	Rotura de pavimento	m ²	0,5	0,7	1	—	0,35	3,57	1,25
	Excavación en zanjas.....	m ³	1	0,65	1	1	0,65	11,18	7,27
	Arena o material	m ³	1	0,6	0,1	1	0,06	10,47	0,63
	Tubería de PVC, junta	m	1	1	—	—	1	12,59	12,59
	Arqueta para red	ud	0,033	1	—	—	0,033	246,41	8,13
	Válvula de compuerta	ud	0,033	1	—	—	0,033	152,55	5,03
	Boca de riego	ud	0,02	1	—	—	0,02	126,21	2,52
	Acometida domiciliaria.....	ud	0,1	1	—	—	0,1	75,13	7,51
	Relleno de zanjas	m ³	1	0,65	1	1	0,65	2,05	1,33
	Hormigón HM/25N/mm ²	m ²	0,5	0,7	1	—	0,35	97,39	34,09
TOTAL —tareas—									80,36
TOTAL —Incluido gastos generales, beneficio industrial e I.V.A.—									110,93

Nota: (*) Conjunto de tuberías que reparten el agua a los usuarios, incluidas en el mismo las acometidas.
Fuente: Elaboración propia.

variables físicas definidas en los sectores de provisión. La BPAL surge ante la necesidad de disponer de una referencia válida y objetiva de las especificaciones técnicas y económicas que debe seguir todo proceso de contratación de obra, generando un efecto normalizador al unificar criterios, códigos y conceptos en el marco de actuación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Constituye un instrumento de trabajo y referencia con la doble finalidad de elaborar presupuestos y documentos de consulta, pues los precios obtenidos mediante esta base son precios de referencia para el mercado. EIEL y BPAL son, por tanto, los instrumentos de información a efectos de financiación de las obras para nuevas provisiones y reparación de las existentes, y la base objetiva sobre la que habría de descansar la política de financiación de los municipios con cargo a los fondos de cooperación local.

Para la formación del precio de una unidad de obra, la BPAL utiliza el concepto de familia paramétrica. Es-

te concepto está compuesto por todos aquellos precios susceptibles de ser definidos para una o varias tareas representativas a ejecutar, que pueden tener distintas unidades. Una vez fijados los valores de éstas, se obtienen los precios deseados. Se genera así un precio para cada unidad de obra, que puede ser modificado por el técnico según su experiencia y las condiciones particulares de aquella. En cada una de las tareas que definen una obra se consideran los siguientes componentes: mano de obra, materiales, maquinaria y elementos auxiliares —precios vigentes en los departamentos técnicos de infraestructura (Diputación de Salamanca, 2002)—, gastos generales y beneficio industrial (considerados a un tanto alzado del 13 por 100 y 6 por 100) y, por último, el IVA (16 por 100). El cuadro n.º 2 muestra un ejemplo para la red de distribución, generándose un precio de 110,93 €/metro.

La información elaborada a partir de la EIEL y la BPAL se sintetiza en indicadores técnicos y de coste que son posteriormente empleados para identificar y corregir los déficit. La

base de datos municipal determina las ponderaciones de la provisión de infraestructura expresando los déficit en términos per cápita y por vivienda (4). Estos resultados pueden utilizarse para priorizar las inversiones en infraestructura al objeto de resolver los déficit y, por consiguiente, fundamentar la petición de financiación a los fondos de cooperación local existentes. Así, por ejemplo, el análisis de los costes por habitante podría mostrar la existencia de economías de escala en la provisión, lo que ayudaría a determinar una cuantía óptima —mínima— de población servida, y obtener una ganancia de eficacia económica en la gestión y mejora de la asignación de los fondos de cooperación (5).

IV. RESULTADOS

1. Eficacia técnica en la provisión de infraestructura básica

El proceso de evaluación de la eficacia en la provisión de infraestruc-

CUADRO N.º 3

EFICACIA EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA Y MUNICIPIO SELECCIONADO (361 municipios: 191.177 habitantes)

SECTOR	INDICADOR SINTÉTICO -DEA- DE EFICACIA (PORCENTAJE)		PESO DEL DÉFICIT EN LA INEFICACIA DEL SECTOR (PORCENTAJE)				
	Índice de eficacia E	Índice de ineficacia 100-E	S1.a. Capacidad de los depósitos	S1.b. Red de distribución	ESTADO		
S1: Abastecimiento de Agua (a) (165 mun. ineficaces)					S1.c. Depósitos	S1.d. Conducc.	S1.e. Red de distrib.
Mun. 37123.....	89,6	10,4	0,0	0,9	0,0	99,1	0,0
Máximo	99,9	0,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mínimo	25,4	74,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Media	70,0	30,0	10,4	8,0	35,9	24,3	21,4
Desv. típica	17,6	17,6	27,6	25,6	42,5	25,9	27,0
S2: Saneamiento y depuración (b) (251 mun. ineficaces)	Índice de eficacia E	Índice de ineficacia 100-E	S2.a. Capacidad de depuración	S2.b. Alcantarillado	S2.c. Estado del alcantarillado		
Mun. 37123.....	66,7	33,3	100,0	0,0	0,0		
Máximo	98,9	1,1	100,0	50,0	100,0		
Mínimo	33,3	66,7	0,0	0,0	0,0		
Media	64,0	36,0	57,9	0,5	41,6		
Desv. típica	15,7	15,7	43,0	4,3	43,1		
S3: Pavimentación y alumbrado (c) (350 mun. ineficaces)	Índice de eficacia E	Índice de ineficacia 100-E	S3.a. Alumbrado	S3.b. Pavimentación	S3.c. Estado de la pavimentación		
Mun. 37123.....	71,4	28,6	19,2	33,2	47,6		
Máximo	99,9	0,1	100,0	100,0	100,0		
Mínimo	25,6	74,4	0,0	0,0	0,0		
Media	78,1	21,9	24,6	57,3	18,1		
Desv. típica	14,6	14,6	28,2	30,7	23,6		

Notas:

Definición de variables:

(a) S1.a. m³ de depósitos por habitante (estándar de 0.125 m³/hab/día); S1.b. Déficit de red de distribución (1-déficit/longitud de la red); S1.c. Estado de depósitos (1-(R+M)/capacidad total); S1.d. Estado de las conducciones (1-(R+M)/longitud total); S1.e. Estado de la red de distribución (1-(R+M)/longitud total).

(b) S2.a. Caudal tratado/caudal de desagüe; S2.b. Déficit de red de alcantarillado (1-déficit/longitud de la red); S2.c. Estado de la red (1-(R+M)/longitud total).

(c) S3.a. Alumbrado. Puntos de luz/m (estándar de un punto por cada 25 m de calles, plazas y travesías); S3.b. Pavimentación (1-déficit/superficie total); S3.c. Estado de la pavimentación (1-(R+M)/superficie total).

Fuente: Elaboración propia.

tura básica comienza con la definición de los sectores objeto de estudio, las variables concretas que se consideran en cada uno de ellos y la obtención de un índice de eficacia sintético que, mediante la metodología del análisis envolvente de datos (DEA) permite determinar la posible existencia de déficit. El cuadro número 3 recoge la información del proceso para el caso de la provincia de Salamanca en relación con los sectores S1, abastecimiento de agua; S2, saneamiento y depuración, y S3, pavimentación y alumbrado, así como las variables que se consideran en cada uno de ellos. Para cada

sector se identifican los municipios que no alcanzan los niveles de provisión asociados a los estándares determinados por técnicos y expertos —por ejemplo, m³ de capacidad de depósitos per cápita que asegure un suministro mínimo a la población—, y una serie de estadísticos básicos relativos a su índice de (in)eficacia en la provisión y el peso que tienen cada una de las variables del sector en ella, lo que permite reflejar la situación de la provisión en cada uno de los municipios y en el conjunto de la provincia. Respecto al índice de (in)eficacia, si un municipio provee en cuantía y calidad de-

seada los bienes y servicios considerados, su eficacia alcanza el 100 por 100 (y su ineficacia es nula). Por el contrario, si un municipio muestra unos niveles de provisión inferiores a los deseados, entonces su eficacia es inferior al 100 por 100 (y su ineficacia superior a cero). Respecto a los pesos, estos permiten determinar qué variables son responsables de que un municipio no preste el nivel de infraestructura satisfactorio.

Así, considerando, por ejemplo, el primer sector —abastecimiento de agua—, de los 361 municipios menores de 50.000 habitantes en la pro-

vincia de Salamanca, con una población de 191.177 habitantes (INE, 2000), un 47,4 por 100 presenta deficiencias, alcanzando al 56,3 por 100 de la población. Entre éstos, el municipio 37.123 —297 habitantes— presenta un nivel de eficacia elevado, 89,6 por 100 ó, alternativamente, una ineficacia reducida, 10,4 por 100, al representar prácticamente un tercio de la media observada en la provincia: 30,0 por 100. La variable responsable de esta ineficacia es fundamentalmente la calidad de las conducciones, cuyo regular y mal estado es responsable del 99,1 por 100 de la ineficacia detectada. Asimismo, el municipio presenta un déficit en la red de distribución al dejar alguna población sin servicio; no obstante, sobre el conjunto de la ineficacia, la gravedad de este déficit es escasa, al ser únicamente responsable del 0,9 por 100.

Respecto al conjunto de la provincia, el nivel de medio de ineficacia se ve acompañado por un rango bastante amplio, que se sitúa entre el 0,1 por 100 de un municipio que prácticamente alcanza la condición de eficacia —plena provisión— y el que presenta la máxima ineficacia, con un 74,6 por 100. Atendiendo a los pesos sobre la ineficacia sectorial, los mayores problemas se encuentran en la variable S1.c., estado de los depósitos, al ser responsable del 35,9 por 100 de la ineficacia media. Le siguen, el regular o mal estado de las conducciones, con un peso del 24,3 por 100, y así sucesivamente hasta alcanzar finalmente la variable de déficit en la red de distribución, que resulta ser la que presenta un menor peso: 8,0 por 100. Asimismo, de la información facilitada se deduce que entre todos los municipios de Salamanca existe alguno que presenta la totalidad de la ineficacia en alguna de las variables de provisión, al ser el máximo observado en cada una de ellas del 100 por 100; de forma alternativa, hay municipios donde éstas no representan ningún problema al ser el mínimo nulo.

Iguals comentarios podrían realizarse con los sectores restantes: S2, saneamiento y depuración, y S3, pavimentación y alumbrado, que presentan la mayor y menor ineficacia media, con un 36,0 y un 21,9 por 100 respectivamente. Atendiendo a estos resultados, los gestores públicos pueden identificar aquellos sectores y variables de provisión que exigen atención inmediata por presentar un nivel de provisión deficiente. Sin embargo, la eliminación de estos déficit exige la petición de fondos de cooperación local, lo que a su vez implica cuantificar el coste monetario de su resolución.

2. Coste de resolver el déficit de infraestructura básica

El cuadro n.º 4 supone la contrapartida económica del conjunto de déficit físicos reflejado en el cuadro número 3, al recoger la necesidad de financiación que deben afrontar los municipios al objeto de resolver sus deficiencias de provisión. Gracias a su cuantificación, y mediante la BPAL, es posible determinar el coste de la resolución en cada una de las variables consideradas y, posteriormente, agregarlos por sectores.

De nuevo para el primer sector, la resolución de los problemas de abastecimiento de agua de los 165 municipios que presentan alguna deficiencia supone un coste agregado de 13,6 millones de euros, que equivalen a 127 euros per cápita. En este caso, considerando los precios por unidad de obra, la corrección del estado de la red de distribución es la variable que exige un mayor compromiso presupuestario, al representar el 59,2 por 100 del coste. Así, no tiene por qué existir una correspondencia entre déficit físico y coste de resolverlo; nótese que, desde un punto de vista medio, el estado de la red de distribución representaba un 21,4 por 100 de la ineficacia, pudiéndose dar la circunstan-

cia de que exista déficit físico cuya cuantía resulte reducida, mientras que implica un gran coste de resolución si su precio por unidad de obra es elevado. En relación con el municipio 37123, resolver todos sus déficit en este sector exigiría una inversión de 29.053 euros —97,8 euros per cápita—, destinándose el 97 por 100 del presupuesto a mejorar el estado de las conducciones, y el 3,0 por 100 restante, a la red de distribución.

En el conjunto de la provincia, el gasto medio por municipio y en términos per cápita, se sitúan en 79.754 y 244 euros respectivamente. Respecto al peso medio de cada variable en el coste agregado, éste resulta sensiblemente distinto al calculado para el conjunto de la provincia. Así, el estado de la red de distribución presenta un valor del 30,7 por 100, prácticamente la mitad del observado de forma agregada, que era del 59,2 por 100. La discrepancia en esta variable, o en cualquier otra, indica que el déficit físico y el coste de su resolución, siendo muy elevado, se encuentra muy concentrado en pocos municipios, lo cual se refleja en el valor inferior de su peso medio. Respecto al rango, éste es elevado, pues el máximo coste agregado casi alcanza el millón de euros, mientras el mínimo apenas sobrepasa los 100 euros. En términos per cápita, estos estadísticos se sitúan en 2.678 y 1 euro.

Atendiendo ahora a los dos sectores restantes, se observa que resolver sus déficit de provisión implicaría invertir cuantías sustancialmente superiores a las identificadas en el abastecimiento de agua. Subsana los problemas de saneamiento y depuración (S2) exigiría 67,9 millones de euros, destacando el estado del alcantarillado como la variable con mayor necesidad de financiación, al representar el 91,6 por 100 del presupuesto. Pese a estas magnitudes, es el sector de pavimentación y

CUADRO N.º 4

**NECESIDADES DE FINANCIACIÓN PARA CORREGIR LOS DÉFICIT DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA
EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA Y MUNICIPIO SELECCIONADO**

SECTOR	COSTE (EUROS)		PESO DEL DÉFICIT EN EL COSTE AGREGADO (PORCENTAJE)				
	Coste agregado	Coste per cápita	S1.a. Capacidad de los depósitos	S1.b. Red de distribución	ESTADO		
S1: Abastecimiento de Agua (a) (165 mun. ineficaces)					S1.c. Depósitos	S1.d. Conducc.	S1.e. Red de distrib.
Mun. 37123	29.053	97	0,0	3,0	0,0	97,0	0,0
Máximo	941.490	2.678	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mínimo	115	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Media	79.754	244	17,9	10,6	30,5	10,3	30,7
Desv. típica	145.175	429	36,8	29,2	43,3	24,9	41,5
Coste total	13.637,9(d)	127	18,3	4,7	12,5	5,3	59,2
S2: Saneamiento y depuración (b) (251 mun. ineficaces)	Coste agregado	Coste per cápita	S2.a. Capacidad de depuración		S2.b. Alcantarillado	S2.c. Estado del alcantarillado	
Mun. 37123	22.314	75	100,0		0,0	0,0	
Máximo	3.683.156	7.800	100,0		72,5	100,0	
Mínimo	727	2	0,0		0,0	0,0	
Media	270.390	733	47,6		0,6	51,8	
Desv. Típica	567.786	2.490	15,4		26,4	22,7	
Coste Total	67.868,0(d)	465	7,6		0,8	91,6	
S3: Pavimentación y alumbrado (c) (350 mun. ineficaces)	Coste agregado	Coste per cápita	S3.a. Alumbrado		S3.b. Pavimentación	S3.c. Estado de la pavimentación	
Mun. 37123	790.328	2.661	2,4		54,9	42,7	
Máximo	5.428.238	18.530	100,0		100,0	100,0	
Mínimo	498	3	0,0		0,0	0,0	
Media	560.487	2.254	6,8		77,8	15,4	
Desv. Típica	567.786	2.490	15,4		26,4	22,7	
Coste Total	196.170,3(d)	1.047	4,0		83,4	12,6	

Notas:

Precio por unidad de obra: (a) S1.a. M³ de depósitos por habitante: 460,4 euros m³; S1.b. Déficit de red de distribución: 110,9 euros m; S1.c. Estado de depósitos: 67,5 euros m³; S1.d. Estado de las conducciones: 0,7 euros m; S1.e. Estado de la red de distribución: regular: 1,1 euros m, malo: 110,9 euros m. (b) S2.a. Caudal tratado/Caudal de desagüe: desde 180,3 euros hab. para menos de 50 hab. hasta 60,1 euros hab. para más de 2.000 hab.; S2.b. Déficit de red de alcantarillado: 109,6 m; S2.c. Estado de la red: regular y malo: 109,57 euros m.(c) S3.a. Alumbrado: 450,8 euros por punto de luz; S3.b. Pavimentación: 40,6 euros m²; S3.c. Estado de la pavimentación: regular: 9,6 euros m², malo: 40,6 euros m² (d) Miles de euros.

Fuente: Elaboración propia.

alumbrado el que presenta un mayor coste, pues la resolución de todos sus déficit implica invertir 196,2 millones de euros, existiendo un municipio donde el coste de corregir el déficit supera los cinco millones de euros. Este elevado coste se debe a que existen numerosas vías públicas que todavía no están asfaltadas, dado que el 83,4 por 100 del coste agregado corresponde a esta variable, mientras que los problemas relacionados con un firme en regular o mal estado apenas representan el 12,6 por 100, y el alumbrado se

sitúa en el 4,0 por 100. Además, el hecho de que la distribución por variables del coste medio por municipio apenas difiera del agregado para la provincia muestra cómo la problemática relacionada con la pavimentación es generalizada.

Así, los resultados físicos y económicos obtenidos muestran cómo es el sector S3, de pavimentación y alumbrado el que habría de acaparar atención prioritaria por parte de los gestores públicos, por ser el que presenta una mayor ineficacia y, además, el

que exige la mayor inversión económica. No obstante, ¿es efectivamente este sector el que recibe las máximas asignaciones presupuestarias atendiendo a las obras del Plan Provincial bajo el que se articula la cooperación económica local del Estado?, es decir, ¿existe una correspondencia objetiva entre las necesidades de financiación para resolver los déficit identificados mediante la EIEL y las asignaciones realizadas de los fondos de cooperación local provenientes de los programas presentados? El final de la evaluación de la

eficacia en la provisión de infraestructura básica exige contrastar si las asignaciones presupuestarias realizadas responden a la problemática identificada de forma objetiva basándose en la *Encuesta sobre infraestructura y equipamiento local*.

3. Contraste de la asignación presupuestaria de los fondos de cooperación local

La comparación entre las necesidades de financiación identificadas en la fase anterior y la asignación presupuestaria de los fondos de cooperación económica local debe realizarse considerando que las primeras suponen una cuantificación que depende de la precisión y el grado de actualización de la base estadística sobre la que se sustentan, mientras las segundas se enmarcan en la discrecionalidad que tienen los municipios y gestores públicos para solicitar fondos para aquellas obras que consideren más oportunas.

En el caso que nos ocupa, los datos utilizados para cuantificar los déficit se corresponden con la fase de la EIEL que terminó de completarse en 1998 (Junta de Castilla y León, 1998). Los resultados presentados en el cuadro n.º 5 muestran cómo el coste total de resolver los déficit de infraestructura básica en la provincia de Salamanca asciende a 277,7 millones de euros, mientras que la cuantía de fondos de cooperación local disponible para financiar la totalidad de infraestructuras y equipamientos —entre la que se incluye la básica aquí considerada— ascendió a lo largo del lustro 1998-2002 a 97,0 millones de euros, incrementándose hasta los 101,1 millones de euros si se consideran las aportaciones adicionales de la Diputación y los ayuntamientos en programas no cofinanciados (cuadro n.º 1). A partir de esta última cifra, y gracias a la descripción codificada de las obras

comprometidas, es posible identificar de forma aproximada un total de 17,7 millones de euros destinados a infraestructura básica, cuantía que supone globalmente el 6,4 por 100 de las necesidades de gasto establecidas (6).

Por sectores, los 2,7 millones de euros comprometidos entre 1998 y 2002 en abastecimiento de agua, (S1), suponen el 19,8 por 100 de las necesidades presentes en 1998; en (S2), saneamiento y depuración, los 1,7 millones de euros adjudicados representan el 2,5 por 100, mientras que en pavimentación y alumbrado, (S3), los 13,3 millones de euros destinados a estos fines corresponden al 6,8 por 100 del coste de la resolución del déficit. Con independencia del grado de correspondencia particular entre déficit y gasto en el ámbito sectorial, estos resultados ponen de manifiesto el desequilibrio existente hoy día entre los fondos disponibles para acometer obras de infraestructura y equipamientos y las necesidades identificadas acordes con los estándares exigibles para garantizar el nivel de bienestar de los ciudadanos.

La eficacia de los fondos de cooperación local en la satisfacción de las necesidades de infraestructura también puede abordarse a escala municipal comparando los costes de corregir los déficit con la asignación realizada del presupuesto. El cuadro n.º 6 muestra el caso particular del municipio seleccionado. Según los resultados obtenidos, la eliminación de los déficit en infraestructura básica exigiría una inversión de 455.542 euros. Sin embargo, el presupuesto municipal ascendió en 2001 a 136.730 euros —con valores estables desde 1998, cuando era de 103.675 euros—, por lo que no dispone de la capacidad financiera para abordar este gasto. En concreto, los ingresos correspondientes al capítulo 7, transferencias de capital, ascendieron en ese año a 42.630 euros, mientras que los gastos asigna-

dos al capítulo 6, inversiones reales, fueron de 34.829 euros (MAP, 2002). Por ello, el municipio ha de recurrir a la cooperación local del Estado para financiar estas obras de infraestructura básica, habiendo conseguido entre 1998 y 2002 un total de 106.842 euros, casi la cuarta parte de la cuantía de inversión necesaria.

Para este municipio, de las asignaciones sectoriales realizadas se deduce una correspondencia entre las necesidades de inversión y la asignación de los fondos recibidos. Así, en los sectores de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración, (S1 y S2), si bien no se alcanza la totalidad de gasto necesario, la tasa de cobertura de las necesidades se aproxima hasta alcanzar respectivamente el 62,9 por 100 y el 60,8 por 100. No ocurre así respecto al sector de pavimentación y alumbrado público, (S3), que, pese a recibir una mayor cuantía de los fondos por ser el de mayor coste detectado, —75.126 euros frente a 404.355 euros—, apenas supone el 18,6 por 100 de las necesidades de inversión.

Esta fase del análisis, en la que se contrastan las carencias de inversión con la asignación realizada de los fondos de cooperación local, es la última de la estrategia jerárquica de mejora de la eficacia en la provisión de infraestructura básica. De ella es posible extraer si la asignación realizada de los fondos para un municipio en particular sigue las necesidades identificadas en la EIEL. Así, si se considera que es posible priorizar las necesidades de provisión de los municipios en función de las competencias que deben asumir, cuando las asignaciones presenten una correspondencia con las necesidades reconocidas, podrá concluirse que las decisiones de los gestores públicos resultan acertadas. Por el contrario, cuando un municipio reciba asignaciones presupuestarias que no son destinadas a corregir el déficit detectado en la EIEL, podrán adop-

CUADRO N.º 5

NECESIDADES DE FINANCIACIÓN Y FONDOS DE COOPERACIÓN LOCAL. PROVINCIA DE SALAMANCA
(Miles de euros)

SALAMANCA								
Sector	Coste (1)	Fondos de cooperación local						(2) / (1)
	EIEL 1998	1998	1999	2000	2001	2002	1998-02 (2)	Coste (porcentaje)
S1	13.638	644	182	977	397	500	2.699	19,8
S2	67.868	532	605	133	226	193	1.689	2,5
S3	196.170	8.713	2.215	663	922	787	13.300	6,8
TOTAL.....	277.676	11.887	5.001	3.773	3.546	3.482	17.688	6,4

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 6

NECESIDADES DE FINANCIACIÓN Y FONDOS DE COOPERACIÓN LOCAL. EJEMPLO MUNICIPAL
(Euros)

MUNICIPIO 37123								
Sector	Coste (1)	Fondos de cooperación local						(2) / (1)
	EIEL 1998	1998	1999	2000	2001	2002	1998-02 (2)	(porcentaje)
S1	29.053	13.454	—	—	4.808	—	18.262	62,9
S2	22.134	13.454	—	—	—	—	13.454	60,8
S3	404.355	21.035	—	31.818	22.273	—	75.126	18,6
TOTAL.....	455.542	49.941	—	—	27.081	—	106.842	23,5

Fuente: Elaboración propia.

tarse las medidas necesarias para que en ejercicios posteriores se reduzca la disparidad incrementado la eficacia física y económica en la provisión. Así, con el programa de investigación propuesto se facilita un instrumento que sirve de guía para realizar una asignación eficaz y priorizada de los fondos de cooperación local disponibles, lo que posibilitaría un mayor nivel de bienestar para el conjunto de ciudadanos.

V. CONCLUSIONES

Este artículo resume el programa de investigación que tiene como objetivo facilitar a los gestores públicos responsables de elaborar los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, un instrumento que sirva de guía para realizar una asignación más

eficaz de los fondos de cooperación local disponibles para financiar las necesidades en infraestructura y equipamientos básicos. Este instrumento queda constituido por una estrategia jerárquica de mejora de la eficacia que contempla una vertiente física y económica.

Respecto a la eficacia física, se determina si un municipio responde a sus obligaciones satisfaciendo en cuantía y calidad adecuada la provisión de infraestructura y equipamientos locales. Usando como base la información estadística que facilita la *Encuesta sobre infraestructura y equipamiento local*, esto se consigue mediante la elaboración de índices sintéticos basados en el denominado análisis envolvente de datos (DEA), que permiten informar a los gestores públicos de la existencia y gravedad de las deficiencias re-

lativas en los sectores seleccionados —en términos per cápita o por vivienda—, e identificar qué variables son responsables de la ineficacia en la provisión. La eficacia económica se establece comparando las asignaciones presupuestarias realizadas de los fondos de cooperación local con las necesidades que emanan del déficit físico previamente identificado. Si existe una correspondencia entre las necesidades de infraestructura y equipamientos y la asignación realizada, entonces se constata la eficacia en el gasto, mientras que si no hay una justificación objetiva de las obras financiadas, entonces es probable que la inversión realizada tenga un alto coste de oportunidad en términos de bienestar social.

En definitiva, se presenta una estrategia de gestión basada en in-

dicadores sintéticos que permite identificar la existencia de déficit de provisión, continúa con la cuantificación económica del gasto en el que se ha de incurrir para resolverlos, y finaliza cotejando la asignación de fondos para la cooperación local que deben orientarse a resolverlos. En todo este proceso, y desde una perspectiva aplicada u operativa, resulta fundamental que los gestores públicos asuman e incluyan en sus protocolos de actuación los indicadores técnicos y económicos que aquí se ofrecen.

Gracias a la favorable acogida que han tenido los análisis de eficacia realizados entre los técnicos de la Administración local dedicados a la gestión de los fondos de cooperación local y los planes provinciales de obra, es posible albergar esperanzas respecto a su utilidad y desarrollo práctico. Prueba de ello es que sin su colaboración hubiera sido imposible desarrollar e ilustrar el esquema planteado. Creemos, por tanto, que en el caso que nos ocupa se han vencido las reticencias que suelen plantear los gestores públicos hacia técnicas que, desde una perspectiva teórica, pueden presentar cierta complejidad, pero cuyos resultados pueden concretarse en políticas específicas que comportan mejoras en la provisión de infraestructura y equipamientos.

Ciertamente, al no ser los agentes públicos especialistas en el ámbito de la evaluación de la eficiencia y la efectividad, para que adopten y confíen en los resultados que se les presentan es necesario que éstos sean inteligibles y fiables. Sólo entonces las recomendaciones de política económica serán aceptadas y pasarán a formar parte del acervo común de su gestión diaria, dando cumplimiento al principio constitucional de programación y ejecución del gasto público con criterios de eficacia y economía. En este sentido, creemos que el programa de investigación iniciado hace ya un lustro está empe-

zando a dar los frutos esperados desde una perspectiva aplicada, motivándonos a continuar en la línea de actuación entonces iniciada.

NOTAS

(1) Las diputaciones elaborarán anualmente los planes con la participación de los municipios teniendo en cuenta la distribución territorial de las subvenciones aprobadas por la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. Con independencia de las subvenciones reguladas en este R.D., los planes podrán recibir aportaciones adicionales de los fondos estructurales comunitarios, en su caso, así como de las subvenciones que acuerden las CC.AA. con cargo a sus respectivos presupuestos. La Orden de 7 de mayo de 1998, del MAP, determina que, además, se podrán incluir: a) Los proyectos de inversiones necesarios para la efectiva prestación de los servicios municipales obligatorios (infraestructura básica); b) Los proyectos de obras y servicios de competencia municipal (los de habilitación general), y c) los relativos a la red viaria de titularidad de las diputaciones.

(2) No obstante, estos no son los únicos fondos que confluyen en el territorio provincial. La Junta de Castilla y León, Ley 1/1998, de 4 de abril, mediante su Plan de Cooperación Local, como instrumento de cooperación económica de la Comunidad con las EE.LL., incide en la infraestructura y equipamientos al margen del Programa 912B (Decreto 57/1990, de 5 de abril, por el que se regula una parte de la cooperación económica local general). Por ejemplo, el capítulo 6 de inversiones, Programa de Abastecimiento y Saneamiento de Agua, alcanzó 82,03 millones de € en 2002, destinando a Salamanca 4,9 millones de €. Como reflexión ante la diversidad de los fondos de cooperación existentes, puede indicarse que su simplificación podría reducir de forma sustancial los costes de gestión, liberando recursos para destinarlos a la prestación efectiva de infraestructura.

(3) Para la totalidad del territorio MAP, el programa 912B asciende a 155,86 millones de € en 2002 y 139,99 millones de € en 1998, con una tasa de variación interanual en el período del 2,72 por 100.

(4) Puede considerarse, además de la población y sus características demográficas, una amplia batería de datos municipales como ponderadores: renta, presupuesto, actividad fiscal (IRPF, IAE, IBI, etcétera).

(5) PRIETO y ZOFIO (2001b) muestran la evolución de los costes per cápita en la provisión de varios sectores de infraestructura básica según diversos estratos de población en los municipios. Los resultados obtenidos indican una reducción notable en el coste de numerosos infraestructuras conforme aumenta el tamaño de aquéllos, lo que representa una justificación económica hacia una ordenación del territorio en torno a municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes.

(6) Es necesario destacar que la descripción y codificación de las actuaciones en los planes

de obras provinciales no responden a las seguidas en la *Encuesta sobre Infraestructura y Equipamiento Local*, por lo que la correspondencia entre las necesidades identificadas por la EIEL y las obras acometidas, aunque elevada, ha de realizarse de forma aproximada.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS, A. (2002), «Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 92: 8-26.
- DIPUTACIÓN DE SALAMANCA (2002), *Cuadro de precios tipo: cuadro de precios n.º 2*, Departamento Técnico de Infraestructuras, Salamanca.
- FARFÁN, J.M. (2002), «El papel de las diputaciones y mancomunidades en la Administración local española», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 92: 68-81.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (1998), *Encuesta de infraestructura y equipamiento locales. 1995. Fase III*, Consejería de Economía y Hacienda, Valladolid.
- INE (2000), *Demografía y población en INEbase*, <http://www.ine.es>, Madrid.
- MAP (1985), *Encuesta sobre infraestructura y equipamiento local*, Dirección General de Cooperación Local, Banco de Crédito Local de España, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- (2002), *Presupuestos iniciales de las entidades locales*, Dirección General para la Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- MAP-FEMP (2001), *IIª Jornada EIEL*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- PÉREZ BLANCO, J. (1995), «Estado descentralizado y eficiencia económica», número monográfico de *Economistas* sobre las haciendas locales, 65: 18-24.
- PÉREZ GARCÍA, F. (1995), «Las administraciones territoriales en el contexto de las administraciones públicas», número monográfico de *Economistas* sobre las haciendas locales, 65: 6-11.
- PRIETO, A., y J.L., ZOFIO (2001a), «Evaluating effectiveness in public provision of infrastructure and equipment: The case of Spanish municipalities», *Journal of Productivity Analysis*, 15: 41-58.
- (2001b), «Indicadores de gasto para la gestión de servicios públicos locales contemplados en la Encuesta de infraestructura y equipamiento local —EIEL—», *Actas de la XXVII Reunión de Estudios Regionales, Asociación Española de Ciencia Regional*.
- PRIETO, A.; ZOFIO, J.L., y DE LA PUENTE, T. (2001), «Indicadores de eficacia en la provisión de servicios públicos locales: planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal de las diputaciones», *Análisis Local*, 35: 57-68.