

**Emilio Albi  
José M. González-Páramo  
Ignacio Zubiri**

# **Economía Pública I**

**Fundamentos,  
Presupuesto y Gasto,  
Aspectos  
macroeconómicos**

*Editorial Ariel, S.A.*  
*Barcelona*

*Christi G. Pangel Guerrero.*

---

nados límites, el endeudamiento puede llegar a absorber una parte importante de los recursos del sector público (véase, por ejemplo, el cuadro 6.1) y producir efectos no deseados como la elevación de los tipos de interés, y el desplazamiento de la inversión privada.<sup>26</sup>

Son, precisamente, los problemas derivados de un crecimiento ineficiente del gasto, una carga impositiva creciente y un aumento sustancial del endeudamiento los que han llevado a muchos países a moderar el crecimiento del gasto y, en algunos casos, a reducirlo.

## 2. Gasto Público y eficiencia

Nadie discute que el Sector Público debe comportarse eficientemente a la hora de gastar. En España este principio incluso ha sido incorporado a la Constitución ya que en su artículo 31.2 establece que:

«El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.»

En los últimos años, el interés en la práctica por mejorar la eficiencia pública se ha acentuado considerablemente. Los Sectores Públicos de la mayor parte de los países avanzados se han encontrado con unas necesidades de gasto crecientes. Parte de estas necesidades se derivan del envejecimiento de la población que presiona al alza gastos muy significativos como la Sanidad o las pensiones. En otros casos, el problema es la necesidad de mejorar unas infraestructuras insuficientes o anticuadas, o atender a nuevas demandas como la protección y la conservación del medio ambiente.

Este aumento de las necesidades de gasto se ha producido en un contexto en el que muchos países tienen ya un nivel elevado de impuestos y endeudamiento. Esta tensión entre unas necesidades de gasto crecientes y unos recursos que difícilmente pueden aumentar, ha hecho que muchos países hayan comenzado a prestar una mayor atención a la cuestión de cómo mejorar la eficiencia de sus políticas de gasto. Esta tendencia se detecta en todos los países de la OCDE, con intentos de modernización de las Administraciones Públicas, reformas de la gestión, introducción de marcos competitivos en la actividad pública, desregulación y mayor preocupación por los recursos humanos de la Administración.

Esta mayor atención a los aspectos de eficiencia del gasto han tenido su reflejo en la Hacienda Pública, donde la investigación teórica y aplicada sobre la eficiencia del gasto se ha desarrollado considerablemente en los últimos años.

26. Véase el capítulo 10 de *Economía Pública II* para detalles adicionales.

## EFICIENCIA EN EL GASTO: ENFOQUES ALTERNATIVOS

La eficiencia en el gasto se puede analizar a diferentes niveles. Así, el análisis de eficiencia se puede limitar a determinar si el sector público está siendo eficiente desde el punto de vista productivo. Esto es, si está utilizando adecuadamente los factores productivos de los que dispone o, incluso más allá de esto, si, a los precios vigentes, la combinación de factores que utiliza el sector público es la más adecuada para producir los bienes y servicios públicos.

Los análisis de *eficiencia productiva* toman las actividades públicas como dadas y simplemente se plantean si lo que está haciendo el Sector Público lo está haciendo (productivamente) bien. No se ocupan, sin embargo, de la *eficiencia económica* de la actuación pública. Esto es, de qué actividades debe hacer el Sector Público. Para analizar esta cuestión es necesario determinar cuáles son los beneficios y los costes de las actividades públicas y compararlos.

En suma, por tanto, el análisis de la eficiencia productiva permite determinar si el Sector Público puede prestar determinados bienes y servicios a un coste menor (o prestar más de estos bienes y servicios al mismo coste). El análisis de la eficiencia económica es un instrumento para evaluar qué bienes y servicios debe prestar el Sector Público.

*Eficiencia versus eficacia*

Con cierta frecuencia se utiliza el concepto de *eficacia* como baremo para evaluar la bondad de la actuación de los gestores públicos. Eficacia es, simplemente, el logro de los objetivos propuestos<sup>27</sup> y, por tanto, el grado de eficacia de un gestor público es el porcentaje en el que ha logrado el objetivo propuesto. Por ejemplo, cuando un hospital reduce las listas de espera se dice que ha aumentado su eficacia, o cuando el Ministerio de Obras Públicas construye todos los kilómetros de carreteras que estaban previstos se dice que ha actuado con eficacia.

A pesar de que es un término ampliamente utilizado, la eficacia —entendida como el grado de realización de un programa público— no es una medida adecuada de la bondad de la gestión pública, ya que no toma en cuenta ni el coste ni los beneficios de conseguir el objetivo, ni si existen modos alternativos de alcanzarlo, ni siquiera si el objetivo está definido de forma adecuada al coste. Así, por ejemplo, si el objetivo asignado es bajo (en relación al coste), la eficacia no será una buena medida de la utilización correcta de los recursos públicos.

Por tanto, para que la eficacia sea una medida adecuada de la bondad de la gestión de los recursos públicos, es necesario que los objetivos establecidos sean los máximos alcanzables con los recursos asignados<sup>28</sup> y que estos objetivos tengan en

27. Éste es el uso más común y se corresponde con el general, ya que, según el Diccionario de la Academia Española, es eficaz lo «que logra hacer efectivo un intento o propósito».

28. Obviamente, esto exige explorar las técnicas alternativas de producción y buscar las más baratas para lograr el objetivo propuesto.

cuenta todos los beneficios y los costes de la actuación pública. Pero esto es exactamente los que hacen los análisis de eficiencia. Por ello la eficiencia, y no la eficacia, es el concepto que se debe utilizar a la hora de valorar la actuación pública.

#### EFICIENCIA PRODUCTIVA

Como ya hemos visto, la eficiencia productiva puede limitarse a analizar si el Sector Público está utilizando de la mejor forma posible los factores productivos que tiene o si, más allá de esto, está utilizando la mejor combinación posible a los precios vigentes en el mercado. En el primer caso se está analizando la eficiencia técnica del Sector Público. En el segundo, la eficiencia asignativa.

##### *Eficiencia técnica*

Se dice que existe eficiencia técnica cuando el sector público está sobre su frontera de posibilidades de producción. Es decir, no puede producir más de algún bien o servicio sin reducir la cantidad de *inputs* que utiliza o producir los mismos bienes y servicios con menos *inputs* de los que está utilizando. Básicamente, por tanto, la eficiencia técnica significa que el sector público está utilizando de la mejor forma posible sus factores productivos (funcionarios existentes, edificios, máquinas, etc.).

La ineficiencia técnica se puede producir por diversas causas como, por ejemplo, una distribución espacial inadecuada de los recursos. Un ejemplo simple de ineficiencia técnica puede ser el de una localización inadecuada de los almacenes de distribución de una empresa pública que origina un exceso de personal y de elementos de transporte.

Otra causa de ineficiencia técnica que ha recibido una cierta atención en la literatura es la denominada ineficiencia X, a la que ya se ha hecho referencia en el capítulo 4. Este concepto fue introducido por Leibenstein (1966) y hace referencia a aquellas ineficiencias técnicas que se derivan no de la organización de los factores productivos o de la forma de combinarlos, sino del comportamiento de las personas que forman parte del Sector Público. La idea, relacionada con la teoría de la burocracia, es que los empleados públicos ante la inexistencia de mecanismos de control e incentivos adecuados no se esforzarán en tomar medidas que minimicen los costes de producción, sino medidas que maximicen su utilidad. Así, por ejemplo, pueden optar por limitar su esfuerzo laboral (lo que puede obligar a contratar más funcionarios), o utilizar más factores productivos de los necesarios. Todo esto se traducirá en que la producción pública se acabe realizando a coste muy por encima del mínimo posible.<sup>29</sup>

29. Obviamente, este tipo de ineficiencias no son exclusivas del Sector Público ya que pueden aparecer en cualquier organización no sujeta a la disciplina del mercado.

Eliminar la ineficiencia  $X$  pasa por la modificación del comportamiento de los empleados públicos, pero este comportamiento no es fácilmente observable. No obstante, la evidencia empírica sugiere que la ineficiencia  $X$  resulta en ocasiones de un orden de magnitud muy superior a otros tipos de ineficiencias, como la económica, y su eliminación ofrece, por tanto, posibilidades de mejora del bienestar sustanciales.

Para clarificar el concepto de eficiencia técnica consideremos el caso más sencillo, y supongamos que el Sector Público produce un solo bien o servicio  $Y$  utilizando dos factores: el capital ( $K$ ) y el trabajo ( $L$ ). En la práctica,  $Y$  puede ser una actividad pública relativamente general como, por ejemplo, la Sanidad, la Educación o la Justicia, o una actividad mucho más concreta como, por ejemplo, la recogida de basuras en un municipio o la actividad de Correos.

En todo caso, cualquiera que sea la interpretación de  $Y$ , la figura 6.1 representa las isocuantas de la función de producción relevante.  $Y_i$  es la isocuanta que corresponde al nivel de producción  $i$ .

Supongamos que el Sector Público estuviera produciendo  $Y_0$  unidades de *output* utilizando las cantidades de factores dadas por el punto  $A$ . Entonces  $A$  sería técnicamente ineficiente porque el mismo nivel de producción se podría alcanzar con menos factores en, por ejemplo,  $B$ .

Existen diversas formas de medir el grado de eficiencia (o ineficiencia) de

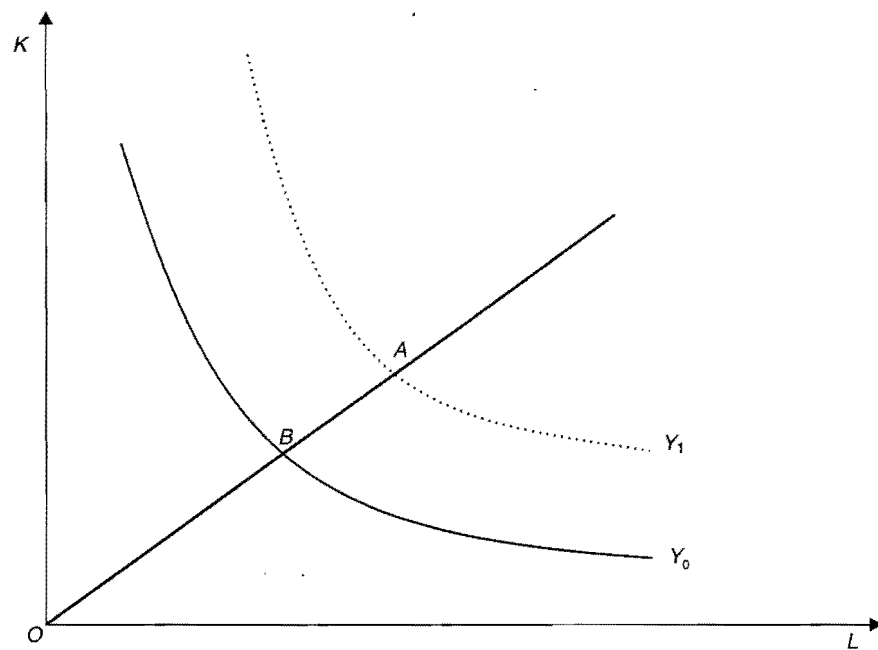


FIG. 6.1. Eficiencia técnica.

la asignación  $A$ . De entre ellas, la que ha alcanzado mayor aceptación es la denominada *medida de Debreu y Farrell de eficiencia técnica*. Según esta medida, la ineficiencia de una asignación es la fracción máxima en la que se podrían reducir todos los *inputs* sin reducir la producción. La eficiencia es, entonces, igual a 1 menos el grado de ineficiencia. Es decir, la fracción de los *inputs* totales que bastarían para mantener constante el nivel de producción.

Consideremos nuevamente la asignación  $A$  en la figura 6.1. La reducción equiproporcional máxima de *inputs* que nos permitiría mantener constante la producción es la que nos llevaría a  $B$ . Ahora bien,  $B$  es igual a  $(OB/OA)A$ . Esto es, si el Sector Público fuera eficiente se podría alcanzar la misma producción utilizando sólo una fracción  $(OB/OA)$  de los factores productivos (capital y trabajo) que actualmente está utilizando. Entonces  $\lambda(A) = (OB/OA)$  es la medida de Debreu-Farrell de eficiencia económica.<sup>30</sup> Esta medida varía entre 1 (para puntos eficientes) y 0 (para puntos tan ineficientes que utilicen cantidades infinitas de ambos *inputs*).<sup>31</sup>

La medida de Debreu y Farrell que acabamos de ver está en términos de *inputs* ya que nos mide con qué fracción de los *inputs* actuales ( $A$ ) se podría alcanzar el mismo nivel de producción. A este tipo de medidas que se fijan en cuántos *inputs* se desperdician se las denomina medidas con *orientación input*. No obstante, la ineficiencia se podría medir con *orientación output*. Es decir midiendo en cuánto podría aumentar la producción si los *inputs* que se utilizan no se redujeran, pero se emplearan eficientemente. En la figura 6.1 si los *inputs* del punto  $A$  se emplearan eficientemente, la producción se podría aumentar desde  $Y_0$  hasta  $Y_1$ . Por lo tanto, debido a que existe ineficiencia técnica, sólo se está alcanzando una fracción  $(Y_0/Y_1)$ , de la producción máxima posible (con los *inputs* de  $A$ ). Al cociente  $\theta(A) = (Y_0/Y_1)$  se le denomina la medida eficiencia de Debreu y Farrell con *orientación output*. Obviamente, esta medida varía entre 1 (cuando existe eficiencia técnica) y 0 (cuando se podría producir infinito pero se produce una cantidad finita).<sup>32</sup>

Es fácil darse cuenta de que una asignación es eficiente según la *orientación input* si y sólo lo es según la *orientación output*. Esto es,  $\lambda(A) = 1$  si y sólo

30. La medida de Debreu-Farrell se puede generalizar a cualquier número de factores y de *outputs*. Si el Sector Público utiliza un vector de *inputs*  $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$  para producir un vector de *outputs*  $y = (y_1, y_2, \dots, y_m)$ , la eficiencia del vector  $x$  para producir el vector  $y$  y  $\lambda(x, y)$  es igual a 1 menos la fracción máxima de reducción de todos los *inputs* compatible con mantener el vector de *outputs* constante.

31. La medida de eficiencia de Debreu-Farrell no coincide exactamente con la definición de eficiencia técnica que se ha dado en la introducción. Cuando la productividad marginal de algún factor es cero (las isocuantas tienen tramos lineales con pendiente nula o infinita) es posible que la medida de eficiencia de un punto sea 1, a pesar de que sea ineficiente (véase el ejercicio 3). La relevancia conceptual de esta cuestión es casi nula, si bien puede surgir algún problema (no difícil de resolver) en algunas mediciones empíricas basadas en la técnica DEA que se describe más adelante.

32. Esta medida de *orientación output* se puede definir para el caso de más de un *output*. Si el Sector Público utiliza un vector de *inputs*  $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$  para producir un vector de *outputs*  $y = (y_1, y_2, \dots, y_m)$ , se calcula el múltiplo máximo  $\theta(x, y)$  en el que se podrían expandir todos los *outputs* sin cambiar los *inputs*, y la medida de eficiencia se define como  $1/\theta$ .

$\theta(A) = 1$ . En los demás casos, las medidas de orientación *input* y orientación *output* sólo coincidirán [ $\lambda(A) = \theta(A)$ ] cuando la función de producción tenga rendimientos constantes a escala (es decir, sea homogénea de grado uno). Por otro lado, cuando existan rendimientos decrecientes, para asignaciones, ineficientes la medida de orientación *output* será mayor que la medida de orientación *input*. Es decir, que cuando se analizan asignaciones ineficientes, si la función de producción no es homogénea de grado uno, el grado de ineficiencia dependerá de la orientación que se adopte.

En principio, esto puede dar lugar a que una asignación  $A$  sea más ineficiente que otra  $C$  según la orientación *output* [ $\lambda(A) < \lambda(C)$ ], pero  $C$  sea más ineficiente que  $A$  según la orientación *input* [ $\theta(A) > \theta(C)$ ].<sup>33</sup> Esto, sin embargo, no es necesariamente un gran inconveniente ya que generalmente la naturaleza del problema de eficiencia que se estudia determina cuál es la orientación adecuada. Por ejemplo, si se trata de un bien o servicio insuficientemente cubierto o con problemas de calidad, el enfoque *output* será más adecuado. Por otro lado, si se trata de analizar las posibilidades de reducir costes sin deteriorar el servicio, lo mejor será el enfoque *input*.

### *Eficiencia asignativa*

Se dice que existe eficiencia asignativa cuando el Sector Público está minimizando el coste de los bienes y servicios que oferta o, lo que es lo mismo, cuando dado el volumen de gasto que está realizando, está maximizando el valor de los bienes y servicios que oferta. La eficiencia asignativa implica no sólo que el sector público esté siendo eficiente técnicamente sino que, además, esté utilizando la combinación de *inputs* más barata. Es decir, en cierto sentido, no sólo que utilice la tecnología bien, sino que también utilice la mejor «tecnología».

Para ver esto de forma más clara consideramos la figura 6.2 donde, nuevamente, suponemos que se produce un bien  $Y$  a partir de dos factores productivos capital ( $K$ ) y trabajo ( $L$ ). Llamemos  $w$  y  $r$  a los precios de mercado de, respectivamente, el trabajo y el capital. Si el Sector Público desea producir un nivel de bien  $Y$ , digamos,  $Y_0$  de forma eficiente desde el punto de vista asignativo, deberá buscar la combinación de  $K$  y  $L$  que, estando sobre la isocuanta  $Y_0$  minimiza el coste de producción. Esto es, minimiza  $wL + rK$ . Gráficamente esto significa que debe situarse en la línea isocoste<sup>34</sup> más baja que le permita producir el nivel  $Y_0$ . Es decir, en el punto donde una línea isocoste sea tangente a la isocuanta de nivel  $Y_0$ .

33. Véase el ejercicio 2, apartados *b* y *c*.

34. Una línea isocoste es el conjunto de combinaciones de  $W$  y  $L$  que tienen un coste constante. Por tanto, la ecuación de la isocoste de coste  $c$  es  $wL + rK = c$ . Gráficamente, esto es una línea recta con pendiente  $w/r$ . Dado un coste  $c$ , a medida que el coste aumenta (aumenta  $c$ ) la línea isocoste se desplaza paralelamente hacia arriba (porque la pendiente siempre es  $w/r$ ), y cuando el coste disminuye se desplaza hacia abajo.

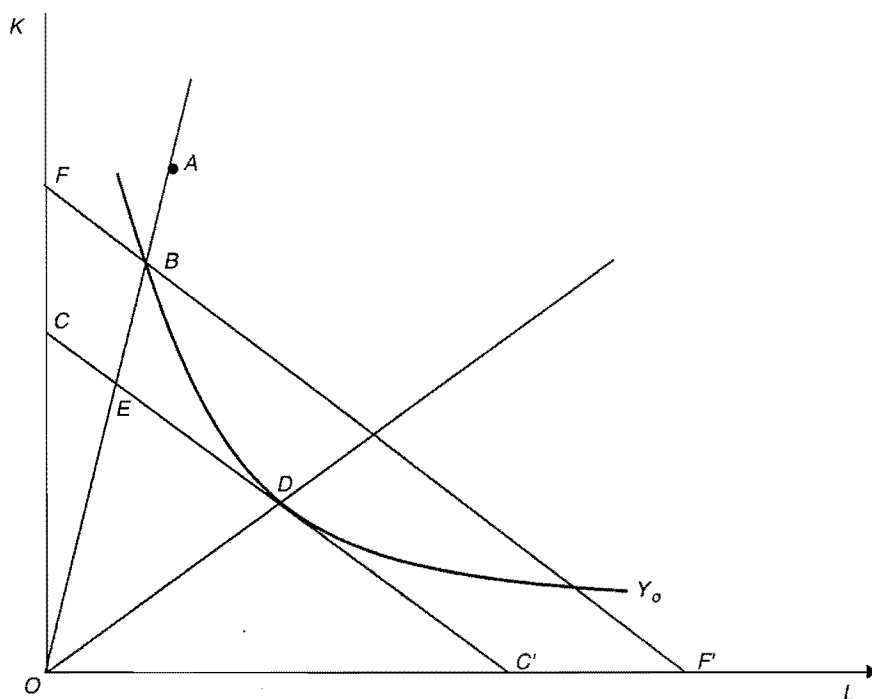


FIG. 6.2. Eficiencia asignativa.

En la figura 6.2 esto se produce en el punto  $D$  que, por tanto, es eficiente asignativamente. Su coste es  $OC$  en términos de  $K$  y  $OC'$  en términos de  $L$ .<sup>35</sup> Obviamente,  $D$  también es eficiente técnicamente, porque la eficiencia técnica implica la asignativa. Sin embargo, la inversa no es cierta. Puede haber eficiencia técnica sin eficiencia asignativa.

Para ver esto consideremos el punto  $B$  que es eficiente desde el punto de vista técnico. Su coste vendrá determinado por la línea isocoste  $FF'$  que está por encima de la línea de coste mínimo  $CC'$ . El coste de  $D$  es sólo una fracción  $OE/OB$  del coste de  $B$ . Por ello, siguiendo la lógica de las medidas de Debreu-Farrell, es natural definir la eficiencia asignativa de  $B$  como  $(OE/OB)$ .<sup>36</sup> Este cociente mide la relación entre el coste mínimo y el coste en el que se está incurriendo, y toma valores entre 0 (eficiencia mínima) y 1 (eficiencia máxima).

El punto  $A$  de la figura 6.2 es ineficiente técnica y asignativamente. Como hemos visto su eficiencia técnica es  $(OB/OA)$ , su eficiencia asignativa  $(OE/OB)$  y su eficiencia total es:

$$(OE/OA) = (OB/OA) (OE/OB)$$

35. Obsérvese que si  $m$  es el coste total del punto  $D$ ,  $OC = m/r$  y  $OC' = m/w$ . Por tanto,  $r \cdot OC = w \cdot OC'$ .

36. Obsérvese que  $(OE/OB) = (OC/OF) = (OC'/OF') = m/m' = \text{coste de } D / \text{coste de } B$ .



Por lo tanto, la eficiencia total ( $OE/OA$ ), es igual al producto de la eficiencia asignativa por la eficiencia económica.

El análisis anterior nos permite clarificar la diferencia entre eficiencia técnica y eficiencia asignativa. Lo que ocurre en la ineficiencia técnica es que se usan demasiadas cantidades de todos los factores (comparación entre  $A$  y  $B$ ). En la ineficiencia asignativa se estará usando excesivamente algún factor y demasiado poco de otro, dados sus precios y productos marginales (la relación  $K/L$  es demasiado alta en  $B$  en relación a la óptima dada por  $D$ ).

La medida de eficiencia asignativa que hemos introducido tiene una orientación *input*, ya que se basa en la reducción de coste. De forma simétrica a como lo hemos hecho en el caso de la eficiencia podemos introducir una medida orientación *output* comparando los ingresos que se obtienen en una asignación ineficiente con los que se obtendrían de haberse mantenido la cuantía del gasto realizado,<sup>37</sup> pero realizándolo en la combinación de *inputs* económicamente más eficiente.

#### TÉCNICAS PARA LA MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA TÉCNICA Y ASIGNATIVA

El análisis de la eficiencia técnica y asignativa de la actividad del Sector Público se basa en comparar el punto en el que se está desarrollando una actividad (*output e inputs*) con el mejor punto posible (técnica y/o asignativamente) según la función de producción existente. Por ello, el elemento clave en estos análisis de eficiencia es determinar cuál es la función de producción de la actividad pública que se está estudiando.<sup>38</sup>

La estimación de funciones de producción se basa en comparar la tecnología utilizada por unidades productivas que realicen la misma actividad y, a partir de ahí, estimar la mejor tecnología con las observaciones realizadas. Así, por ejemplo, para analizar la eficiencia de un conjunto de centros educativos, se comparan sus dotaciones de factores (profesores, personal ayudante, instalaciones, etcétera) y de esta comparación se infiere la mejor tecnología posible. Para ello se utilizan dos tipos de técnicas, las técnicas econométricas y los métodos de programación lineal.

#### *Técnicas econométricas*

En las técnicas econométricas se supone que la tecnología se ajusta a una forma funcional concreta. Por ejemplo, una función Cobb-Douglas o una función con elasticidad de sustitución constante (*CES*). Entonces el problema de estima-

37. En la figura 6.2 si la asignación ineficiente es  $B$ , este gasto sería el coste representado por la línea  $FF'$ .

38. A veces, en vez de la función de producción se estima la función de costes. El proceso de estimación es similar al descrito a continuación para el caso de las funciones de producción.

ficar *a priori* una función de producción sino que son los datos los que determinan cuál es esta función. En el análisis econométrico, sin embargo, necesita especificar una forma funcional *ex ante* y si esto no se hace correctamente se puede estar considerando ineficiencia lo que es simplemente un error en la especificación de la función de producción.

En suma, por tanto, los DEA y los análisis econométricos son técnicas imperfectas, y cuál debe utilizarse en cada caso es, en última instancia, una cuestión que depende de la información que se tenga *ex ante* sobre la función de producción y de la posibilidad de que existan, o no, errores de medición o variables no controladas.

#### EFICIENCIA ECONÓMICA

Se dice que una intervención pública es eficiente económicamente cuando los beneficios sociales que reporta son mayores que su coste. A diferencia de la eficiencia técnica o asignativa, que se ocupan de cómo debe realizarse un gasto (es decir, si la tecnología productiva que se utiliza es correcta), la eficiencia económica se ocupa de si ese gasto debe, o no, realizarse.

Para medir la eficiencia económica de un gasto,  $A$ , es suficiente cuantificar los beneficios que reporta a los ciudadanos,  $B(A)$ , el coste que les supone,  $C(A)$ , y compararlos. Si  $B(A) - C(A) > 0$ , el gasto  $A$  es económicamente eficiente. Si  $B(A) - C(A) < 0$ , es económicamente ineficiente.

La relación entre la eficiencia económica y las eficiencias técnica y asignativa es inmediata. Cuanto mayor sea la eficiencia técnica o asignativa de un gasto mayor será su eficiencia económica. De igual forma, todo gasto asignativamente eficiente tendrá una eficiencia económica mayor que un gasto técnicamente eficiente, pero no asignativamente eficiente.

En la práctica, el análisis de eficiencia económica se suele realizar para evaluar la conveniencia de que el Sector Público acometa proyectos nuevos como, por ejemplo, establecer un programa de vacunación o construir una nueva carretera. Por eso al análisis de la eficiencia económica se le denomina, a veces, evaluación de proyectos.

La cuestión clave a la hora de analizar la medición de la eficiencia económica de una intervención pública es la cuantificación de los beneficios y los costes. Teóricamente, esta cuantificación es sencilla. Simplemente, los beneficios son iguales a la suma de los equivalentes en dinero de los aumentos de utilidad que reporta a todos los ciudadanos<sup>47</sup> y los costes al equivalente en dinero de las pérdidas de utilidad de los impuestos necesarios para financiar estos costes. En

47. Esto supone que el Sector Público sólo toma en cuenta las implicaciones de eficiencia de un gasto. Si tomara en cuenta las consideraciones de equidad debería, además, ponderar la ganancia de cada individuo según su valoración social marginal. De esta forma el beneficio pasaría a ser el equivalente en dinero del aumento de bienestar social derivado del gasto.

la práctica, sin embargo, las cosas no son tan sencillas, y tanto la evaluación de costes como de beneficios son ejercicios plagados de problemas.

En todo caso, el criterio relevante a la hora de determinar si es conveniente o no realizar un gasto es la eficiencia económica y, como ya se ha señalado, la eficiencia económica (y en su defecto la asignativa) sólo son relevantes para analizar cómo se debe realizar dicho gasto. De hecho, es posible que un gasto sea asignativamente eficiente, pero que económicamente sea ineficiente.

#### MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA ECONÓMICA: LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Como ya hemos visto, la evaluación de la eficiencia económica requiere contabilizar los beneficios y costes de los programas públicos. Para ello se han desarrollado dos técnicas íntimamente relacionadas: el análisis coste-beneficio (ACB) y el análisis coste-eficacia (ACE).

##### *Análisis coste-beneficio*

El análisis coste-beneficio es la técnica más completa de valoración de la relación entre los recursos empleados y los objetivos perseguidos. Por ello le dedicamos todo el capítulo 7. Con este tipo de análisis se pueden comparar proyectos diferentes o estudiar formas alternativas de alcanzar los objetivos de un programa.

La metodología del análisis coste-beneficio es adecuada especialmente para la evaluación de proyectos de inversión, pero también se ha aplicado, por ejemplo, a gastos públicos en educación o en sanidad. Sin embargo, las dificultades de la aplicación de este análisis son profundas. Los costes y beneficios han de considerarse desde el punto de vista de la sociedad, aunque no generen flujos financieros; así, por ejemplo, habrán de tenerse en cuenta los aumentos o disminuciones de los excedentes de los consumidores o la generación de efectos externos, y calcularse «precios sombra» que reflejen en el margen la valoración social de los costes y beneficios. Con proyectos de tamaño grande, los «precios sombra» antes y después del proyecto serán probablemente diferentes. Hay que determinar una tasa social de descuento para poder comparar en el momento actual los flujos de costes y beneficios que se producen a lo largo del tiempo. Todo esto origina, entre otras dificultades, que el análisis no pueda aplicarse de manera habitual y que rinda su mayor utilidad como entramado conceptual desde el que aproximarse a la evaluación de la eficiencia pública con técnicas menos completas que no nos ofrecen la valoración global de eficiencia del análisis coste-beneficio.

*Análisis coste-eficacia*

El análisis coste-eficacia supone una simplificación del de coste-beneficio. Cuando no es posible obtener buenas estimaciones monetarias de los beneficios de un proyecto o programa —o sea, si no se pueden evaluar monetariamente los objetivos perseguidos—, pero sí podemos calcular sus costes sociales, el análisis se desarrolla comparando los costes con índices o medidas no monetarias de la efectividad del gasto.

El análisis coste-eficacia (o coste-efectividad) se realiza de manera análoga al de coste-beneficio, excepto en la falta de evaluación monetaria de los beneficios y su sustitución por algún índice que nos indique, en algún tipo de unidad (reducción de los índices de mortalidad, de criminalidad, etc.), la efectividad del programa.

Este enfoque aborda, por tanto, los mismos problemas que el de coste-beneficio en cuanto a, por ejemplo, la determinación y valoración de los costes de un programa, entendidos como costes sociales de oportunidad e incluyendo los posibles efectos externos negativos generados. Sin embargo, es la medición de la efectividad de un programa el elemento peculiar de esta técnica.

En este punto nos encontramos en terreno análogo al de la presupuestación por objetivos, vista en el capítulo 2. Un presupuesto por objetivos presentará el gasto de los diversos programas en relación con objetivos funcionales más o menos amplios para lograr clasificar qué recursos se dedican a un fin determinado y con qué resultados. La evaluación de la eficiencia pública requiere concretar esos resultados, pues conocer sólo los costes nada nos indica a este respecto. Los bienes y servicios públicos son difíciles de valorar, ya que en muchas ocasiones no se comercializan en un mercado, pero lo que es claro es que sus beneficios no tienen por qué coincidir con sus costes. Hay que evitar confundir *inputs* con *outputs*.

Tampoco nos resolverá el tema la utilización de indicadores de la «carga de trabajo» que implica un programa, como serían los correspondientes al número de alumnos de una escuela o de pacientes de un hospital.

Es cierto que este tipo de indicadores nos ofrece la oportunidad de calcular, al menos, los costes promedio correspondientes (por alumno o por paciente, en nuestro ejemplo), pero nada nos indican sobre la calidad del servicio ni sobre su efectividad. Es una pura medida de la actividad desarrollada que no muestra el grado de cumplimiento del objetivo propuesto.

Otros indicadores relacionan algún aspecto relevante del bien o servicio público con algún elemento fundamental de su coste. Ejemplos a este respecto podrían ser el de la proporción de alumnos por profesor, o el de médicos o personal de enfermería por cama de hospital. Desde el punto de vista de la eficiencia este tipo de medidas tampoco resultan muy útiles. Por un lado implican que cuantos más recursos se usan mejor será el *output* obtenido, por otro ignoran la contribución que otros *inputs* pueden realizar, y, sobre todo, eliminan de raíz

la posibilidad de determinar la eficiencia del uso de los recursos, ya que cualquier cambio en, por ejemplo, el número de profesores o de médicos (cambio en el coste) se refleja automáticamente en un cambio en la actividad del bien o servicio público.

La medición de la efectividad de un programa requiere, para que sea útil en la evaluación de su eficiencia, un indicador correlacionado con el objetivo explícito del mismo y que sirva para comparar programas alternativos. En el terreno sanitario, por ejemplo, necesitamos, como mínimo, tasas de reducción en la mortalidad, o morbilidad, originadas por programas diversos o indicadores, ya propuestos, de «años de vida ajustados por su calidad».

Por otro lado, es también evidente que ningún indicador de la efectividad de un programa va a resultar completo ni perfecto para medir el valor de un bien o servicio público producido. Sin embargo, un indicador imperfecto de un programa, siempre que nos muestre una medida de los objetivos explícitamente perseguidos por el mismo, es mejor que nada. El estudio y la elección de los programas para los que es útil elaborar indicadores cuantitativos de sus objetivos y la tenacidad de su mantenimiento en el tiempo y en el área geográfica requerida, para contar con la cobertura adecuada, son los pilares básicos del tema.

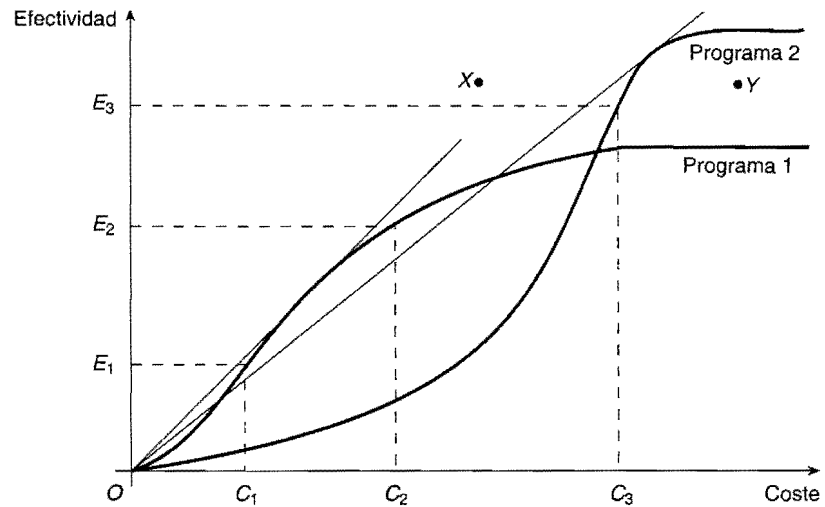
Un último comentario sobre el tema del análisis coste-eficacia ha de referirse a los criterios para la elección entre proyectos o programas alternativos. La idea global es suficientemente clara: pretendemos lograr un nivel de efectividad. Éste es el criterio esencial del análisis coste-beneficio dado su objetivo de maximizar la diferencia entre beneficios y costes. El cambio en el caso del estudio coste-efectividad radica en que minuendo y sustraendo no están determinados en las mismas unidades.

Resulta necesario, en general, para poder decidir entre proyectos alternativos con un análisis coste-eficacia que se establezca primeramente qué nivel de efectividad se desea alcanzar para así elegir en términos de la minimización del coste, o que se especifique un gasto a realizar y se seleccione un proyecto de acuerdo con su efectividad máxima.

Supongamos que trabajamos en la reducción de la hepatitis B y que hay que elegir entre la realización de dos programas alternativos. Conocemos la relación entre la efectividad de cada programa (en términos de la reducción en el índice de morbilidad) y su coste monetario, de acuerdo con las funciones representadas en la figura 6.6.

Para poder elegir entre estos dos programas necesitamos como información adicional que se nos fije el nivel de gasto presupuestado o el nivel de efectividad que se ha de lograr. Si, por ejemplo, sólo queremos alcanzar un nivel de efectividad  $E_1$ , el programa 1 es el elegido con un coste  $C_1$ . Si el nivel de gasto presupuestado es  $C_2$ , seguimos eligiendo el programa 1 para alcanzar un nivel de efectividad  $E_2$ . En cambio, si se ha de conseguir un nivel de efectividad  $E_3$ , el programa a elegir es el 2 con un coste  $C_3$ .

Es claro que no se debe especificar a la vez el nivel de efectividad y el ni-

FIG. 6.6. *Relación coste-efectividad.*

vel de gasto a realizar ya que podemos encontrarnos con puntos como el  $X$  o el  $Y$  de la figura 6.6 que o no se pueden obtener ( $X$ ), o en los que con el coste incurrido se puede obtener más eficacia ( $Y$ ). Un ejemplo extremo sería usar el criterio de alcanzar la máxima efectividad al coste mínimo ya que ambos objetivos no se pueden conseguir a la vez.

En todo caso, conocer la relación entre el coste y la efectividad de cada programa puede resultar muy útil en la determinación de un criterio basado en la eficacia o en el coste. Si, por ejemplo, deseamos conseguir un nivel de efectividad  $E_3$  con el programa 2, puede ser razonable aumentar el presupuesto, ya que con un gasto extra relativamente pequeño puede incrementarse fuertemente la efectividad del mismo.

Un criterio usado en el análisis coste-eficacia es de la maximización del ratio efectividad/coste. Parece un criterio de decisión razonable ya que, intuitivamente, estamos aumentando la efectividad y disminuyendo el gasto. Sin embargo, se trata de un criterio a manejar con cuidado. El ratio efectividad/coste es, en la figura 6.6, la pendiente de los rayos desde el origen a cualquier punto de las curvas dibujadas. El máximo de estos rayos tendrá lugar para cada curva en su punto de inflexión y, de acuerdo con la figura 6.6, el programa 1 sería el elegido. ¿Qué ocurre, no obstante, si se requiere un nivel de efectividad como  $E_3$ ? Este criterio sólo será válido, por tanto, si estamos restringidos por niveles absolutos de efectividad o de coste.

dad evaluadora paulatina y selectiva. Resulta necesario ir adquiriendo experiencia en la aplicación de las técnicas de evaluación, en la fijación de criterios de eficiencia o en el desarrollo de índices de efectividad. Respecto a contar con el personal formado en estas técnicas, la colaboración de la Universidad es fundamental (de ahí el contenido de este capítulo). El área presupuestaria de la producción pública de bienes y servicios reúne condiciones apropiadas para la evaluación y, de acuerdo con la experiencia internacional, la sanidad y la educación, junto con las infraestructuras, son los terrenos donde más avances se han realizado. Las Haciendas locales y las autonómicas forman un área de análisis valiosa, pues, por su número pueden proporcionar una base estadística suficiente y el control de su gasto, a la vez, constituye una prioridad importante en muchos países.

Un punto central del alcance de la evaluación de eficiencia es la separación entre los aspectos técnicos y evaluativos y los políticos. El control de la eficiencia económica se refiere exclusivamente a los aspectos microeconómicos y de gestión de la actividad pública. En cambio, la valoración de la efectividad política corresponde a la representación popular y al votante. La estrategia y la elección de políticas son territorio reservado a los partidos políticos en una democracia que los legitima, y es el desarrollo operativo de esas políticas lo que requiere la valoración de eficiencia así como la fiscalización legal y contable. La posición del evaluador ha de ser independiente, técnica y neutral, sin entrar en la arena del conflicto político o en la valoración política de la actividad del Sector Público. Su función es la de plantear el control de eficiencia en las áreas adecuadas y desarrollarlo técnicamente, rindiendo su información a la representación popular para su utilización en el aumento de la productividad del Sector Público.

### 3. Incidencia y efectos redistributivos del gasto público

Como hemos visto, una de las causas más importantes del crecimiento del gasto ha sido garantizar a todos los individuos un cierto nivel de vida y la búsqueda de una distribución más igualitaria del bienestar. Por ello, el análisis de quien se beneficia del gasto público o, más en general, de las implicaciones distributivas del gasto tiene una importancia conceptual considerable.

Al análisis de quién se beneficia del gasto público, esto es, quién gana y cuánto por las políticas de gasto, se le denomina *incidencia del gasto*. Obviamente, la incidencia de gasto sólo mide una parte de las implicaciones distributivas de la actuación pública. Este gasto se financia con impuestos que, a su vez inciden sobre el bienestar de los individuos. A la cuantificación de cuánto pierden los individuos como resultado del impuesto se le denomina *incidencia de los impuestos*. Por tanto, el efecto neto de la actuación pública sobre el bienestar de los individuos será la diferencia entre los beneficios que obtienen del gasto y el coste que le suponen los impuestos. A este beneficio neto se le denomina *residuo*

*fiscal*. En este apartado nos centraremos en la incidencia del gasto, en tanto la incidencia de los impuestos se analiza en detalle en el capítulo 3 de *Economía Pública II*.

En principio, la forma más sencilla de estimar la incidencia del gasto sería identificar a sus beneficiarios directos y suponer que los únicos que ven aumentar su bienestar como consecuencia del gasto son, precisamente, estos beneficiarios directos. Así, por ejemplo, se supondría que el gasto en Educación beneficia a los padres con hijos en edad escolar o que el gasto en Sanidad favorece a quienes utilizan la Sanidad Pública. Este enfoque, sin embargo, es limitado por dos razones:

*a)* En primer lugar, porque ignora que, en realidad, el gasto puede acabar beneficiando a otras personas distintas de a quienes va dirigido en primera instancia. Así, por ejemplo, el gasto en Educación beneficia en primera instancia a los alumnos que reciben Educación gratuita.<sup>48</sup> Sin embargo, puede acabar beneficiando también a los docentes (porque tienen salarios más altos que si no hubiera una enseñanza pública y gratuita) o a los editores (porque venden más libros). De igual forma la construcción de una carretera beneficiará no sólo a los usuarios de la carretera sino también a las empresas que construyen carreteras o, quizá, incluso a los constructores de coches.

*b)* Porque no toma en cuenta los efectos externos que producen muchos gastos públicos. Así, por ejemplo, la Educación beneficia no sólo a quienes la reciben del sector público o a quienes, como acabamos de comprobar, ven aumentar su renta como resultado del gasto. También, beneficia al resto de los ciudadanos porque una población más educada facilita la convivencia el desarrollo de la democracia, etc. De igual forma algunos componentes de los gastos sanitarios —la reducción de enfermedades infecciosas, por ejemplo— son útiles para la población en su conjunto.

Por tanto, un análisis estricto de la incidencia del gasto debe tomar en cuenta tanto las implicaciones de equilibrio general como los efectos externos que genera este gasto.<sup>49</sup> En la práctica, sin embargo, cuantificar tanto los efectos de equilibrio general como los efectos externos es complicado y, por ello, la mayoría de los estudios no los evalúan. Simplemente suponen que los beneficios totales de un gasto para el conjunto de la economía son iguales a la cuantía del gasto en cuestión (lo que ignora los beneficios externos y el carácter no rival de los bienes públicos puros) y únicamente cuantifican las ganancias que obtienen los beneficiarios directos del gasto (ignorando las implicaciones de equilibrio general).

Incluso tras estas simplificaciones, la estimación de la incidencia del gasto plantea varios problemas. El primero es determinar cuál debe ser la unidad de

48. O, como ocurre en la universidad, a un precio notablemente inferior al coste de provisión.

49. Obsérvese que los apartados *a)* y *b)* se corresponden, respectivamente, con lo que en el capítulo 3 se ha denominado externalidades no pecuniarias y externalidades pecuniarias.



análisis. El segundo, establecer los criterios para determinar qué parte del gasto beneficia a cada unidad.

En cuanto a la unidad de análisis, en principio existen dos posibles elecciones: el individuo o la familia. Esto es, se puede estudiar cómo se distribuye el gasto entre personas o entre familias. En esta elección la mayoría de los estudios optan por la familia porque ésta es la unidad básica de consumo.<sup>50</sup>

Una vez se ha escogido a la familia como unidad de análisis el siguiente paso es determinar cuánto se beneficia cada familia de cada gasto del Sector Público. En este proceso es necesario distinguir entre dos tipos de gastos denominados, respectivamente, gastos divisibles y gastos no divisibles. Los gastos divisibles son esencialmente los realizados en bienes privados provistos por el Sector Público. En estos gastos los beneficiarios están bien definidos y son quienes consumen estos bienes. La Sanidad, la Educación o las transferencias monetarias (por ejemplo, las pensiones) son ejemplo de gastos públicos divisibles.<sup>51</sup>

Los gastos no divisibles son aquellos que benefician al conjunto de la comunidad. En lo esencial son bienes públicos y no tienen un beneficiario concreto.<sup>52</sup> La Defensa, las relaciones exteriores o la justicia son algunos ejemplos de gastos no divisibles.

En el caso de los bienes divisibles, el beneficio imputado a cada familia es igual al consumo del bien que realiza. En la práctica, esto se calcula simplemente dividiendo el gasto total del sector público en proporción al número de beneficiarios que hay en cada familia. Así, por ejemplo, el gasto en Educación secundaria se divide entre familias en proporción al número de hijos en edad escolar que tiene cada familia.

La división entre familias de los gastos no divisibles se guía por reglas más arbitrarias. Por ejemplo, una imputación por igual a todas las familias, o de forma proporcional a la renta familiar o, en el caso del método ideado por Aaron y McGuire (1970), asignando el gasto por familia en proporción al recíproco de su utilidad marginal.<sup>53</sup>

50. Si se utiliza al individuo como unidad de análisis habría que considerar que un niño de cinco años o incluso de meses es una unidad de consumo diferente de su padre o de su madre. Esto es, que tiene una renta (que sería cero), y unos beneficios propios del gasto. Esto es, obviamente, bastante absurdo.

51. Obviamente, algunos de estos gastos pueden producir efectos externos que, como ya se ha señalado, generalmente no se incluyen en el análisis.

52. A pesar de ser bienes públicos puros, habitualmente se considera que el beneficio global para el conjunto de las familias es igual al coste total de provisión.

53. El modelo de Aaron y McGuire supone una forma funcional específica, e igual para todas las familias, para la utilidad que se deriva de la renta privada disponible  $Y^d$  y de la renta generada por el gasto público divisible o específico  $Y^e$  y del indivisible  $Y^i$ :  $u = u(Y^d + Y^e + Y^i)$ . El criterio de imputación familiar es tal que la parte del gasto público indivisible,  $Y^i$ , que se asigna a una familia  $m$  es:

$$Y_m^i = Y^i \frac{1}{u'_m}$$

donde  $u'_m$  es la utilidad marginal de la renta y la función de utilidad se normaliza de tal forma que la suma sobre todos los individuos de la inversa de la utilidad marginal de la renta sea igual a uno [ $\sum(1/u'_m) = 1$ ]. De esta forma cada familia recibe una imputación del valor total del gasto indivisible en proporción al recíproco de su utilidad marginal de la renta.

Estos criterios de imputación, entre otros, se han usado en diferentes estudios empíricos sobre el efecto redistributivo del gasto público en diversos países. Los resultados generales de estos estudios muestran un carácter redistributivo en el gasto público, dependiendo el grado de progresividad de la forma de imputación de los diferentes gastos.

En España, la mayor parte de los estudios empíricos sobre el gasto se han centrado en la incidencia de los gastos sociales.<sup>54</sup> Casi todos los estudios coinciden en dos pautas esenciales. Primero, los gastos sociales se distribuyen de forma esencialmente uniforme por niveles de renta. Esto es, tanto las rentas altas como las bajas reciben una cantidad igual de gastos sociales. Esto implica que, como porcentaje de la renta, los gastos sociales son más altos para las rentas bajas que para las rentas altas. Es decir, que son progresivos.

El cuadro 6.4 refleja los resultados del estudio de incidencia realizado por Gimeno (1993). Este cuadro recoge no sólo la incidencia del total de gastos sociales, sino también la de los diferentes componentes de este gasto. Para ello la población se agrupa por decilas<sup>55</sup> de renta y, para cada decila, el importe de los beneficios del gasto público se expresa como porcentaje del gasto total en bienes privados<sup>56</sup> que realizan los individuos en dicha decila.

Según se sigue de este cuadro, globalmente considerado el gasto social es redistributivo, ya que el porcentaje de aumento de la capacidad de consumo que supone decrece con la renta. En los dos casos más extremos, el gasto social triplica la capacidad de consumo de los más pobres (la primera decila), en tanto que únicamente supone un aumento de poco más del 61 % en la capacidad de consumo de los más ricos. Esto pone de manifiesto que el efecto redistributivo del gasto social es considerable.

Estos efectos redistributivos del gasto se ponen en perspectiva adecuada cuando se comparan con los de los impuestos: en su conjunto, el sistema fiscal es proporcional. Esto es, todas las decilas pagan, aproximadamente, el mismo porcentaje de su renta en impuestos.<sup>57</sup> Por ello, tal y como señalan Calonge y Manresa (1997) la parte esencial de la redistribución se realiza en el lado del gasto y no en el lado del ingreso.

54. Véase, por ejemplo, Bandrés (1991), Gimeno (1993), Estruch (1995) y Calonge y Manresa (1997). Medel, Molina y Sánchez (1990a y b) analizan otros gastos además de los gastos sociales.

55. Para clasificar a la población por decilas se la divide en diez grupos de igual tamaño. El primero de ellos, la primera decila, está formado por el 10 % más pobre de los individuos. El segundo, la segunda decila, por el segundo 10 % más pobre y así sucesivamente. Obviamente la última decila la constituye el 10 % más rico de la población.

56. Los beneficios del gasto social para cada decila se expresan como porcentaje del consumo privado total en vez de como porcentaje de la renta privada. Esto se debe a que, en opinión de muchos, en el caso de España la información estadística disponible sobre el consumo por decilas es más fiable que la de la renta por decilas, ya que en las encuestas del Instituto Nacional de Estadística la gente tiende a infradeclarar su renta, quizá, por el temor a que se utilice con fines fiscales (temor por otra parte infundado ya que esto está prohibido por Ley).

57. Según las estimaciones de Calonge y Manresa (1997) los impuestos directos son progresivos, los impuestos indirectos son regresivos y las cotizaciones sociales tienen un perfil intermedio entre los anteriores. Si se consideran globalmente los tres tipos de impuestos el resultado es que el sistema fiscal es esencialmente proporcional.

En cuanto a los diferentes tipos de gastos sociales, el cuadro 6.4 muestra que los efectos más igualitarios se originan por el gasto en sanidad, en servicios sociales y por las pensiones (en este último caso probablemente más por su volumen que por su progresividad sobre la renta final). En el caso de la educación son las clases medias las que más se benefician del gasto público, aunque este resultado puede estar sesgado por la utilización de la familia como unidad: las primeras decilas de hogares no contienen muchas familias con hijos que se concentran en las decilas medias y superiores.

Por otro lado, los estratos medios son los más beneficiados del gasto en vivienda. Respecto a los gastos de naturaleza económica, el mayor beneficio lo obtienen las rentas medias y altas, y los efectos de la política de subvenciones agrarias y de subvenciones a empresas tienden a beneficiar a familias concentradas cerca de la media de la renta de los hogares españoles.

### Resumen final

- A lo largo del siglo xx, especialmente desde mediados de la década de los cincuenta, se ha producido un aumento muy importante del gasto público. En el conjunto de la UE ha pasado desde algo menos del 30 % del PIB en 1960 hasta el 48 % en la actualidad. En España, el gasto público supone el 43 % del PIB.
- Existe un conjunto amplio de teorías explicativas del crecimiento del gasto. Las leyes de Wagner, el efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman, la votación por más redistribución, la actuación de los grupos de interés o la demanda espoleada por ilusión fiscal explican los aumentos del gasto desde el lado de la demanda. La hipótesis de una baja productividad pública enfrentada a demandas inelásticas de Baumol, las teorías de la burocracia, la ideología del partido dominante la centralización del poder político y la hipótesis del presupuesto incrementalista de Wildavsky explican los aumentos desde el lado de la oferta.
- En la práctica es probable que haya una gran diversidad de factores que inciden sobre el crecimiento del gasto, que además varían en el tiempo. Cada una de las teorías del gasto pone énfasis en un factor que potencialmente puede contribuir al incremento del gasto. Por ello si se utilizan conjuntamente pueden ayudar a identificar cuáles son las causas que en cada momento están haciendo que el gasto aumente.
- El aumento del gasto no es necesariamente ineficiente si responde a las preferencias de los ciudadanos y se financia adecuadamente. Sin embargo, si se derivan causas ineficientes (ilusión fiscal, burocracia, etc.) o si los

instrumentos que se utilizan para financiarlos producen efectos no deseados (desincentivos, endeudamiento excesivo, etc.), será deseable contener el aumento del gasto.

- Uno de los mecanismos para controlar el aumento del gasto es mejorar su eficiencia. La eficiencia es un concepto diferente a la eficacia. Ésta se ocupa de hasta qué punto se logran los objetivos sin analizar si los objetivos son los máximos posibles o si el coste es el más bajo posible. Por ello la eficacia es un concepto inadecuado para evaluar la actuación pública.
- La eficiencia se ocupa de analizar los costes y beneficios de la actuación pública. Se puede estudiar a diferentes niveles. En primer lugar se puede analizar la eficiencia productiva. Esto es, si el sector público está utilizando de forma adecuada los *inputs* que tiene (eficiencia técnica) o si tiene la mejor combinación de *inputs* posible (eficiencia asignativa). En segundo lugar se puede estudiar la eficacia económica de un gasto. Esto es, si los beneficios del gasto superan al coste. Al análisis de beneficios y costes de un gasto concreto se le denomina también evaluación de proyectos.
- La medida más habitual de eficiencia técnica es la medida de Debreu-Farrell. Mide el porcentaje en el que se puede aumentar la producción manteniendo constantes los *inputs* (orientación *input*) o en qué porcentaje se pueden reducir los *inputs* sin reducir la producción (orientación *output*). Ambas orientaciones coinciden cuando el sector público es eficiente o cuando la tecnología tiene rendimientos constantes a escala.
- La medida más habitual de eficiencia económica es la medida de Debreu-Farrell y se puede reformular en términos monetarios (valor de la producción y coste de la producción) para medir la eficiencia económica.
- La eficiencia productiva se puede medir utilizando técnicas econométricas o métodos de programación lineal. Las primeras identifican la eficiencia con el comportamiento promedio esperado. Las segundas con el mejor comportamiento observado.
- A diferencia de la eficiencia técnica o asignativa, que se ocupan de cómo debe realizarse un gasto (es decir, si la tecnología productiva que se utiliza es correcta), la eficiencia económica se ocupa de si ese gasto debe, o no, realizarse. Para analizarla se han desarrollado dos técnicas íntimamente relacionadas; el análisis coste-beneficio (*ACB*) y el análisis coste-eficacia (*ACE*).

- El análisis coste-beneficio determina los beneficios para la sociedad de un gasto y su coste. Cuando los primeros superan a los segundos es eficiente llevar a cabo el gasto. En la práctica, medir los costes y, especialmente, todos los beneficios es una tarea compleja.
- El análisis coste-eficacia supone una simplificación del de coste-beneficio. Si no se pueden obtener medidas monetarias de los beneficios de un proyecto o programa —o sea, si no se pueden evaluar monetariamente los objetivos perseguidos—, pero sí podemos calcular sus costes sociales, el análisis se desarrolla comparando los costes con índices o medidas no monetarias de la efectividad del gasto.
- La evaluación y el control de la eficiencia del Sector Público se han convertido en temas centrales de las economías desarrolladas. Esta tendencia se detecta en todos los países de la OCDE con intentos de modernización de las Administraciones Públicas, reformas de la gestión, introducción de marcos competitivos en la actividad pública, desregulación y mayor preocupación por los recursos humanos de la Administración.
- El campo de la producción pública es el terreno más apropiado para la valoración de la eficiencia económica. Si los bienes intermedios se adquieren en el sector privado encontramos el problema «principal-agente», en cuanto a que los contratos incorporen los incentivos adecuados. La motivación y estímulos eficientes de los empleados y funcionarios públicos es otra gran faceta envuelta. En general, la eficiencia técnica y la asignativa en el uso de los recursos para obtener la producción pública de bienes y servicios son elementos centrales. La utilización del precio, del análisis coste-beneficio y del coste-eficacia son, entre otros, mecanismos de mejora en la eficiencia.
- La medición de la efectividad de un programa requiere, para que sea útil en la evaluación de su eficiencia, un indicador correlacionado con el objetivo explícito del mismo y que sirva para comparar programas alternativos. En el terreno sanitario, por ejemplo, necesitamos, como mínimo, tasas de reducción en la mortalidad o morbilidad originadas por programas diversos o, indicadores, ya propuestos, de «años de vida ajustados por su calidad».
- Resulta conveniente equilibrar la actual primacía del control de legalidad sobre el de resultados. De hecho, un control formalista excesivo realizado acto a acto paraliza una gestión eficaz, y diluye la responsabilidad del gestor estimulándole al mantenimiento de los procedimientos tradicionales (o incluso prohibiéndole cualquier innovación). El fiscalizador se convierte

en cogestor de la unidad correspondiente, dificultando la responsabilización por los resultados.

- El estudio de la incidencia distributiva del gasto público requiere analizar la redistribución de la renta resultante de los cambios en las retribuciones relativas de los factores y de los precios de los bienes y servicios inducidos por los recursos económicos que se utilizan en el gasto público.
- Un primer tema metodológico de los estudios de incidencia distributiva del gasto público es la diferenciación del gasto público entre sus componentes divisibles e indivisibles. Un segundo aspecto metodológico radica en la determinación de los criterios de imputación a usar para asignar el gasto a individuos o familias concretas.
- Los estudios empíricos sobre la incidencia del gasto muestran que en lo esencial se distribuye igualitariamente por niveles de renta. Esto implica que el gasto es progresivo ya que, como porcentaje de la renta, disminuye al aumentar la renta. Los efectos distributivos por clase de gasto son diversos. En España, los efectos más igualitarios se logran con el gasto en sanidad y por las pensiones.
- La parte esencial de la redistribución pública se realiza en el lado del gasto en vez de en el lado del ingreso.

### Temas de debate

— Comente la siguiente frase:

«El gasto público hace que la sociedad sea menos desigual. Sin embargo, un gasto social que pretenda reducir seriamente desigualdades ha de discriminar entre tipos de gastos.»

- Explique qué clase de indicadores o medidas serán útiles en un análisis coste-eficacia y cuáles no servirán al propósito del análisis.
  - Detalle las ventajas y los inconvenientes de un análisis de frontera.
  - ¿Por qué los países de la OCDE están «modernizando» su gestión pública y aplicando procedimientos de control de la eficiencia pública?
-