

PAPELES  
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

---

SECTOR  
PÚBLICO  
Y EFICIENCIA



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido:

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Redactor-Jefe de PAPELES en la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Padre Damián, 48. 28036 Madrid.

\* \* \*

Suscripción para el año 2003 (cuatro números):

España: 53 € (IVA incluido).

Extranjero: 91 €

Número suelto año 2003: 17 € (IVA incluido).

Solicitud de suscripciones e información:

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas  
para la Investigación Económica y Social.

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid.

Teléfono: 91 350 44 00.

Fax: 91 350 80 40.

Correo electrónico: [suscrip@funcas.ceca.es](mailto:suscrip@funcas.ceca.es)

Internet: [www.funcas.ceca.es](http://www.funcas.ceca.es)

Precio de este número 95: 17 €

PAPELES  
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

95

---

2003

ISSN: 0210-9107



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PATRONATO

JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE <i>(Presidente)</i>	ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ JESÚS MEDINA OCAÑA
JOSÉ ANTONIO DE BONILLA <i>(Secretario)</i>	RICARD PAGÉS FONT ATILANO SOTO RÁBANOS
JOSÉ M <sup>a</sup> BUENO LIDÓN	ADOLF TODÓ ROVIRA
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO	

PRESIDENTE DE HONOR

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

VICTORIO VALLE SÁNCHEZ <i>(Director)</i>	FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES <i>(Redactor-jefe)</i>
JULIO ALCAIDE INCHAUSTI	CARMELA MARTÍN GONZÁLEZ
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ	FERNANDO PAMPILLÓN FERNÁNDEZ
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE	JORGE PEREIRA RODRÍGUEZ
FRANCISCO CASTELLANO REAL	JOSÉ LUIS RAYMOND BARA
MANUEL LAGARES CALVO	JOSÉ VILLVERDE CASTRO
JUAN ANTONIO MAROTO ACÍN	

COORDINACIÓN GRÁFICA

Pilar López Isarría

PORTADA

Bravo-Lofish

Gráfico del DEA, con dos *inputs* y un *output*

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social  
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

PREIMPRESIÓN

JLN.es

Arturo Soria, 187, Entr. 1, Ofic. 3. 28043 Madrid

IMPRIME

GRÁFICAS MURIEL, S.A.

Buhigas, s/n Pol. Ind. El Rosón - Getafe (Madrid)

<i>Depósito legal:</i>	<b>M. 402-1980</b>
<i>ISSN:</i>	<b>0210-9107</b>
<i>Distribuye:</i>	<b>G&amp;M.-Madrid</b>
<i>Precio:</i>	<b>17 €</b>
<i>Periodicidad:</i>	<b>Trimestral</b>
<i>Materia:</i>	<b>Economía pública</b>
<i>Base de datos:</i>	<b>www.funcas.ceca.es</b>

## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN EDITORIAL

#### Eficiencia pública: Fundamentos económicos de una demanda social inaplazable

V

### I. PARTE GENERAL

Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos:	2	<i>José Manuel González-Páramo y Jorge Onrubia Fernández</i>
Descentralización fiscal y eficiencia económica. Revisión de los principales aspectos y algunas enseñanzas para el caso español:	24	<i>Ana Agúndez García y Francisco Pedraja Chaparro</i>
Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones:	35	<i>Peter C. Smith y María Goddard</i>
Eficiencia y productividad en el sector público. Temas dominantes en la literatura:	47	<i>C. A. Knox Lovell y Manuel Antonio Muñiz Pérez</i>
Los españoles y la eficiencia de los servicios públicos:	66	<i>Francisco Alvira Martín y José García López</i>
Condiciones para el desarrollo del control por resultados en la gestión pública:	78	<i>Eduardo Zapico</i>

### II. APROXIMACIONES GLOBALES

Eficiencia global de la producción pública. Una primera aproximación a su evaluación:	94	<i>Nuria Rueda López</i>
Evaluación frontera de la eficiencia en costes. Aplicación a los municipios de Cataluña:	113	<i>Víctor M. Giménez García y Diego Prior Jiménez</i>
La productividad de las infraestructuras en España:	125	<i>Antonio Álvarez Pinilla, Luis Orea Sánchez y Jonás Fernández Álvarez</i>
Análisis de la eficacia en la provisión de infraestructura básica por las entidades locales:	137	<i>Ángel M. Prieto y José L. Zofío</i>
Eficiencia técnica y acciones estructurales en las comunidades autónomas. Una aproximación paramétrica:	149	<i>Nuria Bosch, Marta Espasa y Pilar Sorribas</i>

### III. SERVICIOS PREFERENTES

Aspectos clave de la evaluación de la eficiencia productiva en la educación secundaria:	162	<i>María Jesús Mancebón Torrubia y Manuel Antonio Muñiz Pérez</i>
La mejora de la eficacia de la enseñanza superior en el nuevo contexto europeo:	188	<i>José-Ginés Mora</i>
La eficiencia de las organizaciones hospitalarias:	195	<i>Juan M. Cabasés Hita, José J. Martín Martín y M. Puerto López del Amo González</i>
Eficiencia del servicio público de atención sanitaria primaria:	213	<i>Mariola Pinillos García</i>
Políticas de vivienda: Eficiencia y equidad:	226	<i>Miguel-Ángel López García</i>

### IV. SERVICIOS SOCIALES

Indicadores de gestión de los programas de lucha contra la pobreza:	244	<i>Luis Ayala Cañón, Francisco Pedraja Chaparro y Javier Salinas Jiménez</i>
Las pensiones contributivas en España: Eficacia y eficiencia:	260	<i>Dolores Dizy Menéndez</i>

### V. SERVICIOS GENERALES

Eficiencia y eficacia de la justicia:	272	<i>Santos Pastor</i>
Análisis de la eficiencia de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana. Algunas enseñanzas procedentes del ámbito de la Economía del Delito:	306	<i>Amor Díez-Ticio Duce y María Jesús Mancebón Torrubia</i>
La eficiencia en la administración de los tributos cedidos. Un análisis explicativo:	320	<i>Alejandro Esteller Moré</i>
Regulación ambiental, productividad y eficiencia empresarial:	335	<i>Andrés J. Picazo, Ernest Reig y Francesc Hernández</i>
La ineficiencia asignativa y su coste económico en RENFE (1955-2000):	352	<i>José Baños Pino, Víctor Fernández Blanco y Ana Rodríguez Álvarez</i>

## 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