

Eficacia, Eficiencia y Gasto Público. ¿Cómo mejorar?

DIEGO PRIOR
Universitat Autònoma de Barcelona

Fecha recepción: 22/07/2011
Fecha aceptación: 25/09/2011

RESUMEN

Los organismos públicos españoles generan mucha preocupación. Por una parte, está claro que los déficits presupuestarios tienen un límite. Por la otra, se constata la progresiva pérdida de eficacia de las políticas públicas. Con tales antecedentes, la pregunta obvia es hasta qué punto los recientes recortes presupuestarios agravarán los niveles de eficacia y efectividad de los organismos públicos españoles. Ciertamente, la contracción del gasto reduce la oferta de servicios. Sin embargo, conviene no olvidar que tanto los gastos como la oferta de servicios dependen de los niveles de productividad pública, justamente la eterna asignatura pendiente de nuestro sistema. Este artículo describe diferentes ejemplos en los que una buena gestión ayuda a reducir los costes y a mejorar la calidad de los servicios públicos. En todos ellos, una acertada planificación estratégica, junto con un buen sistema contable y un adecuado cuadro de mandos ayuda a conseguir las mejoras de gestión.

PALABRAS CLAVE

Eficiencia, eficacia, sector público, planificación estratégica.

ABSTRACT

Organisms integrating the Spanish public sector generate a lot of worry. On the one hand, it is clear that the budgetary deficits have a limit. On the other, some negative evolution on public policy is evidenced. In these circumstances, the obvious question is to what extent the recent budgetary cuts will aggravate the levels of effectiveness and efficacy of the Spanish public organisms. Certainly, the contraction of the expense reduces the offer of services. However, it should not be forgotten that the expenses, as well as the offer of services, depend on the levels of public productivity, precisely our endemic problem. This article describes different examples in which a good management helps to reduce the costs and to improve the quality of the public services. In all of them, a conscientious strategic planning, together with a good accounting and information system helps to achieve the required improvements.

KEYWORDS

Effectiveness, efficacy, public sector, strategic planning.

1. Planteamiento del problema

En los tiempos que corren, la presión por contener el déficit presupuestario de la administración pública genera una pregunta recurrente: hasta qué punto los organismos públicos cumplen su cometido de forma satisfactoria.

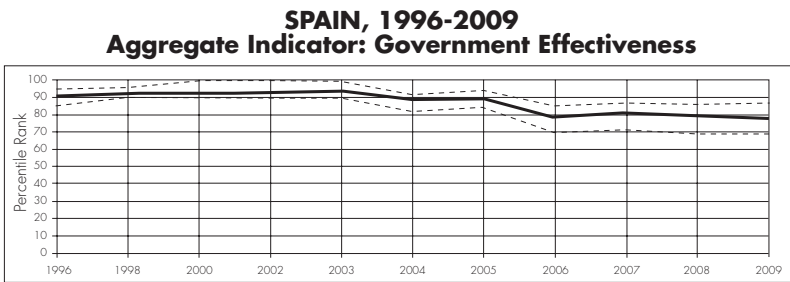
Desde una perspectiva agregada, una buena forma de orientar la respuesta es comprobar lo que nos dicen las estadísticas provenientes de los organismos internacionales. Así, tomando información del Banco Mundial, y más concretamente su Informe de Gobierno Mundial (*Worldwide Governance Indicators*¹), obtenemos una valoración externa de la capacidad del gobierno para diseñar y aplicar políticas públicas y también para lograr positivas interacciones con el sector privado.

En el caso español, las conclusiones de dichos informes son inapela-

1. Información accesible en su muy detallada página web: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

bles: en el apartado de la *Eficacia Gubernamental* (un indicador sintético que captura los niveles de satisfacción además de la calidad de los servicios públicos para formular y aplicar decisiones de gestión), observamos una singular caída de la posición relativa española, de más de diez puntos en el percentil entre los años 2003 y 2009 (movimiento que puede comprobarse en la Figura 1).

Figura 1. Indicador del ranking agregado de eficacia de los organismos gubernamentales españoles.



Fuente: Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2011), World Bank.

Es decir, al comparar la Eficacia relativa —con la de otros países— en la provisión de servicios públicos españoles se denota una significativa pérdida de posiciones. Ello puede deberse a dos fenómenos diferentes: 1) por un retroceso objetivo en las condiciones internas de prestación del servicio, o 2) porque otros países han sido más diligentes en la aplicación de los procesos de mejora de gestión. En el primer caso, una posible explicación es que con el tiempo se van deteriorando los niveles de calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. En el segundo, incluso habiendo introducido perceptibles mejoras, éstas resultarían insuficientes al compararlas con las obtenidas por otros países más dinámicos. De cualquier modo, el resultado final es el mismo: en términos comparativos, la ciudadanía no debería estar demasiado satisfecha porque los servicios públicos que recibe han perdido posiciones en términos de Eficacia comparativa internacional.

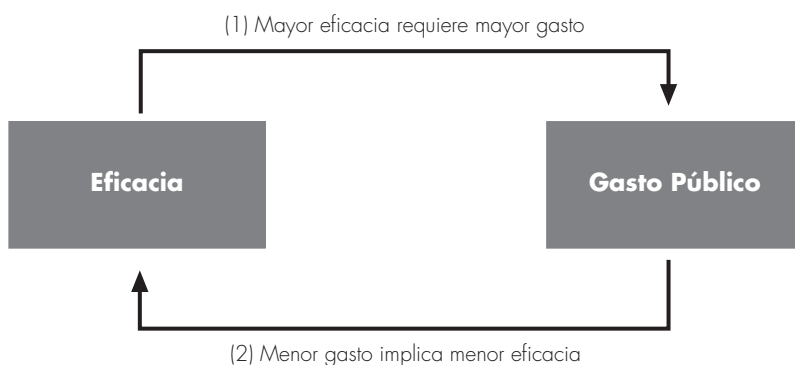
Identificado un *problema de gestión* (es decir, comprobado que los servicios públicos no son totalmente eficaces), debemos añadir un *problema financiero* porque existe una fuerte presión para contener la magnitud del Gasto Público (pues los mercados financieros internacionales son reacios a financiar la Deuda Pública de los países cuyas cuentas están más desequilibradas).

2. Análisis de las relaciones existentes

Respecto a los anteriores problemas, con excesiva frecuencia, y fruto de aproximaciones demasiado superficiales, se dan por ciertas algunas relaciones que carecen de apoyo teórico o empírico. Así, está extendida la creencia de que el control del gasto, necesario para solucionar el problema financiero, siempre acentuará el problema de gestión. Parecería, pues, que toda reducción de recursos financieros implicará una inexorable caída en los niveles de eficacia y satisfacción de los servicios públicos porque mermará su nivel de calidad.

Esta relación queda simbolizada en la Figura 2. En primer lugar, aparece que las mejoras de eficacia en la aplicación de políticas públicas necesitan mayores recursos financieros. En general, esta relación es aceptable en los servicios básicos que configuran el estado del bienestar (sanidad, educación y otros servicios sociales). Así, conseguir algunos objetivos (por ejemplo, dotar a cada municipio de un centro público de enseñanza, o asegurar que todo ciudadano pueda acceder a un servicio de urgencias hospitalario con un desplazamiento menor a los treinta minutos) inexorablemente requerirá de mayores inversiones. De hecho, determinar cuál es el nivel deseable de provisión de servicios públicos es el resultado de una decisión colectiva que implica a cualquier ciudadano con derecho a voto. Ese es, justamente, el nivel en el que la decisión debe ser debatida y perfilada.

Figura 2. Hipotética relación entre eficacia y nivel de gasto público.

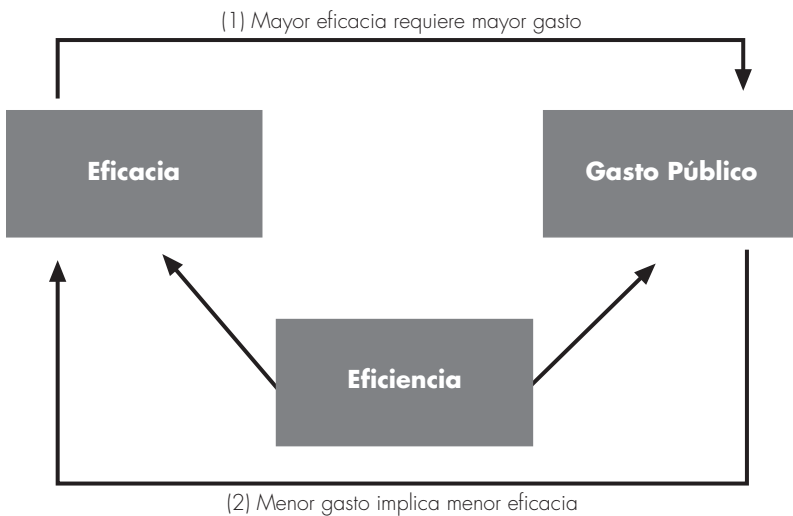


Fuente: elaboración propia.

En principio, la segunda relación (menor gasto supone menor eficacia) podría ser expresiva de la situación presente. Así, de acuerdo con el segundo

flujo de la Figura 2, los esfuerzos que, con mayor o menor entusiasmo, debe afrontar la administración pública española perjudican de forma inexorable los niveles de eficacia y, por ende, al bienestar de todos los ciudadanos. Este planteamiento, sin embargo, peca de excesivamente reduccionista. Por una parte, es bien sabido, que los niveles de gasto dependen del nivel de producción (influenciado por el flujo 1 de la Figura 2), pero también del nivel de eficiencia en relación con los precios de los factores y también con su nivel de productividad (Prior et al. 1993). De igual modo, sabemos que la eficiencia en el sector público continúa siendo un problema pendiente (Lovell y Muñiz, 2003). Teniendo en cuenta estas relaciones, una representación más ajustada de la realidad sería la indicada en la Figura 3.

Figura 3. Efecto mediador de la eficiencia entre los niveles de gasto público y eficacia.



Fuente: elaboración propia.

La Figura 3 sirve para ilustrar que, en la relación entre Gasto Público y Eficacia Gubernamental, no podemos dejar de considerar el efecto mediador de la Eficiencia. Así, una mejora en el nivel de productividad puede reducir el Gasto Público y, a la vez, aumentar los niveles de Eficacia. Estaríamos, por tanto, en una situación en la cual una reducción en el Gasto Público no implicaría necesariamente una reducción neta en los niveles de Eficacia.

3. ¿Cuáles son las estrategias de mejora posibles?

Llegados a este punto, surge la pregunta ¿disponemos de métodos y estrategias para conseguir mejoras en Eficiencia que no dañen la Eficacia Gubernamental? Aunque no todas ellas han conseguido su objetivo final, justamente las proposiciones de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management* en el idioma original que la generó) van dirigidas a éste fin (véase, Peters, 1996, Peters y Pierre, 2000 y González y Salinas, 2004). Por otra parte, desde una perspectiva eminentemente contable, Kaplan y Porter (2011) también indican que ello se puede conseguir mejorando los sistemas de contabilidad de costes. Estos autores constatan que los modelos de costes utilizados por los hospitales son pobres e imprecisos y generan consecuencias desastrosas para la contención del gasto. Toda una revelación, dirigida a un sector que en nuestro país acapara gran parte de los problemas de déficit público.

En el sector de la salud se encienden las alarmas cuando alguien habla de mejoras de productividad porque, se dice, eso siempre va a ir en detrimento de los niveles de calidad del servicio. Los partidarios de esta postura sostienen que el signo de la relación entre Eficiencia y Calidad es siempre negativo. Es decir, si queremos preservar un sistema sanitario de calidad debemos olvidarnos de las mejoras en productividad. Sin embargo, la evidencia empírica no avala ésta posición, y hasta puede llegar a convertirla en un engañoso estereotipo, porque, para más de la mitad de los hospitales catalanes que operan en la red hospitalaria de utilización pública, las mejoras en sus niveles de productividad acarrearán indudables mejoras en los niveles de calidad técnica (Prior, 2006). Existe evidencia, pues, de que los enunciados de la gestión de la calidad total (*Total Quality Management*) son perfectamente aplicables a la gestión de los servicios públicos porque la calidad ahorra costes (Deming, 1982) ... y también ayuda a equilibrar el presupuesto.

También disponemos de ejemplos de contención del gasto debido a reducciones en los precios de los factores que no tienen por qué afectar a los niveles de Eficacia. En este sentido, Bergara (2011) explica cómo la centralización de las compras y la imposición de los medicamentos genéricos han permitido al Servicio Vasco de Salud del País Vasco (*Osakidetza*) ahorrar 7,2 millones de Euros en el año 2010. Otro ejemplo palmario de reducción del Gasto Público, sin que ello implique una necesaria reducción en los niveles de Eficacia, fue la decisión tomada por el Gobierno de España de reducir el sueldo de los funcionarios (véase El País de 12/5/2010), aunque aquí se dejó pasar la oportunidad de vincular los salarios de los

funcionarios con sus niveles de productividad, lo que, de acuerdo con la Figura 3, hubiese reforzado el papel mediador de la Eficiencia en la reducción del Gasto Público.

Un sensato cálculo de costes, dirigido a facilitar la toma de decisiones, en la mayoría de las ocasiones es el instrumento que permite perfilar la estrategia óptima de contención del Gasto Público. Refiriéndonos ahora al caso del sector público municipal, algunos ayuntamientos han creído que la privatización de algunos de sus servicios esenciales como, por ejemplo, la recogida domiciliaria de basuras es la forma óptima de provisión del servicio porque así se logra minimizar los costes. Sin embargo, recientes estudios (Bel y Fageda, 2006, Zafra-Gómez et al. 2011) demuestran que lo determinante en el ahorro de los costes es la presencia de economías de escala, y esto no se garantiza con la mera privatización de un servicio aislado. En consecuencia, el análisis objetivo de los costes generados pone de manifiesto que, en muchos casos, la mancomunidad de servicios municipales se perfila como la estrategia óptima para contener el Gasto Público. Justamente, a esta misma conclusión llega un estudio sobre el sector público canario al afirmar que la agrupación de los ayuntamientos permitiría reducir los gastos del Capítulo I (Gastos de Personal) entre el 60 y el 70 % de su nivel total, lo que implicaría un alivio de 900 millones de euros en el capítulo de gastos, importe que excede al total del endeudamiento municipal (véase el diario Canarias Ahora de 31/8/2011).

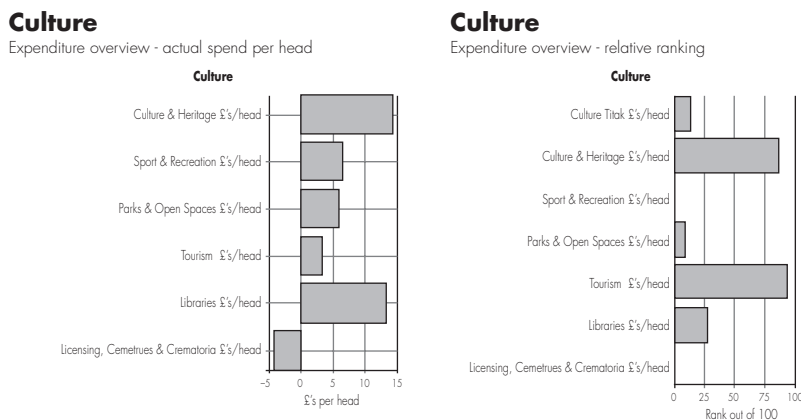
4. Conclusiones

Las páginas anteriores indican que existen estrategias de mejora de la eficacia que, a su vez, reducen el gasto público y ayudan a controlar el déficit presupuestario. Sin embargo, para conocer las posibilidades existentes y diseñar los planes de mejora, una condición previa es disponer de información fiable. Ésta es la condición *sine qua non* en la que se debe basar cualquier proceso de mejora. De hecho, si repasamos las formas ‘avanzadas’ de presupuestación por resultados (*Performance Based Budgeting*, véase Robinson y Last, 2009), queda claro que el requerimiento de disponer de información financiera y de costes es esencial, lo cual precisa implementar buenos sistemas contables, disponer de planes estratégicos y definir los cuadros de mandos con los indicadores precisos. Todo ello permite poner en marcha sistemas presupuestarios flexibles, inclusivos, de largo plazo y orientados hacia la efectividad de los impactos finales.

Aparte de facilitar el proceso de presupuestación, disponer de una adecuada información financiera ayuda a diseñar sistemas de gestión orientados hacia una toma de decisiones ‘gerencial’ (maximizando impactos con el mínimo requisito de fondos) en cualquier estamento u organismo público. Un buen ejemplo de ello es, por ejemplo, la introducción del *Shareholders Value Added* (un indicador basado en el EVA que penaliza mediante un cargo interno el exceso de inversiones en los organismos públicos) en los sistemas de control de gestión (véase el documento del *Department of Treasury and Finance* del Gobierno de Tasmania).

Finalmente, conviene no olvidar la perspectiva del ciudadano y la sistemática rendición de cuentas, porque ello también puede ayudar a reducir los costes y a equilibrar los presupuestos. En este sentido, si buscamos un modelo de referencia no hay que ir demasiado lejos porque tenemos información de la experiencia británica de transparencia informativa. En la Figura 4 reproducimos unas tablas que corresponden a la evaluación de la *Audit Commission* del gasto del servicio de cultura de una ciudad británica de tamaño medio. En la parte izquierda comprobamos el destino del gasto municipal, y advertimos que éste se concentra mayoritariamente en los servicios de cultura y patrimonio y también en las bibliotecas públicas. En la parte derecha observamos la valoración relativa de dichos servicios al realizar un *benchmark* con otras ciudades de similar tamaño. Curiosamente, se detecta que los servicios de bibliotecas tienen una valoración relativa muy baja, pese al importante nivel de gasto impu-

Figura 4. Informe de gestión de la *Audit Commission* británica.



Fuente: *Audit Commission. Annual Report and Accounts.*

tado. Por el contrario, los servicios turísticos tienen una valoración relativa muy alta, a pesar de que cuentan con unos niveles de gasto municipal ciertamente reducidos.

Sin demasiados requerimientos adicionales, la anterior información sirve para establecer con total precisión cuáles son las actuaciones que optimizan la gestión presupuestaria de los gastos públicos y los niveles de impacto del programa que éstos sustentan.

Referencias bibliográficas

- BEL, G. Y FAGEDA, X. (2006), Between privatization and inter-municipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs, *Urban Public Economics Review*, 6, 13-31.
- BERGARA, A. E. (2011), Los escenarios de la crisis. Estrategias para contener el gasto. Diario *El País* de 03/09/2011.
- CANARIAS AHORA (2011), *Ayuntamientos en números rojos: mancomunar o morir*, artículo no firmado aparecido en 31/08/2011.
- DEMING, W. E. (1982), *Quality, Productivity and Competitive Position*. MIT Center for Advanced Engineering Study.
- DEPARTMENT OF TREASURY AND FINANCE (1999), *Shareholder value added. A discussion paper for government business enterprises and State-owned companies*, Performance Monitoring of Government Businesses, Tasmanian Government. Disponible en: [http://www.treasury.tas.gov.au/domino/DTF/DTF.nsf/LookupFiles/SVAPaper.PDF/\\$file/SVAPaper.PDF](http://www.treasury.tas.gov.au/domino/DTF/DTF.nsf/LookupFiles/SVAPaper.PDF/$file/SVAPaper.PDF)
- EL PAÍS (2010), *Las nuevas medidas con las que el Gobierno quiere ahorrar 15.000 millones*, artículo no firmado aparecido en 12/05/2010.
- GONZÁLEZ, L. Y SALINAS, J. (2005), La gestión del gasto público orientada al impulso de la productividad. *Presupuesto y Gasto Público*, 39, 11-28.
- KAPLAN, R. S. Y PORTER, M.E. (2011), The Big Idea: How to Solve the Cost Crisis in Health Care. *Harvard Business Review*. En prensa Septiembre de 2011.
- KAUFMANN, D. KRAAY, A. Y MASTRUZZI, M. (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology, and Analytical Issues*. World Bank Institute. Documento que se puede encontrar en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- KAUFMANN, D. KRAAY, A. Y MASTRUZZI, M. (2011), *Country Data Report for SPAIN, 1996-2009*. World Bank Institute. Documento que

- se puede encontrar en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- LOVELL, C. A. K. Y MUÑÍZ, M. A. (2003), Eficiencia y productividad en el sector público, *Papeles de Economía Española*, 95, 47-65.
- PETERS, B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- PETERS, B. G. Y PIERRE, J. (2000), Citizens versus the New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment. *Administration and Society*, 32, 9-28.
- PRIOR, D. (2006), Efficiency and total quality management in health care organizations: A dynamic frontier approach, *Annals of Operations Research*, 145, 281-299.
- PRIOR, D. VERGÉS, J. Y VILARDELL, I. (1993), *La evaluación de la eficiencia en los sectores privado y público*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- ROBINSON, M. Y LAST, D. (2009), *Un modelo básico de presupuestación por resultados*, Fondo Monetario Internacional, Notas Técnicas y Manuales sobre Gestión Financiera Pública. Disponible en: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2007/10/making-performa.html>
- ZAFRA-GÓMEZ, J. L., PRIOR, D., PLATA-DIAZ, A. M. Y LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. (2011), Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services, *Public Administration*, en prensa.