
La eficiencia y su importancia en el sector público

Nuria Rueda López

Resumen: en este artículo se analiza el concepto de eficiencia pública y la necesidad de que ésta mejore para poder seguir garantizando el nivel actual de servicios públicos en la economía española. En primer lugar, se presenta y delimita la composición del sector público, y se analizan los ingresos y gastos públicos, así como su repercusión en el déficit público. A continuación se define y desarrolla el concepto de eficiencia aplicado al sector público, y se muestran los resultados de su medición en España desde una perspectiva nacional e internacional. El trabajo finaliza justificando la urgente necesidad de que en el contexto actual mejoren los niveles de eficiencia del gasto público español para colaborar así con la recuperación económica y el mantenimiento del Estado del bienestar.

Palabras clave: sector público, eficiencia, déficit público.

Códigos JEL: H10, H21, H41, H62.

1. Introducción

Los ciudadanos muestran un interés constante en conocer la cantidad de servicios públicos que reciben y que se financian mediante el pago de sus impuestos. En términos generales, cuanto mayor es dicha cantidad (permaneciendo constante la calidad de los servicios), mayor grado de satisfacción manifiestan respecto a la actuación del sector público correspondiente (central, autonómico o local). En efecto, cuando se realizan encuestas para valorar la situación y calidad, por ejemplo, de servicios públicos como la educación, sanidad, policía y justicia, entre otros, un resultado bastante frecuente es el deseo por parte de la población encuestada de que se aumente la cantidad y cobertura de los mismos.

Sin embargo, no debe perderse de vista que para ofrecer dichos servicios el sector público incurre en un gasto público que no es ilimitado. Es decir, si el sector público incrementa su gasto para satisfacer estas demandas sociales deberá disponer de unos ingresos superiores. En caso contrario, al igual que ocurre en una familia o una empresa, deberá solicitar financiación para ese exceso de gasto y, por consiguiente, endeudarse.

Se deriva que a los ciudadanos no sólo les interesa conocer la oferta de servicios públicos de la que pueden disponer, sino también la relación que existe entre ésta y el gasto público que genera la producción de la misma. En este sentido, es de crucial importancia para que esa relación sea la adecuada y, por lo tanto,

que el gasto público sea sostenible en el tiempo, que el sector público no incurra en gastos innecesarios, que ahorre cuando sea posible y que, en definitiva, el gasto se efectúe de un modo racional, evitando el despilfarro de recursos o la mala gestión de los mismos. Precisamente, la eficiencia es el término que nos permite calcular dicha relación, es decir, es el concepto que posibilita medir cómo utiliza el sector público los recursos o gasto que tiene asignados para cumplir con la prestación de servicios a la sociedad.

El objetivo de este trabajo es doble. En primer lugar, pretende profundizar en el significado del concepto de eficiencia pública (o eficiencia del gasto público) para poder explicar la relación que existe entre ésta y el déficit público. En segundo lugar, dada su repercusión sobre las cuentas del sector público, se analiza la necesidad de que aquélla mejore para poder seguir garantizando el nivel actual de servicios públicos en la economía española.

Con tal fin, el trabajo se estructura en los apartados que a continuación se detallan. En primer lugar, tras la introducción, se presenta y delimita la composición del sector público. En segundo lugar, se analizan los ingresos y gastos públicos y su repercusión en el déficit público. A continuación se define y desarrolla el concepto de eficiencia aplicado al sector público y se muestran los resultados de su medición en España desde una perspectiva nacional e internacional, lo cual nos permite conocer en qué posición se encuentra nuestro país respecto a los de la Unión Europea (UE). El trabajo se cierra justificando la urgente necesidad de que en el contexto actual mejoren los niveles de eficiencia del gasto público español para colaborar así

con la recuperación económica y el mantenimiento del Estado del bienestar.

2. El sector público como agente económico: su delimitación y composición

En la economía de cualquier país participan distintos agentes que realizan diversas funciones y persiguen objetivos diferentes. Si atendemos a los criterios de delimitación establecidos por el vigente Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)¹, las diferentes entidades o instituciones que operan en una economía nacional se pueden clasificar en las siguientes categorías:

2.1. Empresas no financieras: su principal función consiste en producir bienes y servicios no financieros que se destinan a la venta. Su principal fuente de recursos son los ingresos por las ventas que realizan. Pueden ser tanto públicas como privadas.

2.2. Instituciones financieras: comprenden tanto instituciones de crédito como empresas de seguros. Las primeras se caracterizan porque su principal función consiste en financiar, obtener, transformar y distribuir recursos financieros. Pueden ser de titularidad pública o privada. Su fuente básica de recursos son los fondos que proceden de los depósitos efectuados en ellas por otros agentes. Las segundas, las empresas de seguros, consisten en entidades, públicas o privadas, encargadas de asegurar y garantizar un pago en caso de siniestros. Sus recursos proceden fundamentalmente de las primas pagadas por los asegurados.

2.3. Administraciones públicas (AAPP)²: conjunto de instituciones cuya función principal consiste en producir bienes y servicios —que no se destinan a la venta— para la sociedad y efectuar operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza, para intentar favorecer a aquellos grupos sociales con menores ingresos. Los recursos que financian sus actuaciones proceden fundamentalmente de los pagos obligatorios (principalmente impuestos) efectuados por otros agentes económicos (familias y empresas, entre otros).

2.4. Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH): Tradicionalmente se las

1. Consiste en el conjunto de normas y reglas que permiten delimitar los agentes o sectores de una economía, así como definir y cuantificar las operaciones que éstos realizan, para poder llevar una adecuada contabilidad de sus ingresos y gastos. Por tanto, este conjunto de principios permite confeccionar la Contabilidad Nacional de un país. El sistema de cuentas aplicado en los países miembros de la UE es el denominado Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95). El contenido del mismo puede consultarse en el Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996
2. En inglés se denominan con la expresión «General Government».

ha denominado fundaciones. Se caracterizan por producir servicios no destinados a la venta para determinados sectores o agentes, como, por ejemplo, las familias. Los recursos proceden fundamentalmente de aportaciones voluntarias de otros agentes.

2.5 Familias: son la principal unidad que consume en cualquier sistema económico. Sus recursos proceden, principalmente, de la remuneración de los factores de producción (fundamentalmente el trabajo y el capital) y de las transferencias que reciben de otros agentes, como son determinadas ayudas y subsidios.

2.6 Resto del mundo: es el sector que representa, con carácter residual, a las entidades o agentes que no residen en el país en cuestión.

De todos los agentes mencionados con anterioridad, las AAPP se engloban dentro del sector público, pero no son el único componente del mismo. En efecto, cuando se estudia el sector público, debe tenerse en cuenta que existen diversas definiciones del mismo dependiendo de cuál sea su composición. Las más utilizadas son las siguientes³:

1. Sector público en sentido estricto: también se denomina sector público administrativo y coincide con el concepto anterior de AAPP. En el caso de España, los subsectores que componen las AAPP son los siguientes:

1.1. Administración Central: se compone a su vez de:

1.1.1. Estado: compuesto por la Administración de los Órganos Constitucionales (por ejemplo, Casa del Rey y Cortes Generales, entre otros) y por la Administración Central del Estado (compuesta fundamentalmente por el Gobierno y los Ministerios).

1.1.2. Organismos de la Administración Central: se trata de organismos autónomos⁴ dedicados a la realización de actividades de fomento, prestación o gestión de servicios públicos. También se incluyen en este apartado las Agencias Estatales de nueva creación y otros organismos públicos⁵.

3. Para un análisis más detallado de la composición media y funciones del sector público consultar Domínguez (2008) y Albi, González-Páramo y Zubiri (2009).

4. Un organismo autónomo se caracteriza porque tiene personalidad jurídica propia e independiente. El proceso de modernización de las AAPP en España está potenciando el grado de autonomía de gran parte de este tipo de organismos. Entre este tipo de organismos se encuentran el Servicio Público de Empleo Estatal, el Fondo de Garantía Salarial, el Consejo Superior de Deportes y el Instituto Nacional de Estadística, entre otros.

5. Entre este tipo de agencias de nueva creación se encuentran, por ejemplo, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Por otro lado, dentro de la

1.2. Comunidades Autónomas (CCAA) o Administraciones de las CCAA.

1.3. Administraciones Locales (AALL) o Corporaciones Locales.

1.4. Administraciones de Seguridad Social: abarca a las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya principal función consiste en gestionar las actividades relacionadas con el sistema de protección social.

2. Sector público en sentido amplio: aunque la definición de sector público hace referencia, fundamentalmente, a entidades cuya producción de servicios no se destina a la venta, éste también puede ser titular de empresas y realizar actividades empresariales. En este caso, cabe hablar de una segunda definición como es la de sector público en sentido amplio. Éste comprende a las AAPP (concepto definido anteriormente) y al sector público empresarial (o empresas públicas). A su vez, el sector público empresarial está compuesto tanto por las empresas no financieras como por las instituciones financieras públicas. En general, se diferencian de las AAPP en que se financian con ingresos procedentes de sus ventas (al menos en el 50 por ciento de sus costes de producción). Este tipo de entidades empresariales adquieren la naturaleza de públicas cuando son controladas por las AAPP; es decir, cuando estas últimas tienen capacidad para determinar la política general de la unidad mediante el nombramiento de sus administradores.

3. Sector público estatal: comprende las instituciones del sector público, tanto AAPP como empresas públicas e instituciones sin fines de lucro que dependen de la Administración Central del Estado, tal y como se recoge en el esquema 1. Es el concepto de sector público que se corresponde con el utilizado en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado (PGE)⁶.

Dentro de la economía nacional, todas aquellas entidades que no pertenecen al sector público se dice que constituyen el sector privado. A diferencia del sector público, aquel se caracteriza por producir bienes y servicios que se venden en el mercado con la finalidad de maximizar su beneficio (es decir, la diferencia entre los ingresos que obtienen con la venta y los gastos que implica su producción).

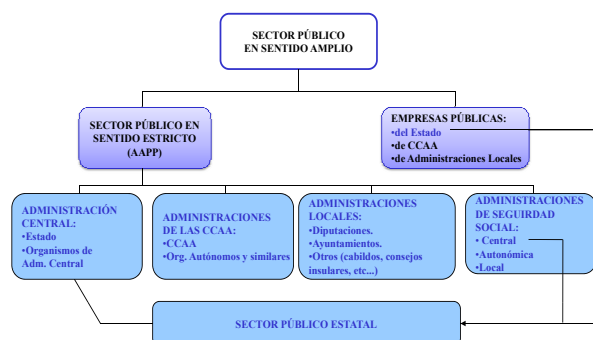
categoría de «otros organismos públicos» se incluyen la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el Instituto Cervantes y el Museo del Prado, entre otros.

6. Es el documento que recoge las previsiones de los ingresos y gastos del Estado para cada año. Éstos deben aprobarse en nuestro país anualmente por el Congreso mediante una ley a la que se denomina Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE).

3. Los ingresos y gastos públicos y el concepto de déficit público

Tradicionalmente, la mayor parte de las actividades y actuaciones del sector público están dirigidas a garantizar un nivel y calidad de vida suficiente a todos los ciudadanos dentro del denominado Estado del bienestar. Las políticas de bienestar social consisten en aplicar las medidas desarrolladas por las AAPP con el objetivo de proveer y producir bienes y servicios sociales para mejorar las condiciones materiales de vida de los individuos así como para aumentar su calidad de vida. Por ejemplo, es el caso de los servicios de sanidad, seguridad social, educación, vivienda, protección social y promoción social, urbanismo, ordenación del territorio, ocio, cultura y protección del medio ambiente, entre otros.

Esquema 1. Composición del sector público



Fuente: Elaboración propia a partir de Domínguez (2008).

La cobertura de las políticas de bienestar social no está totalmente limitada ni es homogénea entre todos los países, sino que ésta va ampliándose conforme los respectivos países van superando determinadas cotas de desarrollo económico (por ejemplo, la protección del medio ambiente es una de las últimas incorporaciones a este tipo de políticas, que pretenden reducir los efectos adversos de una de las consecuencias del desarrollo económico: la contaminación). Además de las políticas de gasto anteriores, también pueden considerarse políticas de bienestar social aquellas que se dirigen a regular la provisión de bienes y servicios y las condiciones de trabajo⁷.

Las crisis económicas tanto de principios de los años ochenta como noventa han supuesto los primeros varapalos de estas políticas públicas. En efecto, en la primera de estas crisis se cuestionaron de un modo generalizado los tradicionales efectos positivos atribuidos a este tipo de políticas, y en la segunda se profundizó en esta desconfianza, proponiéndose un Estado de bienestar social mixto; es decir, no sólo con una participación del sector público sino también

7. Para un estudio completo de la regulación pública y su puesta en la práctica, consúltese el trabajo de Molina y Guarnido (2009).

del sector privado, la cual debería impulsarse con el tiempo. En la actualidad, esta crítica al tradicional Estado de bienestar se ha acrecentando al cuestionarse su sostenibilidad debido fundamentalmente a factores tales como el envejecimiento de la población y la caída de la natalidad, los cuales van a generar necesariamente un mayor gasto público (con especial incidencia en la sanidad y las pensiones, mientras que las cotizaciones de la población empleada van a disminuir). Sin embargo, otra postura, totalmente contraria a la anterior, considera imprescindibles este tipo de actuaciones públicas para paliar los efectos nocivos de la actual crisis económica mundial.

Según lo anterior, la finalidad última del gasto público es incrementar el bienestar de los individuos mediante la producción de los denominados bienes preferentes (aquellos bienes o servicios imprescindibles para el desarrollo del individuo y que el sector público obliga a consumir en cantidades incluso superiores a las preferencias personales; por ejemplo la educación, la vivienda, etc.) y los programas de prestaciones económicas (que consisten en transferencias monetarias del sector público hacia los individuos para garantizar un nivel de vida digno; por ejemplo: el subsidio de desempleo, las pensiones, etc.). El conjunto del gasto se financia con el total de recursos que tiene asignado el sector público, a los que se denominan ingresos públicos, y que proceden fundamentalmente del pago de los impuestos que soportan las familias y las empresas (principales componentes del sector privado).

La diferencia entre los ingresos y gastos públicos permite valorar las actuaciones y políticas realizadas por el sector público, sobre todo la política presupuestaria. Esta valoración global debería realizarse tomando como referencia los ingresos y gastos del sector público en su conjunto; es decir, del sector público en sentido amplio, tal y como se ha definido en el apartado anterior. Sin embargo, las dificultades para delimitar y conocer con exactitud las operaciones de las empresas públicas explican que tradicionalmente dicha valoración se realice basándose en los ingresos y gastos de las AAPP, sobre todo en las comparaciones internacionales. En este sentido, cuando los ingresos superan los gastos de las AAPP⁸ se genera un superávit público (o también denominado capacidad de financiación) y cuando los gastos son inferiores a los ingresos se registra déficit público (o necesidad de financiación).

El cuadro 1 refleja los ingresos y gastos públicos, así como la diferencia entre ambos, en España durante el

8. Se consideran los ingresos y gastos no financieros; es decir, aquellos que no afectan ni a la posición deudora ni acreedora de las AAPP.

período 1995-2009. La unidad en la que se expresan es en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) (variable esta última que representa el total de la producción que se genera en un país por todos los sectores que la componen). Es decir, se expresan tanto ingresos como gastos mediante el cociente de su importe y el valor del PIB en España, multiplicando dicho cociente por ciento. De este modo la cifra obtenida es más representativa, ya que nos informa del peso que tienen estas variables en el conjunto de la economía.

Cuadro 1: Déficit o superávit público en España (%s/PIB)

	Ingresos públicos	Gastos públicos	Déficit (-) ó Superávit (+) público
1995	38,0	44,4	-6,5
1996	38,4	43,2	-4,9
1997	38,3	41,6	-3,4
1998	37,8	41,1	-3,2
1999	38,4	39,9	-1,4
2000	38,1	39,1	-1,0
2001	38,0	38,6	-0,7
2002	38,4	38,9	-0,5
2003	38,2	38,4	-0,2
2004	38,5	38,9	-0,4
2005	39,4	38,4	1,0
2006	40,4	38,4	2,0
2007	41,1	39,2	1,9
2008	37,1	41,3	-4,2
2009 (p)	34,7	45,8	-11,1

Nota: (p): Dato provisional

Fuente: IGAE (2010).

Del cuadro anterior se deriva que España durante el período 1995-2004 ha registrado un déficit público, para pasar a un superávit durante el trienio 2005-2007, el cual se ha convertido de nuevo en déficit público a partir del inicio en 2008 de la crisis económica mundial. En efecto, el sector público ha tenido que incrementar su gasto público como consecuencia de los efectos negativos de dicha crisis, lo cual ha hecho que esta cifra empeore.

Centrándonos en el déficit público, debe subrayarse que éste representa la diferencia negativa que existe entre los ingresos y gastos —o entre los recursos y empleos, si se utilizan términos contables— de las AAPP. Para poder cubrir ese exceso de gasto las AAPP se ven obligadas a emitir deuda pública, de modo que obtienen fondos mediante la colocación de títulos en los mercados de dinero y valores que les permite financiar ese exceso de gasto y tener liquidez. A través de estas emisiones de deuda pública, se formaliza un contrato en que el Estado se compromete a pagar periódicamente unos intereses y a la devolución del principal (es decir, el importe por el cual se emite el título) a los particulares o países que han adquirido dichos títulos. En el cuadro 2 se recoge el valor de la deuda pública para un conjunto de países europeos. Se observa cómo España es la que registra un menor

importe de la misma (del 62,8 por ciento del PIB), situándose por debajo de la media de los países que tienen como moneda el euro (zona euro), cifrada en un 84,7 por ciento.

Países	2010
Italia	118,2
Media Zona Euro	84,7
Francia	83,6
Reino Unido	79,1
Alemania	78,8
España	62,8

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2010).

Los países deben procurar registrar superávit público y en caso de incurrir en déficit público, éste no puede superar ciertos límites, ya que en caso contrario podría crear tensiones en la economía nacional y, en un caso extremo, llevar a la «quiebra» al sector público al ser su deuda pública excesivamente elevada. Precisamente, para evitar estas situaciones más adversas, los países que pertenecen a la UE — mediante la aprobación de un acuerdo denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento— se comprometen a intentar mantener el dato del déficit público por debajo del 3 por ciento del PIB y la deuda pública por debajo del 60 por ciento del PIB. En caso de superarse estos límites, está previsto que se aplique un mecanismo de sanciones a los respectivos países, excepto en determinadas situaciones, entre las que se encuentran la de padecer una crisis económica, como es el caso presente. Según este Pacto de Estabilidad y Crecimiento, España tiene la obligación de situar el déficit público en el 3 por ciento del PIB en el año 2013. Para ello se ha establecido la senda de reducción reflejada en el cuadro 3.

Año	Déficit Público
2010	-9,3
2011	-6,0
2012	-4,4
2013	-3,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2010).

4. ¿Qué es la eficiencia pública?

El sector público utiliza un conjunto de factores productivos⁹, fundamentalmente trabajo y capital, con los que, dado un nivel tecnológico, produce un conjunto de servicios públicos. El esquema 2 representa de un modo simple la interpretación 9. Los factores productivos también suelen denominarse «recursos productivos» o «inputs» (término inglés). A partir de los factores productivos, como es el personal, se puede obtener una producción determinada de bienes y servicios, a la que también podemos referirnos con los términos «producto» o «output» (del inglés).

anterior del proceso productivo público, de forma que describe el proceso de transformación de los factores en productos, que en el caso del sector público consisten fundamentalmente en servicios públicos. Con dichos servicios, como los de sanidad, educación, justicia, pensiones, etc. se pretende incrementar el bienestar social. Así, por ejemplo, en el caso de la sanidad pública, los factores de producción son, entre otros, los médicos contratados y las camas utilizadas en hospitales públicos. Por otro lado, entre los productos obtenidos destacan las analíticas así como las intervenciones quirúrgicas realizadas. Con dichos productos, y el resto de los que se proporcionan con la sanidad pública, el sector público pretende mejorar el bienestar de la sociedad a través de una mejora del estado de salud de la población o ampliando la cobertura sanitaria.

Esquema 2
Proceso de producción de servicios públicos
(Sanidad)



Fuente: Elaboración propia.

En líneas generales, el concepto de eficiencia puede aplicarse a distintas parcelas de la economía. En el ámbito de la producción de bienes y servicios, la idea general contenida en el concepto de eficiencia es que no exista despilfarro en la utilización de los recursos; es decir, la eficiencia exige obtener el máximo de producción a partir de una cantidad dada de recursos, o, a la inversa, minimizar los recursos consumidos para obtener una determinada producción. Según esta doble definición se puede hablar de eficiencia en términos de output, en el primer caso, y en el segundo, en términos de input, tal y como se resume en la tabla 1. Por ejemplo, centrándonos en el ámbito público, un centro sanitario A será más eficiente que otro B, si el A es capaz de realizar un mayor número de pruebas de diagnóstico (que podría considerar como un tipo de la producción en el servicio de sanidad) pero utilizando el mismo número de profesionales y aparatos (en este caso serían los inputs o factores productivos) que B, siempre y cuando no vaya en detrimento de la calidad del servicio producido¹⁰.

10. Según lo anterior, se podría añadir que la eficiencia lleva implícita la idea de conseguir la mayor productividad posible,

La eficiencia debe diferenciarse de la eficacia, concepto con el que suele confundirse. La eficacia es un término que mide el grado de cumplimiento de un objetivo propuesto por una entidad. Si se ha alcanzado plenamente el objetivo planteado inicialmente, se dice que se ha actuado con eficacia. Por ejemplo, si una campaña pública de vacunación contra la gripe en un determinado municipio, al final de la misma consigue vacunar a 75 personas de un total de 100, que es el público objetivo, se dirá que ha actuado con una eficacia del 75 por ciento. Por el contrario, si se vacunan a todas ellas la eficacia habrá sido del 100 por cien.

Tabla 1: Definición de eficiencia

Definición	Producción (Output)	Recursos (Inputs)
Eficiencia en términos de <i>output</i>	Máximo	Constantes
Eficiencia en términos de <i>input</i>	Constante	Mínimos

Debe tenerse presente que una actuación eficaz no implica eficiencia en la consecución de los objetivos planteados. A la inversa, se puede dar el caso de una entidad que minimice el consumo de factores productivos (actuación eficiente) pero que no cumpla los objetivos preestablecidos (actuación ineficaz). Sin embargo, en el ámbito de actuación de una entidad pública es frecuente que el cumplimiento de los objetivos previstos (eficacia) se anteponga a la asignación racional de los recursos (en términos de eficiencia¹¹), cuando los bienes y servicios producidos

aunque ambos elementos, eficiencia y productividad, no son sinónimos. Así, por ejemplo, considerando el caso más sencillo de una producción (por ejemplo el de una fábrica de coches) en el que se utiliza un solo tipo de input (por ejemplo, mano de obra) y se produce un solo tipo de output (coches), la productividad se representa mediante el cociente entre el output obtenido y el input empleado. Es decir, cuanto mayor sea el número de coches producido por un trabajador mayor será su productividad. Sin embargo, la eficiencia viene determinada por la relación entre los valores reales de los inputs y de los outputs que registra una entidad y los valores óptimos de los mismos (para el caso de los inputs el óptimo sería el mínimo consumo y para los outputs el óptimo sería el máximo). Cuanto más cerca estén los valores reales de los óptimos, más eficiente será la unidad de producción considerada. Por tanto, la eficiencia es un indicador relativo que ofrece una evaluación de la actuación de las entidades productivas, diferenciándose así de la productividad, indicador absoluto con menor poder informativo. Sin embargo, para unos inputs dados, es obvio que todo aumento de la productividad de una unidad productiva eleva la eficiencia.

11. Entre los tipos de ineficiencia, destaca la denominada ineficiencia X, la cual se caracteriza porque se genera por razones imputables a los individuos que intervienen en el proceso productivo. En efecto, los individuos pueden limitar su esfuerzo y maximizar su utilidad consumiendo más recursos (por ejemplo, tiempo de trabajo) de los necesarios para un output determinado. Este tipo de ineficiencia suele aparecer cuando no existen controles suficientes dentro de la propia entidad para que no se desperdicien los recursos, por lo que el sector público constituye un buen "caldo de

o provistos por dicha unidad son imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas personales y colectivas de los ciudadanos.

5. La producción de servicios públicos y el nivel de eficiencia del gasto público en España

Resulta de suma importancia para cualquier sector público conocer el nivel de eficiencia con el que produce los servicios públicos, ya que cuanto más eficiente sea mayor ahorro de recursos conseguirá y, por tanto, menos gasto será necesario para garantizar una cantidad determinada de servicios públicos a la sociedad. Para calcular dicho nivel, y basándonos en la definición de eficiencia desarrollada en el apartado anterior, es necesario conocer y medir la cantidad de factores utilizados así como la producción obtenida y compararlos posteriormente. En primer lugar, por el lado de los factores de producción la tarea es bastante sencilla, ya que la información sobre los mismos está disponible y se confecciona con bastante regularidad, como es el caso, por ejemplo, de los datos referidos a los empleados públicos contratados en cada una de las principales categorías de servicios públicos.

Sin embargo, existen serias dificultades para valorar la producción pública, ya que a diferencia de lo que ocurre en el sector privado (como es el caso de una empresa) no existe una definición de lo que es una unidad de producto público y no existe un precio de venta del mismo. Así, retomando un ejemplo anterior, en el caso de una fábrica de coches la unidad de producto obtenido es un coche y se valora mediante el precio de venta del mismo. En el sector público parte de la producción es intangible, lo cual dificulta su cuantificación y, además, no se vende en el mercado¹², por lo que no existe un precio para valorar y medir la sanidad, educación, el servicio de la policía, etc.

Para solventar este inconveniente, en los últimos años se han desarrollado unos indicadores en términos físicos de los productos de los servicios públicos. Una muestra de los mismos se recoge en la tabla 2 diferenciando por categoría de servicios públicos. Entre las principales ventajas que se derivan de su uso destaca el que permiten ofrecer una visión global de la producción pública y evaluar tanto la productividad como la eficiencia pública.

En la práctica es necesario disponer de técnicas que permitan medir la eficiencia pública, ya que sin ellas —tal y como ha afirmado el profesor Valle (2003)— «predicar una asignación eficiente de recursos públicos no pasaría de ser un discurso vacío». Tradicionalmente, cultivo” para esta clase de ineficiencias, debido a la falta de incentivos en la que generalmente se desarrolla la actividad.

12. Para analizar en mayor profundidad esta dificultad, puede consultarse el trabajo de Domínguez (2004).

las técnicas de estimación utilizadas para este tipo de medición son de dos tipos. Por un lado, las técnicas frontera ofrecen una medida de la eficiencia relativa de una unidad productiva por comparación con otras unidades similares¹³. Por otro lado, se encuentran las técnicas no frontera, que se basan en la elaboración de indicadores representativos de la actuación y gestión del sector público. La selección de la técnica más adecuada para cada tipo de análisis constituye una de las cuestiones fundamentales que hay que resolver en este campo de estudio.

Entre las vías propuestas para medir la eficiencia del conjunto del sector público en España destaca la iniciada por Valle (1989 y 1992) y que ha tenido continuación en los trabajos de Rueda (2003 y 2009). Ésta consiste en calcular, por un lado, un indicador total de la producción de los servicios públicos (a partir de la agregación de indicadores físicos del tipo de los comentados en párrafos anteriores) y, por otro

Tabla 2: Indicadores físicos de producto público

SERVICIO PÚBLICO	INDICADOR DE PRODUCTO
ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	- Delitos resueltos por la policía. - Sentencias emitidas por los jueces
DEFENSA NACIONAL	- Número de misiones de paz en las que ha intervenido el ejército. - Número de maniobras realizadas.
EDUCACIÓN	- Horas de clase impartidas. - Alumnos matriculados formados
SANIDAD	- Estancias en hospitales públicos - Intervenciones quirúrgicas - Consultas externas.
SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA	- Número de pensiones tramitadas. - Número de subsidios desempleo tramitados
CULTURA	- Préstamos de libros en bibliotecas públicas. - Número de visitantes a museos públicos

Fuente: elaboración propia.

lado, del coste que se genera con dicha producción. Una vez calculados dichos indicadores se comparan sus respectivos crecimientos. Aplicando este método de cálculo en el presente trabajo se obtiene que durante el período 1985-2008 la producción pública ha registrado un crecimiento del 1,67 por ciento mientras que el coste de la misma ha aumentado a una tasa del 4,51 por ciento; siendo, por tanto, el diferencial entre ambas variaciones de 2,84 puntos porcentuales. Sin embargo, la tendencia en este diferencial ha mejorado respecto a estimaciones anteriores, como la recogida en Rueda (2009) para el período 1985-2007, donde el diferencial ascendía a 2,99 puntos porcentuales, resultado de una tasa de crecimiento del producto del 1,43 por ciento y del coste del 4,42 por ciento.

Por tanto, este fuerte crecimiento del coste respecto

13. Se basan en la estimación de una frontera que representa el comportamiento óptimo, la cual refleja el máximo o el mínimo valor de la función que puede ser registrado bajo ciertas condiciones impuestas por la tecnología. El índice de eficiencia así obtenido es representativo de la distancia existente entre los valores observados de la entidad productiva y los valores óptimos representados mediante la frontera. Entre los métodos frontera ocupa un lugar destacado en las aplicaciones empíricas al sector público el Análisis Envolvente de Datos (DEA).

al producto obtenido refleja la ineficiencia en el proceso productivo público; es decir, aumenta mucho más lo que cuesta producir los bienes y servicios públicos que la cantidad generada de los mismos. Entre las razones que explican este resultado se encuentran el consumo de factores productivos innecesarios o una remuneración excesiva de los recursos utilizados.

En el ámbito internacional, trabajos como el de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) evalúan la eficiencia global pública, en concreto en 23 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Con dicho objetivo, y a partir de la construcción también de un indicador global de la actividad de los respectivos sectores públicos, aplican una técnica frontera. Tanto en términos de inputs como de outputs, España registra una ineficiencia del 80 por ciento y muy próxima a la media de la muestra. Es decir, en el caso de que nuestro sector público empleara los recursos de un modo eficiente, podría obtener el mismo output o producto pero consumiendo tan sólo el 80 por ciento de los inputs o factores utilizados realmente (eficiencia en términos de input) o, alternativamente, podría aumentar aproximadamente un 20 por ciento su producción a partir del mismo nivel de recursos (eficiencia en términos de output). Centrándonos en los resultados obtenidos en términos de inputs, se pueden agrupar los países en tres categorías según el trabajo anterior. Entre los países situados en torno a la media y que, por tanto, se incluyen en una categoría intermedia, se encuentran, junto a España, Reino Unido, Portugal y Canadá, superados, en términos de eficiencia, por Estados Unidos, Japón y Luxemburgo (los más eficientes).

A conclusiones similares llega Rueda (2003) en el análisis de la eficiencia global de los países de la UE-15 y Estados Unidos mediante la aplicación de la técnica frontera DEA. Una vez más se comprueba el buen comportamiento de los sectores públicos nórdicos en términos de eficiencia y, por el contrario, la baja eficiencia de los países mediterráneos como Grecia y Portugal. Sin embargo, España, siendo de los más ineficientes, registra un índice de eficiencia del 79 por ciento, muy próximo a la media (del 86 por ciento).

6. La necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público en el contexto actual de crisis

El déficit público ha llegado a unos niveles muy elevados en España durante el año 2009, situándose en un 11,1 por ciento del PIB, tal y como refleja el cuadro 1 anterior. Para lograr que se cumpla el objetivo de 2013 de situarse en el 3 por ciento del PIB, en principio, es necesario que se incrementen los ingresos públicos (fundamentalmente los impuestos) o reducir el gasto público.

Por un lado, la posibilidad de incrementar los impuestos se diluye en un contexto como el actual en el que importe total de los impuestos que soportan los ciudadanos no es nada despreciable y, sobre todo, en una coyuntura actual de crisis económica que se ha traducido en una importante pérdida de renta de las empresas y familias. Por otro lado, los intentos de reducción del gasto público se encuentran con el obstáculo que suponen las tradicionales demandas crecientes de gasto público de los ciudadanos (fundamentalmente gasto social y en infraestructuras), las cuales se han acentuado por los efectos adversos de la crisis.

Sin embargo, dada la gravedad de las cotas alcanzadas por el déficit público en España, con el objetivo de acelerar la reducción del gasto público el gobierno español aprobó para el año 2010 el Plan de Acción Inmediata, que supone una reducción del gasto de la Administración General del Estado de 5.000 millones de euros en 2010, y el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado para 2011-2013¹⁴. A las iniciativas anteriores se sumaron la aprobación del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (cuyas principales líneas de actuación se recogen en la tabla 3); un nuevo acuerdo de no disponibilidad relativo a inversiones y a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por importe de 2.425 millones de euros, y el Plan de Revisión del Gasto de la Administración General del Estado 2011-2013, según las directrices aprobadas en el Plan de Austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013.

Los recortes de gasto recogidos en las medidas anteriores tienen efectos negativos sobre la sociedad, por lo que suelen ser bastante impopulares. En consecuencia, dadas las necesidades y exigencias anteriores, la mejora de la eficiencia del gasto público aparece como una alternativa más adecuada e imprescindible para dar continuidad a los necesarios programas de gasto público que exigen los nuevos escenarios económicos. En efecto, el objetivo fijado debe consistir en conseguir un gasto público más eficiente; es decir, que permita aumentar la producción

14. A este esfuerzo presupuestario se unieron las Administraciones Territoriales (CCAA y AALL) mediante la aprobación de los Acuerdos marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. En la misma línea, el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local aprobaron modificaciones de los Acuerdos marco que recogían un compromiso de un ahorro adicional de 1.200 millones de euros de las Administraciones Territoriales. Este tipo de medidas adoptadas por el gobierno de España encaminadas a la reducción del gasto público y, por tanto, del déficit público, se acompañan con reformas que impulsen el crecimiento económico, entre las que se encuentran la reforma del mercado de trabajo, del sistema financiero y en los sectores de servicios y de energía.

de servicios públicos a partir de los recursos actuales. La urgencia de tal logro se intensifica en la actualidad debido a la presión ejercida por tres factores básicos. El primero, el fenómeno de la globalización, que obliga a todos los sectores de la economía, incluidas las AAPP, a ganar en eficiencia, de modo que la economía en su conjunto pueda avanzar posiciones en el ranking de los países desarrollados en términos de competitividad. El segundo, el envejecimiento de la población, fundamentalmente en los países europeos, que inevitablemente va a elevar en el medio y largo plazo el consumo por parte de los ciudadanos de determinados servicios sanitarios y de asistencia social de titularidad pública, lo cual puede empujar el gasto público hacia cifras más elevadas. El tercero, las mayores necesidades de gasto público social (fundamentalmente subsidios de desempleo y ayudas a las empresas) como consecuencia de la actual crisis económica.

Los principales países de la UE, conscientes de la imperiosa necesidad de mejorar la eficiencia pública que les permitan conseguir ahorros en sus recursos públicos y, por tanto, en su gasto, han aplicado medidas dirigidas a este fin. Un primer grupo de ellas van dirigidas a introducir un mayor control sobre la utilización de los recursos que se recogen en el presupuesto público. Los países nórdicos, junto a Dinamarca y Reino Unido, son los que tradicionalmente mayor confianza han depositado en estas técnicas.

Tabla 3: Medidas adoptadas por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público

- Reducción de un 5 por ciento de los sueldos en el sector público.
- Suspensión de la subida de las pensiones en 2011, de forma excepcional y excluyendo las no contributivas y mínimas.
- Reducción del gasto farmacéutico.
- Eliminación de la retroactividad en el reconocimiento de las prestaciones de dependencia.
- Supresión del conocido como «cheque – bebé».
- Introducción de diversas medidas para mejorar el control del gasto público en el Estado y en otros niveles de las AAPP.

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, se han practicado cambios institucionales y en la organización del sector público. En concreto, se ha tendido hacia una simplificación de la organización de la Administración (mediante una revisión de las funciones y responsabilidades asignadas a las distintas unidades componentes) así como hacia una externalización en la prestación de

los servicios. Respecto a la simplificación destacan, entre otras, las iniciativas basadas en una reducción del número de administraciones locales en países como Dinamarca, así como en una reorganización de las mismas como ha ocurrido en Finlandia, y en una mayor supervisión de las existentes, como es el caso de Francia.

En tercer lugar, también se ha actuado en el ámbito de la gestión de los recursos humanos. En este punto las medidas aplicadas se han concentrado prioritariamente en introducir una mayor flexibilidad en la contratación y en las oportunidades de trabajo, así como potenciar la remuneración en función de los objetivos e implantar sistemas de evaluación de los resultados alcanzados. Experiencias en este sentido se han desarrollado en Portugal, Hungría, Finlandia, Dinamarca e Irlanda¹⁵.

Por último, un cuarto grupo de medidas se han centrado en reforzar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). El uso de las TICs se ha extendido vertiginosamente en el ámbito público, ya que permiten importantes reducciones en los costes administrativos y mejorar la calidad del servicio prestado a empresas y particulares, no sólo porque posibilita una interacción continua con el público vía internet, sino también porque agiliza los procesos internos al disponer las distintas unidades administrativas de una mayor cantidad de información en formato electrónico.

7. Conclusiones

A lo largo de la última década, los gobiernos de los países desarrollados han acentuado su interés por los resultados generados mediante las actuaciones del sector público. Así, técnicos, políticos y científicos se afanan por averiguar si, con los recursos públicos utilizados, se obtiene la cantidad de servicios públicos (producción pública) óptima o si el nivel de producción obtenido podría alcanzarse con una menor cantidad de recursos. Por tanto, el objetivo no es la reducción del sector público, sino cómo mejorar su eficiencia, lo cual a posteriori sí permitiría reducciones en el gasto público.

La creación en España de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas ha sido de lo más oportuna, ya que supone un respaldo institucional a este objetivo. A través de esta agencia se pueden reforzar todas aquellas medidas involucradas en este proceso de mejora, como es potenciar el control en la utilización de los recursos

15. En España, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público pretende inyectar una mayor flexibilidad y convertir a la evaluación de resultados en el pilar de la gestión de los recursos humanos.

públicos; simplificar la organización del sector público; remunerar a los empleados públicos en función de los objetivos alcanzados; y seguir potenciando la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión de los servicios públicos. En este sentido, sirve de referencia, por ejemplo, la iniciativa puesta en marcha en el Reino Unido para incrementar la eficiencia en el sector público local. En concreto, se establece como objetivo alcanzar unas ganancias de eficiencia de un 2,5 por ciento anual, con la condición de que al menos la mitad de esa ganancia se ha de materializar en recursos que se puedan reasignar a otras políticas. El resto se pretende conseguir mediante la producción de servicios públicos adicionales a partir del mismo consumo de factores o mediante mayores cotas de calidad en dichos servicios.

En la actual situación de crisis económica esta mejora de la eficiencia del gasto tendría efectos muy positivos sobre la economía española, ya que al mejorar la misma facilitaría el mantener el nivel de servicios públicos actuales pero registrando un menor gasto público, gracias a los ahorros conseguidos. Dichos ahorros permitirían reducir el déficit público, y una vez superada la crisis podría permitir incluso ofertar mayor cantidad o nuevos tipos servicios con el mismo nivel de recursos. Por tanto, una reducción de la ineficiencia pública no es sinónimo necesariamente de recortar la plantilla de funcionarios, sino de reestructuraciones organizativas y reasignaciones de tareas, eliminando duplicidades de gasto innecesarias.

Por el contrario, si se abandona la vía de avanzar en los niveles de eficiencia del sector público español, la única alternativa para controlar el gasto y evitar así el perjudicial déficit público será aplicar la tijera a la cifra del gasto público, lo cual se traducirá inevitablemente en un recorte del bienestar de la sociedad.

Referencias bibliográficas

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2005): «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice*, Vol. 123, Nº 3-4, págs. 321-347.

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2006): «Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets», *European Central Bank, Working Paper Nº 581*.

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y ZUBIRI, I. (2009): *Economía Pública I y II*, Ariel Economía. Madrid.

DOMÍNGUEZ, J. M. (2004): «La producción de servicios públicos: concepto, cuantificación y

aproximación al caso español», en Rueda (2004), Evaluación de la eficiencia del sector público: vías de aproximación, Fundación de las Cajas de Ahorros.

DOMÍNGUEZ, J. M. (2008): El sector público español: evolución, situación actual y retos planteados, Colegio de Economistas de Málaga.

IGAE (2010): Datos estadísticos de Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras de las AAPP. <http://www.igae.pap.meh.es/SITIOS/IGAE/ES-ES/INFORMESCUENTAS/CONTABILIDAD/Paginas/contabilidadnacional.aspx>

JAÉN, M. y MOLINA, A. (1998): La dinámica del gasto público en España: Teoría y evidencia empírica, Analistas Económicos de Andalucía (Colección Documentos y Estudios Nº 4), Málaga.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2011, www.meh.es.

MOLINA, A. y GUARNIDO, A. (2009): «Fallos de

mercado y regulación pública», Temas Actuales de Economía, Vol. 4, págs. 127-158.

RUEDA, N. (2003): «Eficiencia global de la producción pública. Una primera aproximación a su evaluación», Papeles de Economía Española, Nº 95, págs. 94-109.

RUEDA, N. (2009): «Sector Público y eficiencia económica: ingresos y gastos públicos», Temas Actuales de Economía, Vol. 4, págs. 383-409.

VALLE SÁNCHEZ, V. (1989): «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», Papeles de Economía Española, Nº 41, págs. 146-158

VALLE SÁNCHEZ, V. (1992): «La eficacia del gasto público en España», Papeles de Economía Española, Nº 52/53, págs. 197-198.

VALLE, V. (2003): «La mejora de la eficiencia de los servicios públicos: viejos y nuevos argumentos en su apoyo», Cuadernos de Información Económica, Nº 175, págs. 8-16.