

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España

Revista del IEE

N.º 1/2022



Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España

Revista del IEE

N.º 1/2022



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Director de la Revista del IEE

Gregorio Izquierdo Llanes

Consejo de Redacción de la Revista del IEE

Carlos Ruiz Fonseca

Erica Alonso Alba

José M.ª Pérez de Tudela Vázquez

Edita Pereira Omil

Nicolás Vicente Regidor

Adrián González Martín

María del Carmen Vizcaya León

Paloma Blanco Ramos

Jaime Elías Navarro García

El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos publicados en esta Revista. Las opiniones y valoraciones que se muestran en los artículos son propias de los autores.

© 2022 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es

© 2022 *La eficiencia del gasto público en España: implicaciones, medición y propuestas de mejora*, Instituto de Estudios Económicos – *El gran pacto del gasto público*, Rafael Ortiz Calzadilla – *Aumentos de impuestos o reducciones de gasto: ¿qué es más efectivo para la consolidación fiscal?*, Daniel Lacalle - *Un Estado caro, ineficaz e ineficiente*, Lorenzo Bernaldo de Quirós y María Gómez Agustín – *La eficiencia como solución al incremento del gasto público. Propuestas de mejora*, Alberto Prieto de León.

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.

gallego@dg-gallego.com

ISSN: 0210-9565

Depósito Legal: M. 8.715-1980

Marzo 2022

Documento digital pdf

La Revista del Instituto de Estudios Económicos está incluida en la base de datos ISOC, producida por el Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC).

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

ÍNDICE

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

RESUMEN EJECUTIVO 11

LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA: IMPLICACIONES, MEDICIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA 20

1. Introducción. La otra reforma fiscal pendiente: la del lado del gasto público..... 20

2. La relevancia de medir la eficiencia del gasto público y abordar su necesaria mejora 22

3. Hacia un modelo de gestión pública más eficiente: no es gastar más, sino gastar mejor 26

4. El indicador de eficiencia del gasto público del Instituto de Estudios Económicos..... 33

4.1. El Índice IEE de eficiencia del gasto público..... 33

4.2. Relación entre eficacia y eficiencia..... 37

4.3. Relación entre el Índice IEE de eficiencia del gasto público y otras variables económicas 42

5. Nivel de recursos públicos, sistema impositivo y eficiencia del gasto..... 46

6. Decálogo de propuestas de mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos 48

Referencias bibliográficas 58

POR UNA MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

EL GRAN PACTO DEL GASTO PÚBLICO 62

Rafael Ortiz Calzadilla

AUMENTOS DE IMPUESTOS O REDUCCIONES DE GASTO: ¿QUÉ ES MÁS EFECTIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL? 69

Daniel Lacalle



1. Introducción.....	70
2. La importancia de la estabilidad fiscal.....	71
3. Algunos ejemplos de casos donde los planes de consolidación fiscal fueron exitosos	75
3.1. Alemania: la creación del líder europeo.....	76
3.2. Irlanda: destrucción creativa para aprovechar las crisis	77
3.3. España: los resultados de dos modelos diferentes para hacer frente a las crisis.....	78
3.4. Chile: el motor económico latinoamericano basado en reformas estructurales y estabilidad fiscal	80
4. El papel de los multiplicadores fiscales en un plan de consolidación fiscal.....	81
5. Conclusiones.....	85
Referencias bibliográficas	86
UN ESTADO CARO, INEFICAZ E INEFICIENTE	91
Lorenzo Bernaldo de Quirós y María Gómez Agustín	
1. Las dos Españas de verdad.....	92
2. Pensionistas, parados y funcionarios	94
2.1. Los pensionistas.....	94
2.2. Gasto neto de los pensionistas.....	102
2.3. Desempleados.....	102
2.4. Empleados públicos	105
3. El mito del Estado grande.....	114
4. España: un sector público ineficaz.....	116
5. España: un sector público muy poco eficiente	121
6. Gasto social: ineficacia e ineficiencia.....	129
Referencias bibliográficas	134
LA EFICIENCIA COMO SOLUCIÓN AL INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO. PROPUESTAS DE MEJORA	136
Alberto Prieto de León	
1. El gasto público. Causas del incremento del gasto público en España	137



2. La eficiencia como concepto. Eficiencia aplicada al gasto público	139
3. Propuestas de mejora de la eficiencia del gasto público	142
3.1. Medidas para la eficiencia de la contratación pública	142
3.1.1. Fomento de la colaboración público-privada.....	143
3.1.2. Limitación del empleo de las encomiendas de gestión para fomentar la participación de las empresas privadas.....	145
3.1.3. Transparencia e información suficiente en la contratación pública	147
3.2. Digitalización de la Administración pública.....	148
3.2.1. Establecimiento de medidas de transparencia tendentes a que los ciudadanos y las empresas dispongan de información suficiente sobre la gestión pública.....	150
3.2.2. Participación ciudadana y empresarial para valorar la provisión eficiente de bienes y servicios públicos.....	151
3.2.3. Obligatoriedad de que los proyectos sobre digitalización de la Administración Pública sean vinculantes. Responsabilidad de los encargados de su cumplimiento.....	152
4. Conclusión.....	153
Referencias bibliográficas	154



ÍNDICE DE GRÁFICOS

RESUMEN EJECUTIVO	11
GRÁFICO 1	
Índice IEE de eficiencia del gasto público 2021.....	15
LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA: IMPLICACIONES, MEDICIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA	20
GRÁFICO 1	
Índice IEE de eficiencia del gasto público 2021.....	36
GRÁFICO 2	
Eficacia y eficiencia del gasto público.....	38
GRÁFICO 3	
Eficacia del Sector Público (PSP) y Eficiencia del Sector Público (PSE) 2019.....	39
GRÁFICO 4	
Índice IEE de eficiencia del gasto público y esfuerzo fiscal.....	42
GRÁFICO 5	
Esfuerzo fiscal y PIB per cápita	43
GRÁFICO 6	
Índice IEE de eficiencia del gasto público y PIB per cápita	44
GRÁFICO 7	
Índice IEE de eficiencia del gasto público y economía sumergida.....	45
GRÁFICO 8	
Índice IEE de eficiencia del gasto público y transparencia en la gestión pública	46
AUMENTOS DE IMPUESTOS O REDUCCIONES DE GASTO: ¿QUÉ ES MÁS EFECTIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN FISCAL?	69
GRÁFICO 1	
Gasto público desde 1880 hasta 2011.....	70
GRÁFICO 2	
Respuestas al impulso del crecimiento en el PIB.....	83



GRÁFICO 3	
Respuestas al impulso del crecimiento en el consumo.....	84
GRÁFICO 4	
Respuestas al impulso del crecimiento en la inversión	84
UN ESTADO CARO, INEFICAZ E INEFICIENTE	91
GRÁFICO 1	
Número de empleados del sector privado frente a número de parados, pensionistas y empleados del sector público.....	93
GRÁFICO 2	
Brecha entre el número total de pensionistas y el de pensiones contributivas.....	95
GRÁFICO 3	
Pensionistas, número de personas por tipo de pensión	96
GRÁFICO 4	
Número pensionistas y subsidiados por tipo.....	97
GRÁFICO 5	
Evolución del número de asalariados del sector privado frente a la del número de pensionistas	98
GRÁFICO 6	
Evolución del importe medio en euros de la pensión de jubilación en España.....	99
GRÁFICO 7	
Evolución del gasto en pensiones en valores absolutos y en % del total de gastos	101
GRÁFICO 8	
Evolución del gasto en pensiones y de las cotizaciones sociales.....	101
GRÁFICO 9	
Evolución de la recaudación de IRPF sobre pensiones	102
GRÁFICO 10	
Evolución del número de beneficiarios por prestaciones por desempleo	103
GRÁFICO 11	
Evolución del número de desempleados en los últimos 15 años	104
GRÁFICO 12	
Gasto en desempleo y tasa de paro	105



GRÁFICO 13	
Evolución del personal al servicio de las Administraciones públicas.....	106
GRÁFICO 14	
Evolución del total de efectivos dependientes de la Administración.....	107
GRÁFICO 15	
Evolución del gasto total en sueldos y salarios de la Administración pública y el número de efectivos de la misma.....	109
GRÁFICO 16	
Empleados públicos necesarios para desempeñar las funciones básicas del Estado.....	110
GRÁFICO 17	
Número de empleados del sector privado frente a número de parados, pensionistas y empleados del sector público.....	111
GRÁFICO 18	
Estructura de los integrantes de la «España que vive de los Presupuestos Generales del Estado».....	113
GRÁFICO 19	
Índice de Eficacia del Sector Público.....	120
GRÁFICO 20	
Índice de Eficiencia del Sector Público.....	124
GRÁFICO 21	
Media del gasto público en porcentaje del PIB en los últimos 10 años.....	125
GRÁFICO 22	
Gasto público/PIB.....	126
GRÁFICO 23	
Frontera de Posibilidades de Producción por países.....	127
GRÁFICO 24	
Evolución del gasto público social en porcentaje del PIB.....	130
GRÁFICO 25	
Población en riesgo de pobreza antes de transferencias sociales.....	131
GRÁFICO 26	
Evolución de la población en riesgo de pobreza después de transferencias sociales.....	132
GRÁFICO 27	
Diferencia entre porcentaje de riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales.....	133



ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS

LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA: IMPLICACIONES, MEDICIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA..... 20

TABLA 1

El Índice IEE del Instituto de Estudios Económicos de eficiencia del gasto público y los indicadores parciales utilizados en su elaboración 40

TABLA 2

Eficiencia de los sectores públicos en función de su tamaño 47

UN ESTADO CARO, INEFICAZ E INEFICIENTE 91

CUADRO 1

Diferencia entre las pensiones medias de jubilación en España y los salarios medios cobrados en el periodo activo..... 99

CUADRO 2

¿Qué cuesta todo esto por trabajador del sector privado? 112

CUADRO 3

Índice de Eficacia del Sector Público (IESP) 118

CUADRO 3

Índice de Eficacia del Sector Público (IESP) (continuación) 119

CUADRO 4

Índice de Eficiencia del Sector Público (IEFSP) 122

CUADRO 5

Puntuaciones de Eficiencia de Entrada y Eficiencia de Salida para los 21 países de la OCDE 128



Resumen Ejecutivo

Equiparar la calidad de la gestión pública con el volumen de gasto empleado es una visión tan reduccionista como errónea. **Lo que se debe tener en cuenta a la hora de evaluar si la gestión pública es adecuada son sus niveles de eficiencia y eficacia.** La **eficiencia**, que supone utilizar los mínimos recursos necesarios para producir una determinada cantidad y calidad de bienes y/o servicios, **es harto relevante, ya que permite ahorrar y liberar potenciales recursos, que pueden ser empleados en otros usos más productivos, de suerte que con un mismo nivel de *inputs* se consiga satisfacer un mayor número de necesidades.** Y también es importante el concepto de **eficacia**, que supone la consecución de unos fines determinados mediante unos recursos dados, ya que, de lo contrario, **podrían estar destinándose recursos crecientes a actividades que no logran satisfacer, en realidad, las necesidades para las que fueron diseñadas.**

Los estudios al respecto ponen de manifiesto que, en la mayoría de los países de la OCDE y de los ámbitos de actuación analizados, **un mayor gasto público no necesariamente conlleva un mejor desempeño.** Así, en el caso de la Administración, la Educación, la Sanidad y las Infraestructuras, **no se halla una correlación clara entre ambas variables**, identificando, en todo caso, un rango intermedio de valores óptimos a partir del cual un mayor gasto no se traduce en una mejora de los resultados. De hecho, **en algunos casos, la correlación es negativa, evidenciando que un menor nivel de gasto puede producir mejores resultados**, como sucede en el caso de la estabilidad económica y del desempeño económico, y también en la eficiencia del gasto público en términos agregados. Se pone de manifiesto que **los Estados con un tamaño más pequeño**, medido como gasto público en términos de PIB, **presentan unos niveles de eficiencia de dicho gasto superiores a los Estados grandes.**

Las finanzas públicas españolas atraviesan una situación delicada, con una **deuda sobre PIB cercana al 120%** y un **déficit** que podría cerrar el año en **niveles cercanos al 7%** del producto. Todo ello, además, en un contexto en el que se empieza a debatir sobre la necesidad del **abandono de la flexibilidad de las reglas fiscales** introducida transitoriamente con motivo de la pandemia, y sobre la conveniencia de que el **Banco Central Europeo** comience, antes o después, la **progresiva normalización de su política monetaria**, lo que elevaría la presión para ajustar nuestro saldo fiscal, a través de un incremento de los costes de financiación de nuestro tesoro, que se extendería, también, al conjunto de la economía. Por si esto fuera poco, nos encontramos en una **coyuntura económica y geopolítica especialmente compleja**, con un



elevado grado de incertidumbre y un fuerte repunte de los niveles de inflación, un escenario que puede llevar a que la **recuperación económica que está en marcha se vea resentida**.

En la actualidad estamos asistiendo al **planteamiento de una reforma tributaria que podría incrementar**, en mayor medida si cabe, **la carga fiscal sobre los contribuyentes** a través de diferentes vías. **Sin embargo, se olvida habitualmente la otra reforma fiscal pendiente cuya realización resulta perentoria para nuestras cuentas públicas, y que es especialmente oportuna dado el contexto anteriormente descrito: la de la mejora de la eficiencia del gasto público. El propio Comité de Personas Expertas para la Reforma del Sistema Tributario señala que**, con independencia del modelo de consolidación fiscal por el que se opte, **la mejora de la eficiencia debe ser también un objetivo importante en el medio plazo para todos los niveles de la Administración Pública en España**, pero no detalla ningún análisis más profundo, ni ningún tipo de información adicional sobre esta importante cuestión.

Mejorar la eficiencia del gasto público es la vía fundamental para abordar la necesaria consolidación fiscal a medio plazo, ya que, a diferencia de las subidas impositivas, no resulta dañina para la actividad económica. Las subidas de impuestos tienen efectos muy negativos sobre el crecimiento y la inversión, y estos se extienden durante un período prolongado de tiempo, a través del deterioro de las expectativas y de la confianza de los agentes. Las alzas impositivas no son una adecuada herramienta de consolidación fiscal, ya que, en muchos casos, terminan suponiendo un efecto contrario al deseado, con un incremento del déficit y de la deuda, y no al revés, tanto por el excesivo optimismo de las estimaciones adicionales de ingresos como por el menor dinamismo de la actividad al que inducen.

Los **multiplicadores de impuestos son mucho más altos que los de gasto público**. De este modo, **un ajuste de un punto del PIB, llevado a cabo mediante incremento de impuestos, genera descensos en el PIB superiores a los dos puntos y sus efectos se extienden por un período de tres a cuatro años**; por el contrario, cuando **los ajustes se hacen por la vía de la contención del gasto los efectos negativos sobre el crecimiento son de un cuarto de punto del PIB, con una duración inferior a dos años, e incluso, en algunos casos, el efecto sobre el crecimiento a corto plazo es nulo**. De hecho, **cuando el ajuste se produce mediante la reducción del gasto estructural y la mejora de la eficiencia del sector público, se produce un impacto positivo sobre las expectativas**, favoreciendo el crecimiento económico incluso desde el inicio de la medida.

Las **subidas impositivas para cubrir las pérdidas de recursos derivadas de esta ineficiencia del gasto son distorsionadoras, incrementando el exceso de gravamen que soportan los contribuyentes y amplificando los costes que, en términos de impuestos, supone dicha ineficiencia del gasto**. De igual modo, **el nivel de imposición y la elevación de este también inciden negativamente sobre los niveles de eficiencia del gasto**, es decir, que los incrementos de impuestos tienden a reducir los niveles de eficiencia del sector público. Así, **se estima que un aumento de un 1% del PIB en ingresos fiscales lleva a una reducción del 1% en la eficiencia**



del gasto. Las subidas de impuestos suelen consolidar mayores niveles de gasto, lo que supone un mayor espacio para que se produzcan fugas de recursos y pérdidas de eficiencia.

Dado que **nuestro sistema impositivo ya es comparativamente menos eficiente, menos competitivo, más distorsionador** y, en definitiva, más gravoso que el de nuestro entorno, y dada esta **interacción entre la ineficiencia del gasto público y la del sistema tributario**, se debe **evitar seguir profundizando en incrementos impositivos distorsionadores** para generar más recursos de los que, en realidad, son necesarios para la cantidad y la calidad de los servicios recibidos.

Por todo ello, **previo a cualquier tentativa de reforma tributaria que suponga un aumento impositivo, debería abordarse una mejora decidida de la eficiencia del gasto público.** En lugar de lanzarse a drenar más recursos de la economía privada productiva, debería plantearse, primero, un análisis sobre en qué medida los recursos actualmente disponibles están siendo empleados de una manera eficaz y eficiente.

Los beneficios de una mayor eficiencia del gasto público no se circunscriben, exclusivamente, a su determinante contribución a la consolidación fiscal. **La mejora en la eficiencia del gasto público permite liberar recursos hacia sus usos más productivos por parte del sector privado**, lo que conlleva una mejora de la eficiencia asignativa y la productividad de la economía. A su vez, la eficiencia del gasto público **permite mejorar las condiciones de financiación del tesoro y del resto de agentes de la economía, y favorece unos menores niveles tanto de incumplimiento legal**, debido a la mayor transparencia que exige, **como también de economía sumergida**, merced a la percepción de un buen uso de los impuestos recaudados y de menor carga fiscal injustificada. Todo ello redundará, tal y como acreditan los estudios elaborados al respecto, en un **incremento del potencial de crecimiento de la economía, la calidad de vida, la prosperidad y el bienestar social.**

La eficiencia en la gestión pública también está prevista en nuestro ordenamiento jurídico. En concreto, la Constitución española recoge, en su artículo 31.2, 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*». De igual modo, la Ley de 9/2017, de Contratación del Sector Público, también señala, en su artículo primero, el concepto de eficiencia en la utilización de fondos.

Por último, **más allá de las consideraciones jurídicas o económico-financieras, la búsqueda de la eficiencia del gasto público es una cuestión de justicia social**, en tanto que **los ciudadanos realizan un gran esfuerzo para pagar sus contribuciones y se merecen que estos recursos no sean malgastados** al emplearse de una manera ineficaz e ineficiente. De hecho, **la eficiencia en el uso de los recursos públicos puede considerarse**, en cierto modo, **un preámbulo para que se produzca una reducción de la desigualdad**, en tanto que **la mejora de la gestión de estos recursos y de los servicios prestados constituye, en sí misma, una redistribución de la riqueza.**



El Instituto de Estudios Económicos ha elaborado el Índice IEE de eficiencia del gasto público, que pretende evaluar la situación actual en la que se encuentra España en este ámbito, en el marco de una comparativa internacional. La principal característica del Índice IEE de eficiencia del gasto público, y que lo distingue de otros indicadores de este tipo, es que no solo mide la eficiencia sino también la eficacia del gasto público, dado que, para su elaboración, se ha contado con la información disponible, y lo más actualizada posible, en ambos campos.

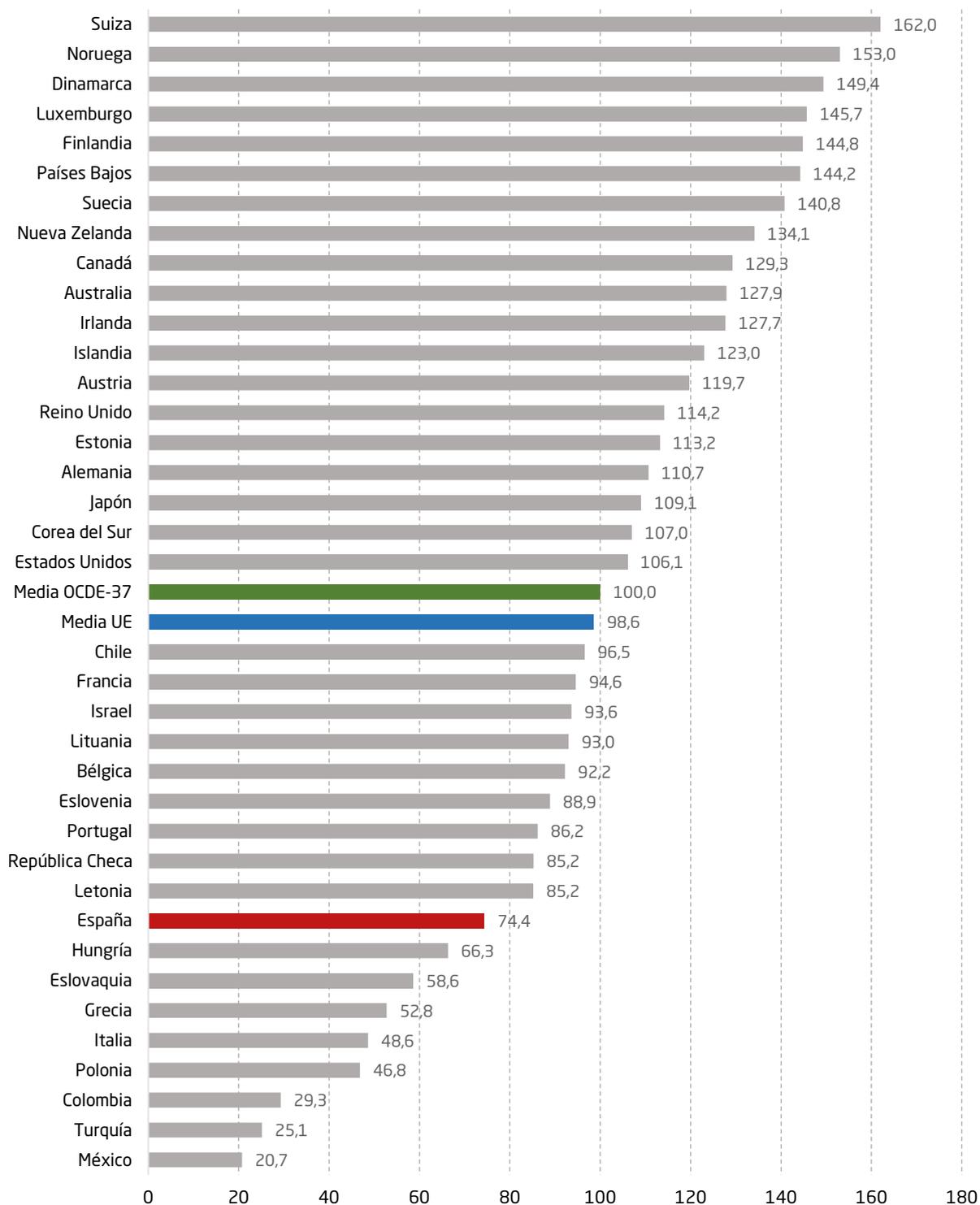
España no obtiene una posición favorable en lo que se refiere a eficiencia del gasto público en un contexto internacional. Nuestro país **obtiene una puntuación de 74,4 y se sitúa en la posición 29**, en la zona media-baja de la tabla. De este modo, nuestro país se sitúa **claramente por debajo de la media de la UE** (que obtiene una puntuación de 98,6) y **también alejado de la media 100 de la OCDE**. De hecho, España obtiene una puntuación más baja que la mayor parte de los principales países de la UE, especialmente nórdicos y centroeuropeos. **España ha mostrado un deterioro en el Índice IEE de eficiencia del gasto de unos diez puntos**, al pasar del valor 84,6, en 2019, a 74,4 en 2021, lo que denota una **pérdida relativa de eficiencia en comparación con otros países de la OCDE**. Ante este escenario, es evidente que **España tiene un amplio margen por delante para tratar de mejorar la eficiencia de su gasto público**, lo que redundaría en beneficio no solo de la Administración Pública sino también de toda la sociedad española en general (Gráfico 1).



GRÁFICO 1

Índice IEE de eficiencia del gasto público 2021

(Base OCDE=100)



Notas:

La media de la OCDE y de la UE se refieren a la media aritmética.

La media de la UE solo incluye los países de la UE que forman parte de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

Estos resultados cualitativos obtenidos a partir del Índice IEE de eficiencia del gasto público se pueden transformar en cuantitativos, a partir de la investigación realizada en el año 2019 por Afonso y otros autores. Con base en estos resultados, **se estima que España podría reducir su gasto público en un 14% y seguir ofreciendo el mismo nivel de servicios públicos si lograra mejorar su eficiencia hasta alcanzar niveles similares a los de la media de la OCDE.** Ello supondría un ahorro de recursos del orden de unos 60.000 millones de euros, aunque podría ser mayor en la actualidad, dado que, desde la publicación del trabajo de Afonso, se ha producido un deterioro de la eficiencia del gasto público en España, como se ha puesto de manifiesto en la presente publicación a partir de la evolución del Índice IEE de eficiencia del gasto público. De esta forma, **con el ahorro en el gasto público que podría obtenerse como consecuencia de una mejora de la eficiencia de este hasta situarse en niveles equivalentes a la media de la OCDE, podría lograrse la necesaria consolidación fiscal sin recurrir a subidas de impuestos.**

Las medidas que deben adoptarse para abordar esta mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos **deben basarse en las mejores prácticas internacionales** en este ámbito, así como **en la incorporación, de manera convenientemente adaptada, de los mecanismos y herramientas que operan, con probada eficacia, en el mundo de la gestión en el sector privado.** Estas iniciativas tienen por objeto **mejorar los incentivos de los gestores públicos** para favorecer la alineación de sus intereses con los del resto de ciudadanos, mitigando las situaciones de riesgo moral, selección adversa e información asimétrica.

Principalmente se trata de la **introducción de incentivos orientados al desempeño en distintos ámbitos**, así como de **mecanismos de transparencia y rendición de cuentas** y de **evaluaciones constantes de las políticas públicas para mejorar la toma de decisiones y la asignación de recursos.** Asimismo, se debe **mejorar la coordinación y cooperación entre Administraciones y reducir la burocracia, incrementar la colaboración público-privada, para beneficiarse de la mayor especialización y potencial innovador del sector privado;** así como **favorecer la corresponsabilidad fiscal, como mecanismo disciplinante de la gestión** y el gasto público. Es fundamental **apostar decididamente por la digitalización del sector público como palanca clave de la modernización** de la Administración. Se trata, en definitiva, de **lograr una Administración más flexible, más dinámica, más moderna, más transparente, más coordinada, más cercana, más digitalizada y, por supuesto, más eficiente y eficaz.**

A continuación, se recoge un **decálogo con las principales medidas que pueden servir de base para la reforma del gasto público.** La mayoría de estas **iniciativas son sinérgicas**, en el sentido de que **presentan interrelaciones entre ellas y facilitan el cumplimiento de otras medidas.** Teniendo en cuenta lo anterior, y el hecho de que **los cambios propuestos representan una profunda transformación a nivel cultural y organizacional en la Administración,** lo conveniente sería **abordar su implantación de manera conjunta, estableciendo mecanismos reales y tangibles para evitar que medidas aisladas bien orientadas acaben diluidas en el entramado burocrático actual.**



1. **La implementación de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas:** favorece la evaluación de las intervenciones del sector público, contribuye a alinear los incentivos y a promover la eficiencia, además de mejorar el grado de confianza del ciudadano en el sector público. Por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública, se observa que la transparencia mejora la calidad de la contratación, fomentando la competencia en la licitación y disminuyendo el nivel de incumplimiento legal, lo que supone, a su vez, un ahorro de recursos al obtener contratos más económicos.
2. **Gestión profesionalizada e independiente:** se debe tratar de evitar una gestión pública politizada, intentando que, en la medida de lo posible, dicha gestión esté regida por profesionales independientes. Por ejemplo, se ha demostrado que incorporar al sector público gestores con talento que procedan del sector privado contribuye a la implementación de mecanismos y herramientas típicos de la gestión empresarial, y ello a pesar de que la estructura de incentivos que opera es muy distinta en sendos sectores.
3. **Evaluación constante de las políticas públicas:** es una recomendación recurrente de los distintos organismos internacionales y permitiría mejorar el diseño y el funcionamiento de los programas, así como la toma de decisiones en la asignación de recursos. Es muy necesario que se genere una mayor cultura evaluadora, de tal forma que estas evaluaciones se lleven a cabo de forma sistemática, transparente e independiente, tanto *ex ante*, estimando los costes y beneficios de los objetivos que se persiguen, la viabilidad y la necesidad de las actuaciones, las alternativas existentes y la rentabilidad de las mismas, como *ex post*, para medir el grado de cumplimiento de los objetivos marcados y la eficiencia y eficacia de las actuaciones desarrolladas. La clave para que estas evaluaciones sean eficaces es que sean de calidad y que, efectivamente, sean utilizadas en la toma de decisiones.
4. **Fomentar la colaboración público-privada:** la externalización permite aprovechar la mayor especialización, eficiencia y potencial de innovación de las empresas, lo que debería trasladarse a una mayor calidad en los servicios prestados, junto con un ahorro de costes. A su vez, la externalización de determinados servicios supone una mayor flexibilidad, permitiendo respuestas más ágiles frente a una demanda puntual, específica o cambiante. El sector público español presenta unas ratios de externalización, tanto frente al PIB como frente al total del gasto público, sensiblemente por debajo de la media de la Unión Europea y de la OCDE. Así pues, una mayor externalización por parte del sector público español, donde existe margen en términos comparados, se presenta como una vía que contribuiría a mejorar su eficiencia.
5. **Favorecer la corresponsabilidad fiscal:** se trata de un mecanismo muy relevante para disciplinar el uso de los recursos públicos. Fomenta la aparición de distintos modelos de prestación de servicios y la importación de las prácticas más exitosas, incentivando la eficiencia y la innovación. Para que operen estos incentivos, la descentralización fiscal ha de darse tanto por el lado del gasto como por el lado del ingreso, para evitar situaciones de «ilusión fiscal» para el contribuyente y de riesgo moral para el gestor público. De ahí que la



armonización fiscal, aunque sea de mínimos, suponga un cercenamiento de esta dinámica positiva, en términos de eficiencia de gasto, que supone la corresponsabilidad fiscal.

6. **Mejorar la colaboración y cooperación entre organizaciones públicas y reducir la burocracia:** se trata de evitar duplicidades, aprovechar mejor y compartir la información existente y, en definitiva, una colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, tanto en sus diferentes niveles como entre territorios. Debe reducirse el exceso de burocracia, ya que este no beneficia a nadie y genera sobrecostes para las Administraciones y mayores cargas para empresas y ciudadanos. Para ello se ha de incidir en la simplificación de trámites, la reducción de las cargas administrativas y facilitar las gestiones de los usuarios.
7. **Mayor flexibilidad y orientación al mérito en el empleo público:** la importancia del empleo público, tanto en términos de coste sobre el total del gasto público como en términos de porcentaje sobre el empleo total, hace necesaria la búsqueda de su eficiencia y el aumento de su productividad. Para ello es fundamental el incentivo al mérito y al esfuerzo, y las posibilidades de una mejor carrera profesional dentro de la Administración, lo que permitiría una mayor atracción del talento. Es necesario formar a los empleados públicos en el uso de las nuevas tecnologías que tanto potencial albergan para mejorar la eficiencia, así como adecuar las nuevas contrataciones con los perfiles necesarios para facilitar la modernización y la digitalización de las Administraciones Públicas.
8. **Presupuesto basado en el desempeño:** a diferencia del criterio incrementalista, que ignora los resultados y las necesidades reales de gasto, la introducción de los presupuestos basados en el desempeño, que tengan en consideración a la hora de establecer la dotación de recursos, la actuación y el desarrollo de las distintas áreas y proyectos, supone una palanca clave para mejorar la gestión pública, en tanto que contribuye a detectar ineficiencias, prioridades y áreas de mejora. Además, supone el establecimiento de incentivos de eficiencia y eficacia para los gestores públicos, ya que los recursos que obtengan dependerán del buen desempeño y no del nivel de fondos empleados. Para ello es clave obtener información sistemática fiable y oportuna, definiendo, explícitamente, los objetivos y resultados, y elaborando indicadores claves de desempeño.
9. **Tratamiento de los usuarios de los servicios públicos como clientes:** cambiar la relación de las Administraciones con los ciudadanos y las empresas, dejando de considerarles como un sujeto pasivo o receptor, para situarles como un elemento central. Se trata de transformar el concepto de Administración orientada a gestionar, tutelar y proteger derechos por el de una Administración centrada en la prestación de servicios y comprometida con la calidad de dichos servicios. Se deben optimizar los canales de comunicación, otorgando a los ciudadanos mayores niveles de participación, y prestando atención a sus necesidades.
10. **Digitalización de las Administraciones Públicas:** una apuesta decidida por la digitalización permite contribuir, de manera transversal, al logro del resto de las medidas enumeradas. Entre otras cuestiones, una mayor digitalización favorece el proceso de transparencia



por parte de las Administraciones Públicas, facilita la coordinación y el reaprovechamiento de la información existente entre diferentes niveles de la Administración, y hace más accesible dicha Administración a la sociedad, reduciendo costes y plazos en las gestiones con ciudadanos y empresas, y favoreciendo su participación con la misma. La digitalización puede facilitar el acceso de las pymes en los concursos y en la contratación pública, así como mejorar los procesos de tramitación urbanística y la concesión de licencias de obras, todo lo cual puede redundar en una mayor dinamización de la actividad económica.

Palabras clave: **eficiencia, eficacia, gasto público, gestión pública, reforma fiscal, consolidación fiscal, multiplicadores fiscales.**



La eficiencia del gasto público en España: implicaciones, medición y propuestas de mejora

Independientemente de la combinación de las ratios de gastos e ingresos públicos sobre el PIB por la que se opte para la consolidación fiscal y la eliminación del déficit público estructural, aumentar la eficiencia del gasto público debe ser también un objetivo importante en el medio plazo para todos los niveles de la Administración Pública en España.

Comité de Personas Expertas para la Reforma del Sistema Tributario.
Instituto de Estudios Fiscales.
Madrid, marzo de 2022.

*No pueden aumentar los impuestos sin previamente haber revisado el gasto público (...).
No puedes decir que vas a subir los impuestos sin decir que se tiene que racionalizar el gasto público.*

Declaraciones a «vozpopuli» de Ignacio Zubiri, catedrático de Hacienda Pública de la UPV, miembro que dimitió del Comité de Personas Expertas para la Reforma del Sistema Tributario.



1. Introducción. La otra reforma fiscal pendiente: la del lado del gasto público

En la actualidad estamos asistiendo al planteamiento de una reforma fiscal que podría incrementar, en mayor medida si cabe, la carga fiscal sobre los contribuyentes a través de diferentes vías. Al **análisis de las deficiencias de nuestro sistema tributario actual y las propuestas para su mejora**, hemos dedicado, gracias a la colaboración de más de 60 expertos fiscalistas de todos los ámbitos, más de 800 páginas en el «**Libro Blanco para la reforma fiscal en España**», del Instituto de Estudios Económicos (IEE), recientemente publicado.

Sin embargo, **la reforma de nuestro sistema tributario no es la única reforma fiscal que necesita nuestra economía. Se debe mirar también al otro componente del saldo fiscal**, analizando de qué modo se emplean los recursos públicos conseguidos. Esto es, **se debe abordar una reforma fiscal por el lado del gasto público**, y más concretamente, **poniendo el foco en la mejora de la eficiencia de dicho gasto**, donde el margen de mejora para converger con los países de nuestro entorno es amplio. **El propio Comité de Personas Expertas para la Reforma del Sistema Tributario señala que, con independencia del modelo de consolidación fiscal por el que se opte, la mejora de la eficiencia debe ser también un objetivo importante en el medio plazo para todos los niveles de la Administración Pública en España.**

La eficiencia del gasto público y el modelo del sistema impositivo se encuentran plenamente interrelacionados. Mejorar la eficiencia del gasto público permite ahorrar recursos, y, por tanto, contribuye a evitar posibles subidas impositivas, o, incluso, a favorecer rebajas fiscales. Los incrementos de impuestos para cubrir la ineficiencia del gasto público son distorsionadores, generando un exceso de gravamen y una pérdida de bienestar, por lo que los costes que produce dicha ineficiencia no se limitan a la recaudación adicional necesaria, sino que se ven amplificados por los costes indirectos derivados de esa introducción de distorsiones.

A su vez, la literatura evidencia que un mayor tamaño del Estado, ya sea reflejado en un mayor nivel de gasto público o en un mayor grado de imposición, se relaciona negativamente con el nivel de eficiencia del gasto público. Es decir, que, a menor eficiencia del gasto, mayores impuestos; y a mayores impuestos, menor eficiencia del gasto. Además, la corresponsabilidad fiscal es un mecanismo disciplinante para la gestión pública, por lo que, cuando esta corresponsabilidad se limita o se elimina a través de una armonización fiscal, no solo se está elevando, *de facto*, la carga impositiva en algunas regiones, sino que se está desarticulando una herramienta fundamental para favorecer la eficiencia del gasto. Por todo ello, previo a cualquier tentativa de reforma tributaria, debería abordarse una mejora decidida de la eficiencia del gasto público que permita a nuestra economía participar de un círculo virtuoso, y no vicioso, con base en las interacciones previamente descritas.

Por supuesto, los beneficios de una mayor eficiencia del gasto público no se circunscriben, exclusivamente, al ámbito del sistema tributario, ni siquiera de la necesaria consolidación fiscal. La mejora en la eficiencia del gasto público permite liberar recursos hacia sus usos más productivos por parte del sector privado, lo que conlleva una mejora de la eficiencia asignativa y la productividad de la economía. A su vez, la eficiencia del gasto público permite mejorar las condiciones de financiación del tesoro y del resto de agentes de la economía, y favorece unos menores niveles tanto de incumplimiento legal, debido a la mayor transparencia que exige, como también de economía sumergida, merced a la percepción de un buen uso de los impuestos recaudados y de menor carga fiscal injustificada. Todo ello redundará, tal y como acreditan los estudios elaborados al respecto, en un incremento del potencial de crecimiento de la economía, la calidad de vida, la prosperidad y el bienestar social.

En este contexto, esta publicación supone no solo la continuación y actualización de la realizada hace dos años sobre esta misma cuestión, sino, sobre todo, el complemento perfecto al «Libro Blanco para la reforma fiscal en España» que presentamos en el IEE hace unas semanas, para analizar las reformas que necesita nuestra delicada situación fiscal. El objetivo es conocer cuál es la situación comparada de España a nivel internacional en términos de eficiencia del gasto público, de manera que se pueda establecer el margen de mejora y de ahorro de recursos existente para converger con los países de nuestro entorno, así como trazar una serie de principios y medidas que, con base en las mejores prácticas internacionales, deben regir la gestión pública si de verdad se quiere mejorar la eficiencia y la calidad de la misma.



2. La relevancia de medir la eficiencia del gasto público y abordar su necesaria mejora

La **eficiencia**, que no es otra cosa que utilizar los mínimos recursos necesarios para lograr producir una determinada cantidad y calidad de bienes y/o servicios, es harto relevante, ya que **permite ahorrar y liberar potenciales recursos, que pueden ser empleados en otros usos más productivos, de suerte que con un mismo nivel de *inputs* se consiga satisfacer un mayor número de necesidades**. Y también es importante el concepto de **eficacia**, que supone la consecución de unos fines determinados mediante unos recursos dados, ya que, **de lo contrario, podrían estar destinándose recursos crecientes a actividades que no logran satisfacer, en realidad, las necesidades para las que fueron diseñadas**.

La **eficacia** y la **eficiencia** de los recursos son **conceptos hacia los que tienden inevitablemente las organizaciones en el sector privado, en tanto que a estos conducen la competencia y la cooperación existente en los mecanismos habituales del mercado, y en la medida en que estas variables son razonablemente evaluadas y convalidadas mediante las señales de beneficios empresariales**. Sin embargo, los conceptos de **eficacia y eficiencia han sido tradicionalmente mucho más escurridizos en el ámbito de la gestión y de las políticas públicas debido a la ausencia de incentivos**, dado el carácter personal de los intereses de los agentes participantes que no tienen por qué encontrarse alineados con los intereses de los ciudadanos, así como a los problemas de información existentes, tanto en términos de asimetría como de costes.

Ambas variables están inevitablemente unidas, por lo que **es fundamental reclamar no solo la eficacia sino también la eficiencia, como una prioridad en la gestión de los recursos públicos por varios motivos**. En primer lugar, porque **así está previsto en nuestro ordenamiento jurídico**. En concreto, **la Constitución española recoge, en su artículo 31.2**, 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»*. De igual modo, la Ley de 9/2017, de Contratación del Sector Público, también recoge, en su artículo primero, el concepto de eficiencia en la utilización de fondos, impulsada, además, por las distintas directivas europeas que ambicionaban una modernización de la contratación pública, entre otros, en el citado ámbito de la eficiencia.

A su vez, **el desequilibrio de nuestras finanzas públicas hace que la eficiencia del gasto y la necesidad de emplear adecuadamente los recursos disponibles cobre una relevancia mayor si cabe**. La crisis pandémica ha agudizado el, ya de por sí, abultado endeudamiento del sector público español, que ha pasado del 95,5% del PIB, en 2019, al 120% en 2020, y que ha cerrado el 2021 ligeramente por debajo de ese umbral, en el 118,7%. Del mismo modo, nuestro déficit público se ha abierto considerablemente en el ejercicio 2020, hasta casi el 11% de PIB, y se espera que cierre 2021 en torno a niveles del 7% sobre el producto. **España seguirá alejada del equilibrio presupuestario durante unos cuantos ejercicios**, y, lo que es aún más relevante, **tendrá que afrontar la corrección de un notable déficit estructural**, que se situaría, según estimaciones de la Comisión Europea, todavía por encima del 4,5% en 2023, uno de los más elevados de toda la Unión Europea, así como los retos futuros relacionados, entre otros, con el envejecimiento de la población.



Todo ello, además, **en un contexto en el que se empieza a debatir sobre la necesidad del abandono de la flexibilidad de las reglas fiscales introducida transitoriamente con motivo de la pandemia**, y, por tanto, la vuelta a las exigencias recogidas en esta materia en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A su vez, el otro gran debate versa **sobre la conveniencia de que el Banco Central Europeo comience, antes o después en función de la intensidad del episodio inflacionario y del dinamismo de la recuperación, la progresiva normalización de su política monetaria**. Una normalización que traería consigo, primero, la reducción del volumen de bonos soberanos de nuestro país que actualmente adquiere el BCE en el mercado secundario, con la consecuente reducción de la demanda; y, después, el posible inicio de la subida de los tipos de interés de intervención desde los reducidos niveles actuales, todo lo cual redundaría en un aumento de la rentabilidad exigida a los bonos soberanos (esto es, un incremento del coste de financiación de nuestro tesoro).

Si bien el objetivo principal de esta Revista dista mucho de ser el de establecer cuál debe ser el tamaño óptimo del sector público, sino más bien medir su eficiencia y el margen de mejora de la misma, lo cierto es que, como después se profundizará, **se observa que aquellos países con un mayor nivel de gasto público tienden a ser más ineficientes, y viceversa**. Además, ha sido ampliamente documentado en la literatura la concurrencia del famoso efecto *crowding out*, de manera que **un mayor tamaño del Estado y un mayor consumo público lastran el consumo privado y la productividad, y se relacionan con un efecto negativo sobre el crecimiento y sobre el PIB per cápita** (Afonso y Tovar, 2011).

Como señala el profesor Daniel Lacalle en su artículo «Increasing Taxes or Spending Cuts: What is More Effective for Fiscal Consolidation?», que ha sido adaptado al español y publicado en la presente Revista, **la deuda alta y los déficits crecientes suponen un menor dinamismo para el PIB y la inversión, y los procedimientos y programas de gasto improductivo que aumentan el endeudamiento dañan el crecimiento económico y el empleo, haciendo las finanzas públicas menos sostenibles**.

Tan es así que **el grado de eficiencia del gasto público es recompensado por los mercados financieros a la hora de estimar la calidad crediticia y conceder financiación a los tesoros**, como queda reflejado en el **vínculo positivo existente entre el nivel de eficiencia del gasto y el rating crediticio otorgado por las principales agencias de calificación** (Afonso, Jalles y Venâncio, 2021a). El nivel de eficiencia del gasto público es una de las variables, junto con la situación de la deuda externa, el nivel de reservas extranjeras y el historial crediticio, que explican el *rating* crediticio del soberano en el largo plazo, mientras que, a corto plazo, el mayor impacto viene por el PIB per cápita y el crecimiento económico, así como la deuda y el déficit públicos (Afonso, Gomes, y Rother, 2011).

Este hecho es muy relevante porque pone de manifiesto que **es posible mejorar el coste de financiación del tesoro a través de la eficiencia del gasto**, y no solo de manera indirecta, merced a la reducción del déficit y de la deuda, sino de manera directa, en tanto que es una variable en sí misma tenida en cuenta por los mercados financieros. Además, se debe tener presente que **los tipos de interés a los que se financia el tesoro suelen actuar de referencia**



para el establecimiento, junto al conveniente *spread* o diferencial de riesgo y de liquidez, **del coste de financiación del tejido empresarial**, lo que supondrá, **en caso de ineficiencia del gasto, una elevación de dichos costes, deprimiendo la inversión en lo que sería otra variante del mencionado efecto *crowding out*.**

Seguir consolidando un gasto estructural ineficiente implica que se termine recurriendo a la errónea medida de buscar incrementos impositivos para cubrir los desequilibrios generados. Como señala, acertadamente, Daniel Lacalle en su artículo, los planes de consolidación fiscal centrados en reducciones de gasto son más efectivos que aquellos basados en incrementos impositivos. **Las subidas de impuestos tienen efectos muy negativos sobre la inflación, el crecimiento y la inversión, y estos se extienden durante un período prolongado de tiempo, a través del deterioro de las expectativas y de la confianza de los agentes.** Como explica el autor, **las subidas impositivas no son una adecuada herramienta de consolidación fiscal, ya que, en muchos casos, terminan suponiendo un efecto contrario al deseado, con un incremento del déficit y de la deuda, y no al revés.** Ello se produce tanto por el **elevado optimismo de las estimaciones adicionales de ingresos**, con alto grado de incumplimiento posterior, como por el hecho de que el **menor dinamismo de la actividad** provocado por la propia subida impositiva **supone un lastre y una merma para la recaudación.**

Sin embargo, **cuando el ajuste se realiza mediante la reducción del gasto estructural y la mejora de la eficiencia del sector público, se produce un impacto positivo sobre las expectativas**, favoreciendo el crecimiento económico incluso desde el inicio de la medida. En este escenario, **mejorar la eficiencia del gasto público se convierte en una vía fundamental para abordar la necesaria consolidación fiscal a medio plazo, evitando subidas impositivas que mermen la recuperación económica y nuestro crecimiento potencial.** Es decir, en lugar de lanzarse a drenar más recursos de la economía privada productiva, con el consecuente despliegue de los efectos negativos previamente mencionados, debería plantearse, primero, un análisis sobre en qué medida los recursos actualmente disponibles están siendo empleados de una manera eficaz y eficiente.

La pérdida de recursos que provoca la ineficiencia del gasto no se limita solo a los costes directos derivados de este sobre coste, en forma de la recaudación adicional que tienen que aportar los contribuyentes, **sino que también deben tenerse muy presentes los llamados costes indirectos.** Estos **costes indirectos se generan debido a que las subidas de tipos impositivos requeridas son más que proporcionales a las necesidades adicionales de fondos** que provoca la ineficiencia, y, por tanto, se trata de **medidas impositivas distorsionadoras que generan un exceso de gravamen tanto mayor cuanto más alto sea el tipo impositivo** (Afonso y Gaspar, 2006). **Este fenómeno, que se incrementa también conforme lo hace el nivel de ineficiencia, supone amplificar los efectos negativos de la misma.** Los citados autores encuentran que este efecto es muy relevante desde el punto de vista cuantitativo, **estimando que, para un país con un margen de mejora en términos de eficiencia del gasto de en torno al 20%, la distorsión introducida a través del sistema impositivo por dicha ineficiencia genera sobrecostes adicionales del orden del 20% sobre los costes directos** (es decir, sobre los recursos



estrictamente necesarios para cubrir la falta de eficiencia). Ello **da lugar a un exceso de gravamen y a una pérdida de bienestar general**.

Tal y como se puso de manifiesto recientemente en el «Libro Blanco para la reforma fiscal en España», del IEE, **nuestro sistema impositivo ya es comparativamente menos eficiente, menos competitivo, más distorsionador y, en definitiva, más gravoso que el de nuestro entorno**, como se comprueba, por ejemplo, en la mayor presión fiscal ajustada de economía sumergida que soportan los contribuyentes españoles con respecto al promedio europeo, el mayor esfuerzo fiscal que realizan, la mayor cuña fiscal o los mayores niveles de presión normativa. Por ello, **no parece prudente, ahora que sabemos que la ineficiencia del gasto retroalimenta la ineficiencia del sistema tributario, seguir ahondando en incrementos impositivos distorsionadores para generar más recursos de los que, en realidad, son necesarios para la cantidad y la calidad de los servicios recibidos**.

Por último, **más allá de las consideraciones jurídicas o económico-financieras, la búsqueda de la eficiencia del gasto público es una cuestión de justicia social, en tanto que los ciudadanos realizan un gran esfuerzo para pagar sus contribuciones y se merecen que estos recursos sean empleados de una manera eficaz y eficiente, y que no sean malgastados**. De hecho, tal y como nos recuerda Becerra (2017), **la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos supone el preámbulo obligado para que se produzca una reducción de la desigualdad**, en tanto que la mejora de la gestión de estos recursos y de los servicios prestados constituye, en sí misma, una redistribución de la riqueza.

En un entorno de recursos escasos, en el que los impuestos son cada vez mayores y los ciudadanos están cada vez más formados, es lógico que estos últimos reclamen una mayor calidad de los servicios, por lo que el sector público se enfrenta al importante reto de mejorar su eficacia y su eficiencia. No en vano, **la disposición de los ciudadanos a pagar sus impuestos se encuentra condicionada por el nivel de eficiencia de su gasto público**, de manera que, **en los países con mayor ineficiencia del gasto**, suele haber un mayor nivel de incumplimiento fiscal, que **se traduce en mayores pesos de la economía sumergida** (Adame y Tuesta, 2017).

Por tanto, **con un gasto público que en las economías avanzadas ha pasado de apenas un 10% a finales del siglo XIX¹, a llegar, en la actualidad, a copar, e incluso a sobrepasar, en no pocos casos, el 50% del PIB², detectar y abordar mecanismos para la mejora de su eficiencia es muy relevante**, no solo porque **puede contribuir a la consolidación fiscal** en los países que padecen este desequilibrio, como es el caso de España, sino también porque **evitar el despilfarro de recursos permite mejorar el crecimiento económico y el bienestar a largo plazo de una sociedad**.

¹ AFONSO, A. y SCHUKNECHT, L. (2019).

² Por ejemplo, en el caso de España la media de gasto público de los últimos 10 años (hasta 2019) se situó por encima del 44%, llegando a superar el 52% en el año 2020, debido a los gastos derivados de la crisis pandémica. Además, se prevé que en 2021 el gasto público cierre cerca del nivel del 50% del PIB.



Por todo ello, **conocer si los niveles de bienestar de nuestra sociedad se podrían haber alcanzado con una menor utilización de los recursos públicos (con el consiguiente menor endeudamiento o la menor carga impositiva)**, o si el uso de los mismos hubiera podido mejorar la cantidad y/o calidad de las prestaciones actuales, es un debate que debe centrar la atención pública, **y ha de considerarse una de las prioridades de política económica, máxime en momentos tan complejos, desde el punto de vista de las finanzas públicas, como los actuales.** En este sentido, conviene recordar que son recurrentes las recomendaciones a España, desde la Comisión Europea, para que mejore la eficiencia de su gasto público, lo que nos permitiría, tal y como nos recuerda dicha institución, acercarnos a los objetivos de déficit comprometidos.

Tal y como señala Rafael Ortiz en su artículo «El gran pacto del gasto público» contenido en la presente Revista, la situación económica actual de España exige un gran pacto para la reforma del gasto público, antes de que nos sea impuesta por las autoridades comunitarias, que tenga como principal objetivo diseñar un marco de principios, criterios y prioridades, jerarquizando los gastos e introduciendo limitaciones no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos.

3. Hacia un modelo de gestión pública más eficiente: no es gastar más, sino gastar mejor

Para mejorar la eficiencia y la eficacia del sector público, tal y como recogen los postulados de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), es preciso **tratar de incorporar**, en la medida de lo posible, **las técnicas, herramientas y mecanismos de gestión del sector privado al ámbito de la Administración Pública, con el fin de favorecer y promover una asignación eficiente de los recursos.** Se trata de una corriente que se desarrolla, fundamentalmente, a partir de la década de los 80, y que tiene que ver con la **creciente percepción de los ciudadanos de que los Estados son cada vez más grandes, y, por tanto, más caros de mantener; y al mismo tiempo, más ineficientes y menos adaptados al contexto socioeconómico actual.**

Tradicionalmente, el sector público ha funcionado mayoritariamente bajo un enfoque weberiano de burocracia rígida en el que el espacio y los incentivos para la búsqueda de la eficiencia y de la eficacia son más bien escasos. Los sectores públicos regidos por este modelo son poco flexibles y tienden a centrarse, en exceso, en maximizar los recursos disponibles, y no tanto en el uso fructífero de los mismos.

Así, es habitual escuchar a los políticos anunciar incrementos de gasto público en diferentes ámbitos, como si este fuera el remedio para cualquier problema de la sociedad, sin que exista, en paralelo, preocupación alguna por el empleo adecuado de estos nuevos recursos o de los ya existentes, **para conocer si, de verdad, están redundando en un servicio de calidad y en una mejora del bienestar social, o si, por el contrario, esta última podría incrementarse mejorando, precisamente, la eficiencia del citado gasto.**

Como señala Prior (2011), está extendida la creencia de que el control del gasto siempre acentuará el problema de gestión, es decir, que toda reducción de recursos financieros



implicará una inexorable caída en los niveles de eficacia o de calidad de los servicios públicos. Evidentemente, se trata de una creencia errónea, pues, cuando el servicio se está prestando de manera ineficiente, es posible reducir los recursos empleados sin experimentar ninguna merma sobre la calidad de este. Al contrario, los problemas de gestión tienen que ver, en muchos casos, con cuestiones organizativas, técnicas y de incentivos, y no necesariamente con la cantidad de recursos existentes.

Afonso y Schuknecht (2019) analizan, para los países de la OCDE, la relación existente entre el nivel de recursos empleados en diferentes ámbitos del sector público y su desempeño, hallando que, **en la mayoría de los casos, un mayor gasto público no necesariamente conlleva un mejor resultado. En el caso de la Administración, la Educación, la Sanidad y las Infraestructuras, no se encuentra una correlación clara entre ambas variables, identificando, en todo caso, un rango intermedio de valores óptimos a partir del cual un mayor gasto no se traduce en una mejora de los resultados.**

De hecho, el citado estudio muestra que, **en algunos casos, la correlación es negativa, evidenciando que un menor nivel de gasto puede producir mejores resultados, como sucede en el caso de la estabilidad económica** (volatilidad del crecimiento y estabilidad de precios) **y del desempeño económico** (medido como una combinación de crecimiento económico, PIB per cápita y desempleo). Solamente en el caso de la redistribución de la renta se observa una cierta relación positiva con el nivel de recursos, pero esta muestra rendimientos marginales decrecientes, de manera que, a partir de un modesto umbral de gasto (que, por ejemplo, España supera con creces), las mejoras son muy limitadas y no compensan el daño sobre el crecimiento y el empleo que provoca el incremento de impuestos para sufragarlas.

La razón para importar las buenas prácticas de gestión del sector privado para su implementación en el ámbito público reside en tratar de mitigar los distintos problemas de información, incentivos y riesgo moral, e incluso selección adversa, que tienden a darse en el sector público, así como paliar las consecuencias derivadas de estos factores, de modo que, con ello, se consiga aumentar la eficiencia y la eficacia del sector público.

Una de las cuestiones más obvias tiene que ver con **reducir los gastos superfluos e improductivos derivados de un exceso de burocracia,** que se han ido fraguando, en muchos casos, por la falta de control e incentivos, y **que no conducen a ninguna mejora real en las prestaciones del servicio o en el funcionamiento de la Administración.** Se trata, pues, de **apostar por una simplificación de la Administración y una reducción de las duplicidades existentes.**

A su vez, **la colaboración público-privada es una de las principales palancas para la eficiencia del gasto público.** La externalización hacia el sector privado por parte de las Administraciones Públicas es una fuente de ahorro para los contribuyentes y de mejora de la eficiencia asignativa, bien a través de la prestación de los servicios directamente por el sector privado, o a través de la adquisición de consumos intermedios o de la externalización o subcontratación de algunas tareas. **La externalización permite aprovechar la mayor especialización, eficiencia**



y potencial de innovación de las empresas, lo que debería trasladarse a una mayor calidad en los servicios prestados, junto con un ahorro de costes.

Este ahorro de costes se vería también **favorecido por la competencia introducida, el aprovechamiento de economías de escala y el traslado de costes fijos al proveedor.** A su vez, **la externalización de determinados servicios supone una mayor flexibilidad, permitiendo respuestas más ágiles** frente a una demanda puntual, específica o cambiante. Por último, **el empleo del contrato como principal mecanismo de gobernanza supone también un acicate para la empresa para mejorar su productividad** de cara a conseguir la renovación de dicho contrato, por lo que **se refuerzan los incentivos tanto de calidad como de costes.**

Por todo ello, la colaboración público-privada, a través de la externalización de servicios, se relaciona con un ahorro de costes y una mejora de la eficiencia (Hammerschmid *et al.*, 2018). Tal y como se puso de manifiesto en el *Informe* del Instituto de Estudios Económicos sobre «Eficiencia del gasto público», de 2020, **existe una correlación positiva entre el grado de externalización del sector público y el nivel de eficiencia del gasto público.** Además, en dicho informe se señalaba que **el sector público español presenta unas ratios de externalización, tanto frente al PIB como frente al total del gasto público, sensiblemente por debajo de la media de la Unión Europea y de la OCDE.** Así pues, una mayor externalización por parte del sector público español, donde existe margen en términos comparados, se presenta como una vía que contribuiría a mejorar su eficiencia.

Otra característica importante que muestran los sectores públicos más modernos y eficientes es el de **una mayor profesionalización en la gestión.** Es decir, en lugar **de padecer las deficiencias de una gestión altamente politizada,** se debe tratar de que, en la medida de lo posible, **la gestión esté regida por profesionales independientes.**

Una cuestión relevante relacionada con esta profesionalización es la de **incorporar al sector público gestores con talento que procedan del sector privado.** De acuerdo con el análisis de Van de Walle, Lapuente y Suzuki, citado en Lapuente y Van de Walle (2020), se comprueba que **los gestores públicos con experiencia previa en el sector privado, tienden a aportar,** en mayor medida, **tanto valores y principios como mecanismos y herramientas típicos de la gestión empresarial,** y ello a pesar de que la estructura de incentivos que opera es muy distinta en cada sector. Además, de acuerdo con el citado estudio, **esta mejora, debido a la importancia de las prácticas privadas, se produce sin perjudicar o interferir en los valores fundamentales del servicio público.**

Asimismo, **para contribuir a esta separación entre política y gestión, una herramienta clave puede ser la descentralización de dicha gestión** en unidades creadas a tal efecto, como entidades y agencias. La idea es que estas unidades son **más reducidas,** tienen **más flexibilidad,** y **favorecen la profesionalización de la gestión y la relevancia del ciudadano dentro de la misma.** De este modo, el gestor a cargo de cada unidad tiene incentivos para llevar a cabo una actuación más eficiente, disminuyendo los problemas de riesgo moral existentes en la gestión



pública. No obstante, **cuando este proceso de creación de agencias se diseña de manera inadecuada o no responde a razones de mejora de la eficiencia, puede generar costes alternativos**, por ejemplo, en términos de fragmentación, que terminan **anulando los ahorros de recursos**, por lo que debe **buscarse un equilibrio** entre ambas cuestiones.

Un concepto relacionado con esta descentralización, y que tiene gran importancia en el análisis de la eficiencia del sector público, es el de **favorecer la competencia entre Administraciones**, dentro del cual **cobra una gran relevancia, en el caso de España, la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas**. Cuando existe verdadera corresponsabilidad fiscal, cada Administración debe cuadrar sus gastos con sus ingresos, lo que supone un acicate para la búsqueda de la eficiencia y un mecanismo disciplinante en el uso de los recursos potencialmente disponibles.

A su vez, **la corresponsabilidad fiscal** de las comunidades autónomas **supone que varios modelos de prestación de servicios compitan en coste y calidad**, de forma que es previsible que aquellos modelos más exitosos, que consigan proveer servicios de más calidad a un menor coste, atraigan cada vez más ciudadanos en ese proceso que se ha denominado «votar con los pies», lo que **supone un estímulo a la eficiencia y la innovación similar al que provoca la competencia también en el sector privado**.

Otros impactos favorables sobre la eficiencia que puede tener esta descentralización en la prestación de servicios tienen que ver con **la oportunidad de ofrecer servicios adaptados a las necesidades de un contexto territorial** concreto, así como con **la posibilidad de probar y experimentar con nuevos modelos** de gestión a pequeña escala, de manera que, mediante un ejercicio de *benchmarking*, puedan detectarse **las prácticas más exitosas e importarse al resto de las Administraciones para su implementación**.

La descentralización administrativa y fiscal, medida como la ratio de gasto público descentralizado, y la autonomía de los gobiernos subcentrales, conducen hacia sectores públicos más pequeños tanto en el corto como en el largo plazo (Díaz *et al.*, 2013). Pero **la clave pasa por que la descentralización fiscal sea completa, es decir, por que implique corresponsabilidad fiscal**. Cuando la autonomía, por el lado del gasto, no va en paralelo con la autonomía por el lado del ingreso, como, en buena medida sucede, *de facto*, en el modelo autonómico español, **se diluye el incentivo a la eficiencia y se sustituye por el incentivo perverso de la maximización del gasto**. Este problema de riesgo moral está apoyado en el llamado fenómeno de «ilusión fiscal», por el cual el ciudadano percibe unos costes de los servicios prestados que son inferiores a los reales, de modo que se produce un problema de **falta de transparencia**.

La orientación y los incentivos vinculados al desempeño es otra de las características de la gestión pública eficiente, y debe incorporarse a diferentes ámbitos como el del empleo público. Los servidores públicos soportan solo una parte de las consecuencias de sus decisiones, y perciben, mayoritariamente, una remuneración que tiene escasa relación con su productividad, lo que supone que el servicio público se encuentre regido por incentivos de baja potencia



(Onrubia, 2005). Se trata de un esquema en el que se premia la predictibilidad y la seguridad, y no se estimula la motivación, la toma de riesgo o la innovación. En su lugar, **una gestión pública que persiga la eficiencia debe apostar por los llamados incentivos de «alta potencia», caracterizados por el diseño de carreras profesionales basadas en el mérito y de sistemas retributivos vinculados a la productividad y a los objetivos individuales y conjuntos, así como estableciendo formas de contratación más flexible.**

El impacto de la remuneración de los empleados públicos en el grado de eficiencia se relaciona con la llamada «enfermedad de costes» de Baumol. De acuerdo con este fenómeno, existen, por un lado, industrias intensivas en capital y con un alto componente innovador, lo que da lugar a un incremento de la productividad que permite crecimientos en los salarios sin aumentar los costes de producción unitarios. Y por el otro lado, hay actividades más intensivas en mano de obra, con poca capacidad de innovación y bajos crecimientos de la productividad, en las que, sin embargo, los salarios tienden a aumentar hacia el nivel de los de las industrias más productivas, incrementando los costes unitarios, lo que obliga a elevar los precios finales. **Dado que una buena parte del modelo tradicional del sector público pertenece a este segundo grupo de actividades menos innovadoras y con menor crecimiento de la productividad, se genera un aumento adicional del gasto público (el equivalente a los precios finales en el sector privado) que no se relaciona con una mejora de la productividad o de los servicios prestados, sino con la expuesta «enfermedad de costes» de Baumol, tal y como ha evidenciado la literatura existente (Navarro, 2019). Este incremento de costes sin mejora de productividad supone una pérdida de eficiencia en el sector público.**

No es casualidad que la diferencia salarial entre el empleo público y el privado tienda a ser menor en los sectores públicos que cuentan con mecanismo que favorecen una buena correspondencia entre la determinación salarial y la productividad laboral (Aspachs *et al.*, 2016). En este sentido, en España se estima que este diferencial salarial público-privado, una vez corregido por las características propias de los empleados públicos, como son una mayor edad, cualificación, antigüedad o trabajo a tiempo completo, se sitúa en torno al 20%, uno de los más elevados de Europa (Hospido y Moral-Benito, 2015).

El establecimiento de incentivos orientados a resultados se extiende también al ámbito de la asignación de recursos. De este modo, **la introducción de los presupuestos basados en resultados, que tenga en consideración a la hora de establecer la dotación de recursos, la aplicación y el desempeño de las distintas áreas y proyectos, supone una palanca clave para mejorar la gestión pública, en tanto que contribuye a detectar ineficiencias, prioridades y áreas de mejora.** A su vez, supone el **establecimiento de incentivos de eficiencia y eficacia para los gestores públicos, ya que los recursos que obtengan dependerán del buen desempeño y no del nivel de fondos empleados.**

A pesar de ello, **el criterio dominante en la elaboración de presupuestos sigue siendo el incrementalista**, que toma como punto de partida el gasto realizado en el ejercicio anterior para aumentarlo en función de determinadas pautas como el nivel de inflación existente, pero sin



tener en cuenta cuáles son las necesidades reales de gasto. **Este criterio incrementalista supone la anulación de cualquier incentivo a la mejora de la eficiencia** que pudiera derivarse de un adecuado sistema de información y control, **y aún peor, genera el incentivo de que algunas unidades administrativas pueden tender a realizar gastos no imprescindibles** con la finalidad de no ver menguada su dotación presupuestaria al siguiente año (Barea, Martínez y Miquel, 2014).

Robinson y Last (2009) señalan que la herramienta fundamental de un presupuesto basado en resultados es la **información sistemática, fiable y oportuna** sobre los resultados de las acciones de gasto. Por ello es fundamental que se **definan explícitamente los objetivos y resultados, y se elaboren y proporcionen indicadores clave de desempeño**. Este es, probablemente, el mayor desafío: mantener y proporcionar la información sobre los resultados de una manera simple, asequible y útil.

Tal y como manifiestan algunos estudios, **aquellos países que cuentan con una implementación más o menos avanzada de los presupuestos basados en resultados mantienen bajos niveles de incumplimiento legal, una rendición de cuentas puntual y unos canales de comunicación más abiertos** entre ciudadanía y gobierno (Becerra, 2017).

Uno de los cambios más relevantes en la cultura del sector público pasa por adoptar un enfoque con **una mayor orientación al ciudadano entendido como cliente**, similar a la que tiene lugar en el sector privado, **en la prestación de sus servicios**. Esta orientación del ciudadano como cliente supone **aumentar la participación de este en el proceso de prestación del servicio para asegurar que el mismo se lleve a cabo teniendo en cuenta sus necesidades, preferencias y derechos**.

Tal y como recoge la literatura, allí **donde los usuarios o clientes están bien informados y son capaces de comunicarse e influir en el proveedor del servicio público, es más probable que estos proveedores públicos asignen y empleen sus recursos de manera más eficiente, equitativa y coordinada** (Day y Klein, 1987, citado en Hammerschmid *et al.*, 2018). En definitiva, la orientación hacia el cliente deriva en un aumento de la preocupación del sector público por los ciudadanos, buscando unos servicios públicos que se adecuen a sus necesidades, con un equilibrio entre el coste y un nivel de calidad satisfactorio.

Además, **para reforzar y poner en valor todo lo anterior**, resulta clave **la implementación**, de manera transversal, **de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas**, que también **contribuyen a alinear los incentivos y promover la eficiencia**, además de **mejorar el grado de confianza del ciudadano** en el sector público. Gracias a estos ejercicios de transparencia y rendición de cuentas es posible **valorar la intervención del sector público, tanto de manera general como en relación con las preferencias que manifiesten los ciudadanos**, de modo que es posible **conocer si dichas preferencias y necesidades están siendo satisfechas por el actual uso de los recursos**.



Por ejemplo, en el **ámbito de la contratación pública** se observa que **la transparencia**, especialmente la transparencia *ex ante*, **mejora la calidad de la contratación**, en el sentido de que **favorece la competencia en la licitación y disminuye el nivel de incumplimiento legal**, lo que supone, a su vez, un **ahorro de recursos** al obtener contratos más económicos. Así se evidencia en un estudio realizado en países de la UE-28 con información sobre más de 3,5 millones de contratos públicos, referidos al periodo comprendido entre los años 2006 y 2015, que pone de manifiesto que aumentar la transparencia en la contratación pública facilita que las empresas desarrollen sus ofertas más adecuadamente, la disminución de la licitación única y se traduce en contratos más baratos, que derivarían en ahorros de entre 4.500 y 10.900 millones de euros al año en el conjunto de la UE (Bauhr *et al.*, 2019).

A mejorar esta transparencia y rendición de cuentas contribuyen las **evaluaciones de las políticas públicas**, que se constituyen como otra herramienta clave. **La evaluación sistemática de las políticas públicas permite mejorar la eficiencia, gracias al aprendizaje y al *feedback* obtenido por la información generada, que enriquece el proceso de toma de decisiones, tanto en lo que se refiere al diseño como a la implementación de dichas políticas.** A su vez, **contribuye a mejorar la legitimidad del sector público frente al ciudadano.**

Como señala la OCDE (2020), **la clave para que estas evaluaciones sean eficaces es que sean de calidad y que, efectivamente, sean utilizadas en la toma de decisiones.** Para que **una evaluación de políticas sea de calidad**, la OCDE señala que debe ser técnicamente **rigurosa, independiente y apropiada para apoyar el proceso de toma de decisiones.** Para lograrlo han de desarrollarse guías y estándares de criterios de evaluación y establecer mecanismos de control tanto interno como externo. Por su parte, **el uso de estas evaluaciones, es decir, que la información generada en las mismas trascienda el ejercicio de la evaluación para convertirse en un verdadero *input* en la toma de decisiones, es el desafío más importante en la mayoría de los sectores públicos.** Por ello, se debe tratar de orientar dichas evaluaciones hacia su utilidad en la toma de decisiones, facilitar la comunicación y difusión de los resultados, así como mejorar la formación y las competencias para el uso de estas evaluaciones.

Pese a las obvias ventajas de establecer una evaluación de políticas públicas, lo cierto es que su implementación **sigue siendo una tarea incompleta en la mayor parte de los países.** Por ello **es esencial la implementación de una cultura de evaluación, que promueva la realización de evaluaciones sistemáticas y de calidad, así como el uso de las mismas en el proceso de toma de decisiones.**

En definitiva, y tal y como recogen Fernández *et al.* (2008) y Vivas (1998), **podemos sintetizar la orientación que necesita el sector público para ser más eficaz y eficiente del siguiente modo:** «Pasar de la cultura administrativa del gasto a la conciencia del coste, de la cultura del monopolio a la cultura de la competencia, de la cultura del ciudadano-servidor a la cultura del ciudadano-cliente, de la cultura de la burocracia a la cultura de la adaptación, de la flexibilidad, de la preocupación por la productividad y de la calidad en la provisión de los servicios (...)».



Si bien en **las últimas décadas la doctrina de la Nueva Gestión Pública ha sido ampliamente utilizada en las reformas del sector público** abordadas en la mayoría de los países, lo cierto es que los avances son muy desiguales, y no todas estas reformas han devenido exitosas, por lo que **el margen de mejora en la mayoría de los países es muy amplio**. Tal y como señalan Lapuente y Van de Walle (2020), prácticamente toda reforma del sector público durante las últimas décadas ha intentado ser «vestida» como una reforma imbuida por los principios de la Nueva Gestión Pública, incluso aunque no compartiera siquiera sus asunciones más básicas. Es decir, **se observa un abuso interesado del término de «Nueva Gestión Pública»**.

Incluso aquellos casos en los que las reformas trascendían la mera etiqueta y se pretendía reflejar fielmente los postulados de la NGP, han dado lugar a intentos fallidos o incompletos. Conviene recordar que **tanto la cultura como el marco institucional y las estructuras formales e informales que rijan en un sector público son claves para que los principios de este tipo de reformas puedan cristalizar y tener una implementación exitosa**, de modo que, en ocasiones, es posible encontrarse con reformas ambiciosas sobre el papel que después encuentran una penetración práctica, concretada en resultados específicos, muy inferior a la idea inicial (Greve *et al.*, 2020).

Por todo ello, **para evitar que estas reformas se terminen diluyendo en el entramado burocrático actual, es necesario establecer mecanismos reales y tangibles que recojan los principios anteriormente descritos, así como favorecer que estos se integren plenamente, y transformen la cultura de la Administración y el marco institucional vigente**.

4. El indicador de eficiencia del gasto público del Instituto de Estudios Económicos

4.1. El Índice IEE de eficiencia del gasto público

Con el objetivo de contribuir a la medición de la eficiencia del gasto público, en esta Revista **el Instituto de Estudios Económicos presenta el Índice IEE de eficiencia del gasto público**, que pretende evaluar la situación actual en la que se encuentra España en este ámbito en el marco de una comparativa internacional. De esta forma, a través de este indicador sintético, se puede estimar el margen de maniobra con el que cuenta nuestro país para mejorar en este aspecto frente a los países mejor posicionados o frente a la media de una región o de un conjunto de países, como puede ser la OCDE o la Unión Europea.

La principal característica del Índice IEE de eficiencia del gasto público, y que lo distingue de otros indicadores de este tipo, es que no solo mide la eficiencia sino también la eficacia del gasto público, dado que, para su elaboración, se ha contado con la información disponible, y lo más actualizada posible, en ambos campos.

El Índice IEE de eficiencia del gasto público se ha realizado para 37 de los 38 países que integran la OCDE en la actualidad. Se ha optado por excluir Costa Rica, dado que este país no estaba incluido en uno de los indicadores parciales utilizados. Asimismo, se ha calculado la



media aritmética de la OCDE y de la UE (en concreto, de los países de la UE que forman parte de la OCDE), a modo de referencia. El Índice IEE de eficiencia del gasto público es un indicador con base promedio OCDE igual a 100, de forma que aquellos países con puntuación mayor a dicha cifra muestran una mayor eficiencia del gasto público que la media de la OCDE, mientras que los países con puntuación inferior a 100 son los que presentan una menor eficiencia en relación con la OCDE.

El Índice IEE de eficiencia del gasto público es liderado por los países nórdicos y centro-europeos. Por este orden, Suiza, Noruega, Dinamarca, Luxemburgo, Finlandia, Países Bajos y Suecia obtienen las mayores puntuaciones en materia de eficiencia del gasto público, superando, todos ellos, el valor 140, y destacando Suiza especialmente, ya que alcanza una puntuación de 162. Mientras, Nueva Zelanda, Canadá y Australia son los países no europeos con mejor clasificación en el *ranking*, con los puestos 8, 9 y 10, respectivamente, de un total de 37 países.

Por su parte, **España obtiene una puntuación de 74,4 y se sitúa en la posición 29, en la zona media-baja de la tabla.** De este modo, nuestro país se sitúa **claramente por debajo de la media de la UE (que obtiene una puntuación de 98,6) y también alejado de la media 100 de la OCDE.** De hecho, España obtiene una puntuación más baja que la mayor parte de los principales países de la UE, especialmente nórdicos y centroeuropeos. Nuestro país también registra un menor desempeño en materia de eficiencia del gasto público frente a la mayoría de los países del continente americano y frente a los países asiáticos analizados (Japón y Corea del Sur). Mientras, cabe destacar que **España solo obtiene una mejor posición que otros países en relación con algunos de Europa del Este (como Hungría, Eslovaquia y Polonia), otros países mediterráneos (como Italia, Grecia o Turquía) y México y Colombia en el continente americano.**

España ha mostrado un deterioro en los dos últimos años en este ámbito, según se desprende del Índice IEE de eficiencia del gasto público. En comparación con 2019 (teniendo en cuenta el Índice IEE calculado de forma homogénea, con la misma metodología seguida en 2021), **España presenta un retroceso del Índice IEE de unos diez puntos, al pasar del valor 84,6 en 2019 a 74,4 en 2021, lo que denota una pérdida relativa de eficiencia en comparación con otros países de la OCDE.** Esta evolución desfavorable ha dado lugar a que nuestro país haya bajado un puesto en la clasificación internacional del Índice IEE, de forma que, en 2019, ocupaba el puesto 28 de 37 países, mientras que, en 2021, se ha situado en la posición 29 de un total de 37 países analizados.

Del análisis realizado se concluye, **según el Índice IEE de eficiencia del gasto público, que España no obtiene una posición favorable en este ámbito en un contexto internacional, situándose por debajo tanto de la media de la UE como de la OCDE, e incluso ha empeorado en los dos últimos años.** Nuestro país es superado por gran parte de los países desarrollados, al quedar ubicado en la zona media-baja de la clasificación, lo que lo sitúa a gran distancia de aquellos con las mejores prácticas. En concreto, **según el Índice IEE de eficiencia del gasto público, España presenta una eficiencia del gasto público inferior en un 25,6% a la media**



de la OCDE, al mismo tiempo que está un 24,2% por debajo del promedio de la UE. Estas diferencias son sensiblemente mayores si la comparación se realiza frente a los países que obtienen los mejores resultados. Ante este escenario, es evidente que **España tiene un amplio margen por delante para tratar de mejorar la eficiencia de su gasto público, lo que redundaría en beneficio, no solo de la Administración Pública sino también de toda la sociedad española en general.**

Estos resultados cualitativos obtenidos a partir del Índice IEE de eficiencia del gasto público se pueden transformar en cuantitativos, a partir de la investigación realizada por Afonso, Jalles y Venâncio (2019), que fue descrita en el anterior Informe del IEE sobre «Eficiencia del gasto público, 2020». En el documento de Afonso, Jalles y Venâncio (2019) se elaboran dos indicadores para los países de la OCDE: el indicador de desempeño del sector público (Public Sector Performance-PSP), definido como el resultado de las actividades del sector público; y un indicador de eficiencia del sector público (Public Sector Efficiency-PSE), definido como el resultado en relación con los recursos empleados. Mediante la técnica DEA (Data Envelopment Analysis), los autores construyen la Frontera de Posibilidades de Producción (FPP), para la combinación de dos variables: el volumen de gasto público en términos de PIB, junto al Indicador de Desempeño (PSP) previamente descrito. Ello **permite cuantificar la distancia a dicha frontera de los distintos países desde una perspectiva de eficiencia de entrada (*input*), es decir, con cuántos menos recursos se podría lograr el mismo resultado que en la actualidad.**

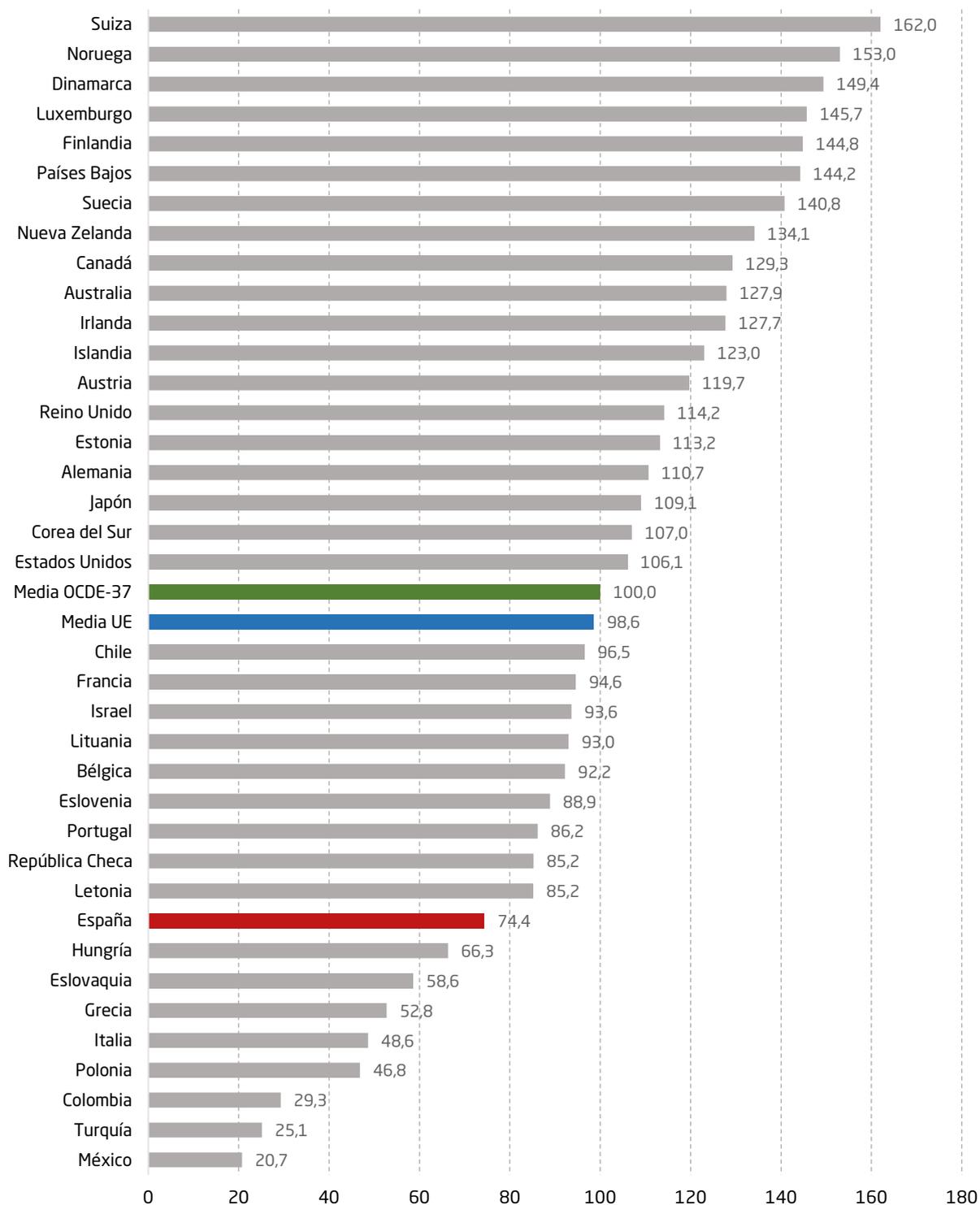
En concreto, el indicador de eficiencia de entrada del sector público calculado por Afonso *et al.* (2019) presenta un valor de 0,585 para España y de 0,667 para la media de la OCDE, siendo 1 el máximo valor de este indicador. A partir de estos resultados, **se estima que España podría reducir su gasto público en un 14% y seguir ofreciendo el mismo nivel de servicios públicos si lograra mejorar su eficiencia hasta alcanzar niveles similares a los de la media de la OCDE. Ello supondría un ahorro de recursos del orden de unos 60.000 millones de euros, aunque podría ser mayor en la actualidad,** dado que desde la publicación del trabajo de Afonso, Jalles y Venâncio (2019) se ha producido un deterioro de la eficiencia del gasto público en España, como se ha puesto de manifiesto en la presente publicación a partir de la evolución del Índice IEE de eficiencia del gasto público. De esta forma, **con el ahorro en el gasto público que podría obtenerse como consecuencia de una mejora de la eficiencia de este hasta situarse en niveles equivalentes a la media de la OCDE, podría lograrse la necesaria consolidación fiscal sin recurrir a subidas de impuestos.**



GRÁFICO 1

Índice IEE de eficiencia del gasto público 2021

(Base OCDE=100)



Notas:

La media de la OCDE y de la UE se refieren a la media aritmética.

La media de la UE solo incluye los países de la UE que forman parte de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

4.2. Relación entre eficacia y eficiencia

En el ámbito de la gestión pública existen dos conceptos fundamentales que han adquirido mayor relevancia recientemente, y que, a su vez, constituyen dos objetivos básicos en relación con el análisis y la evaluación de las políticas públicas, en general, y con la ejecución del gasto que realizan las Administraciones Públicas, en particular. Estos conceptos son la eficacia y la eficiencia. El primero de ellos, **la eficacia, está relacionado con los resultados, en concreto con el grado de cumplimiento de los objetivos a los que van destinados a los fondos públicos**. El segundo, **la eficiencia, está vinculado con la optimización de los recursos públicos**, es decir, con realizar el menor gasto posible para ofrecer una determinada cantidad de bienes o servicios públicos, o equivalentemente, proporcionar la mayor cantidad posible de bienes o servicios públicos para un nivel de gasto concreto.

En la literatura existen numerosos organismos internacionales que elaboran indicadores que miden bien la eficacia o bien la eficiencia del gasto público. En esta Revista se destacarán dos de dichos indicadores, en concreto los elaborados por el Banco Mundial y por el International Institute for Management Development (IMD), que son los que cuentan con una actualización más reciente.

El Banco Mundial elabora anualmente un indicador de eficacia del sector público integrado dentro de los **Indicadores Globales de Gobernanza**. Este indicador de eficacia, que oscila entre los valores -2,5 (baja eficacia) y 2,5 (alta eficacia), analiza diferentes variables que tratan de medir la calidad de la burocracia, la calidad de la educación o el grado de satisfacción con las infraestructuras.

El **International Institute for Management Development (IMD)**, asociado a la Universidad de Lausana, publica anualmente un **Ranking de Competitividad Mundial**, en el que CEOE participa como socio en España. Dentro de este *ranking* se encuentra un indicador de Eficiencia del Sector Público, que oscila entre los valores 0 y 100, y que tiene en cuenta aspectos como las finanzas públicas, la política fiscal, el marco institucional, la legislación empresarial o el marco social.

Los conceptos de eficacia y eficiencia no son independientes entre sí, ni tampoco son excluyentes o sustitutivos, sino que resultan complementarios. De esta forma, **lo óptimo para un país es alcanzar un nivel de gasto público que sea, al mismo tiempo, eficaz y eficiente**, lo que, a la larga, tendría consecuencias muy beneficiosas no solo para las propias finanzas públicas sino también para la economía del país en general.

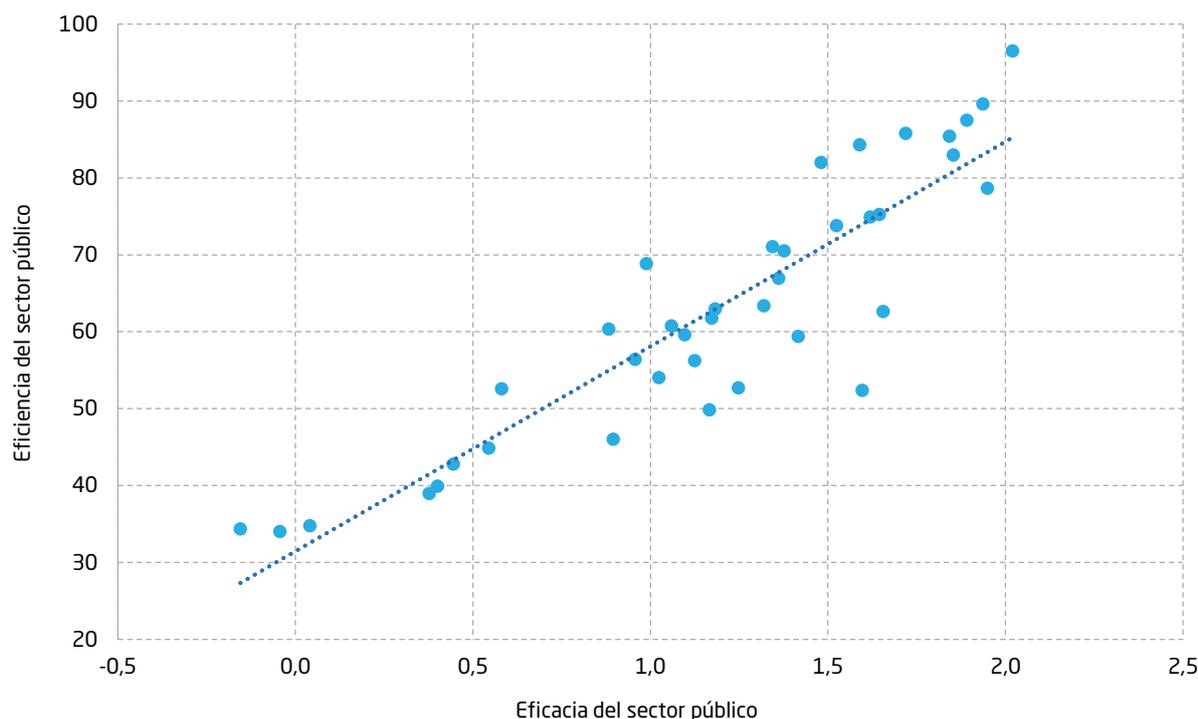
Existe una correlación positiva muy alta, que alcanza el valor de 0,90, entre eficacia y eficiencia, lo que viene a confirmar el estrecho vínculo que existe entre ambos conceptos, que también puede verse en el Gráfico 2, donde se representan la eficacia y la eficiencia del gasto público para los países de la OCDE (medidos por los indicadores del Banco Mundial y del IMD descritos anteriormente). Por lo general, como se observa en el Gráfico, **aquellos países con mayor eficiencia del gasto público son también los que presentan una mayor eficacia**. Al



mismo tiempo, aquellos países cuyos niveles de eficiencia son más bajos también muestran niveles de eficacia inferiores. No obstante, pueden darse algunas excepciones, como Japón y Austria, que registran niveles relativamente elevados de eficacia, junto con niveles relativamente moderados de eficiencia.

GRÁFICO 2

Eficacia y eficiencia del gasto público

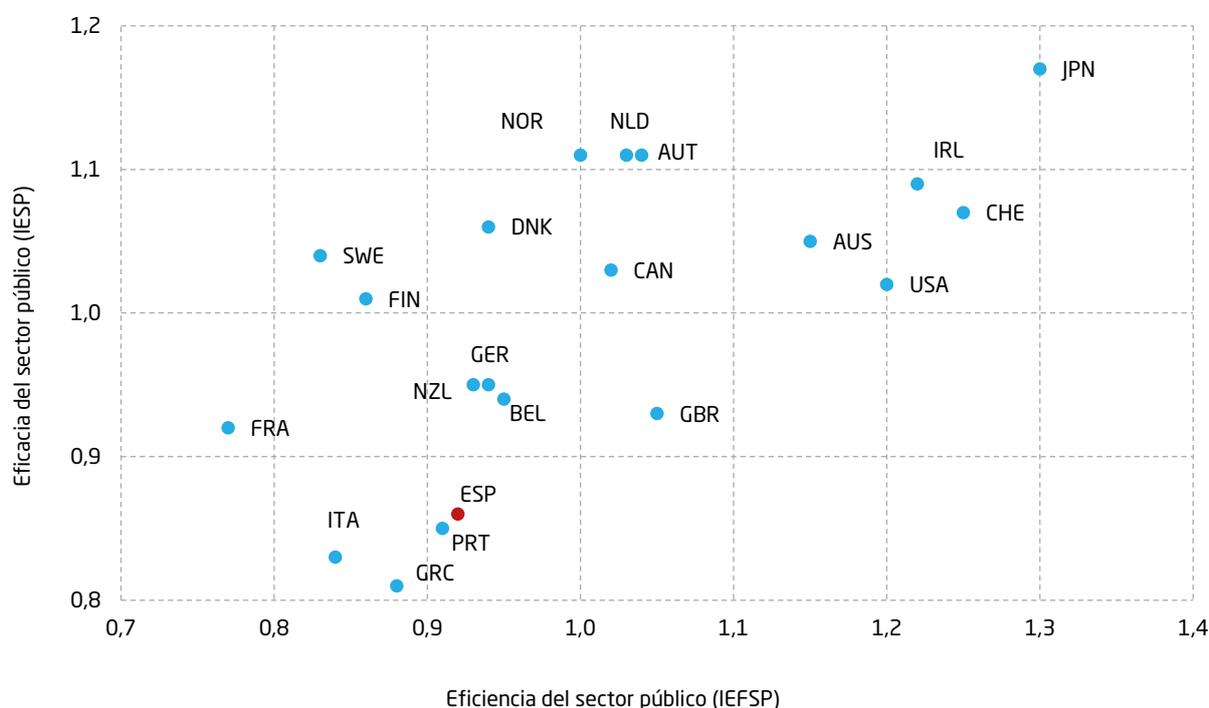


Nota: La eficacia se mide por el indicador de eficacia del sector público incluido en los Indicadores Globales de Gobernanza del Banco Mundial. La eficiencia se mide por el indicador de eficiencia del sector público, incluido en el Ranking Mundial de Competitividad del IMD. Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Banco Mundial e International Institute for Management Development (IMD).

El artículo de Freemarket Corporate Intelligence, «Un Estado caro, ineficaz e ineficiente», contenido en la presente Revista, construye sus propios Indicadores de Eficacia y Eficiencia, elaborados tomando como modelo los de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), y, de nuevo, se pone de manifiesto esta relación entre ambas variables. Así, España aparece con uno de los peores resultados tanto en términos de eficacia (0,86) como en términos de eficiencia (0,92), ocupando la cuarta y la séptima posición de cola respectivamente, y muy alejado del promedio de la OCDE que se sitúa en torno a la unidad. Así pues, **presenta una de las peores combinaciones posibles de dichos indicadores, situándose en el cuadrante de los países con menos eficacia y menos eficiencia** (cuadrante inferior izquierdo). En cambio, países como Japón, Suiza (CHE) e Irlanda, entre otros, presentan buenas combinaciones de eficacia y de eficiencia de su sector público, situándose en el cuadrante superior derecho (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Eficacia del Sector Público (PSP) y Eficiencia del Sector Público (PSE) 2019



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Freemarket Corporate Intelligence: «Un Estado caro, ineficaz e ineficiente», artículo contenido en la presente publicación.

Aunque, como ya se ha mencionado, ambos conceptos, eficiencia y eficacia tienen distintos significados, están estrechamente ligados, al menos en el ámbito del gasto público. En este aspecto, **tan importante como la consecución de unos objetivos o resultados fijados (eficacia) es optimizar el uso de los recursos públicos (eficiencia). En definitiva, se trata de gastar mejor.** Por ello, **el Índice IEE de eficiencia del gasto público se ha construido a partir de la combinación de la información más reciente posible sobre la eficiencia³ y la eficacia⁴**, con el fin de obtener un indicador que nos aporte resultados actualizados sobre cómo se encuentran los distintos países de la OCDE, incluido España, en ambas materias en su conjunto.

En la Tabla 1 se muestra el **Índice IEE de eficiencia del gasto público**, presentando tanto la puntuación obtenida por cada uno de los 37 países analizados de la OCDE como la posición en el *ranking* global del indicador. También se muestra esta misma información (puntuación y posición en el *ranking* de los países analizados) de los indicadores parciales de eficacia y eficiencia utilizados en la elaboración del Índice IEE de eficiencia del gasto público. Así, por ejemplo, **España obtuvo una puntuación de 46,0** sobre 100 en el subindicador de **eficiencia** del sector público, lo que le situó en la **posición 49** de un total de 64 países. En cambio, en

³ La información sobre eficiencia que se ha utilizado para elaborar el Índice IEE de eficiencia del gasto público procede del Ranking de Competitividad Mundial del International Institute for Management Development (IMD), en concreto del subindicador de eficiencia del sector público.

⁴ La información sobre eficacia que se ha utilizado para elaborar el Índice IEE de eficiencia del gasto público procede de los Indicadores Globales de Gobernanza del Banco Mundial, en concreto del subindicador de eficacia del sector público.

el subindicador de **eficacia**, nuestro país obtuvo **0,89 puntos** en un intervalo entre 2,5 y +2,5, por lo que se posicionó en el **puesto 47** de 209 países analizados. Además, hay que destacar que España ha empeorado en los dos indicadores parciales que forman parte del Índice IEE de eficiencia del gasto público, con una reducción del valor de ambos indicadores, y también con una posición más baja que hace dos años en las clasificaciones respectivas.

TABLA 1

El Índice IEE del Instituto de Estudios Económicos de eficiencia del gasto público y los indicadores parciales utilizados en su elaboración

Países de la OCDE

Nombre indicador	Índice IEE de Eficiencia del gasto público		Subindicador de Eficacia del sector público ¹		Subindicador de Eficiencia del sector público ²	
Año	Año 2021		Año 2020		Año 2021	
Valores del Índice	Índice Base OCDE = 100		Índice entre -2,5 y +2,5		Índice entre 0 y 100	
Países	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global
Suiza	162,0	1/37	2,02	2/209	96,5	2/64
Noruega	153,0	2/37	1,94	4/209	89,6	4/64
Dinamarca	149,4	3/37	1,89	5/209	87,5	7/64
Luxemburgo	145,7	4/37	1,84	7/209	85,4	10/64
Finlandia	144,8	5/37	1,95	3/209	78,6	14/64
Países Bajos	144,2	6/37	1,85	6/209	83,0	12/64
Suecia	140,8	7/37	1,72	10/209	85,8	9/64
Nueva Zelanda	134,1	8/37	1,59	16/209	84,3	11/64
Canadá	129,3	9/37	1,64	13/209	75,3	15/64
Australia	127,9	10/37	1,62	14/209	74,9	16/64
Irlanda	127,7	11/37	1,48	20/209	82,0	13/64
Islandia	123,0	12/37	1,52	19/209	73,8	17/64
Austria	119,7	13/37	1,66	12/209	62,6	29/64
Reino Unido	114,2	14/37	1,38	23/209	70,5	19/64
Estonia	113,2	15/37	1,34	25/209	71,1	18/64
Alemania	110,7	16/37	1,36	24/209	66,9	23/64
Japón	109,1	17/37	1,60	15/209	52,4	41/64
Corea del Sur	107,0	18/37	1,42	22/209	59,4	34/64
Estados Unidos	106,1	19/37	1,32	28/209	63,4	28/64



TABLA 1

El Índice IEE del Instituto de Estudios Económicos de eficiencia del gasto público y los indicadores parciales utilizados en su elaboración (continuación)

Países de la OCDE

Nombre indicador:	Índice IEE de Eficiencia del gasto público		Subindicador de Eficacia del sector público ¹		Subindicador de Eficiencia del sector público ²	
Año	Año 2021		Año 2020		Año 2021	
Valores del Índice	Índice Base OCDE = 100		Índice entre -2,5 y +2,5		Índice entre 0 y 100	
Países	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global
Chile	96,5	20/37	0,99	41/209	68,9	22/64
Francia	94,6	21/37	1,25	29/209	52,7	39/64
Israel	93,6	22/37	1,10	36/209	59,6	33/64
Lituania	93,0	23/37	1,06	37/209	60,8	31/64
Bélgica	92,2	24/37	1,12	35/209	56,3	37/64
Eslovenia	88,9	25/37	1,17	31/209	49,8	43/64
Portugal	86,2	26/37	1,02	40/209	54,0	38/64
República Checa	85,2	27/37	0,96	45/209	56,4	36/64
Letonia	85,2	28/37	0,88	49/209	60,3	32/64
España	74,4	29/37	0,89	47/209	46,0	49/64
Hungría	66,3	30/37	0,58	59/209	52,6	40/64
Eslovaquia	58,6	31/37	0,54	60/209	44,9	51/64
Grecia	52,8	32/37	0,44	65/209	42,8	52/64
Italia	48,6	33/37	0,40	69/209	39,9	55/64
Polonia	46,8	34/37	0,38	71/209	39,0	56/64
Colombia	29,3	35/37	0,04	94/209	34,8	58/64
Turquía	25,1	36/37	-0,04	100/209	34,0	60/64
México	20,7	37/37	-0,16	113/209	34,4	59/64
Media OCDE-37	100,0		1,18		63,0	
Media UE	98,6		1,17		61,8	

¹ El subindicador de Eficacia procede del indicador de Eficacia del sector público que se incluye dentro de los Indicadores Globales de Gobernanza del Banco Mundial.

² El subindicador de Eficiencia procede del indicador de Eficiencia del sector público que se incluye dentro del Ranking Mundial de Competitividad del International Institute for Management Development (IMD).

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos del Banco Mundial y del IMD.



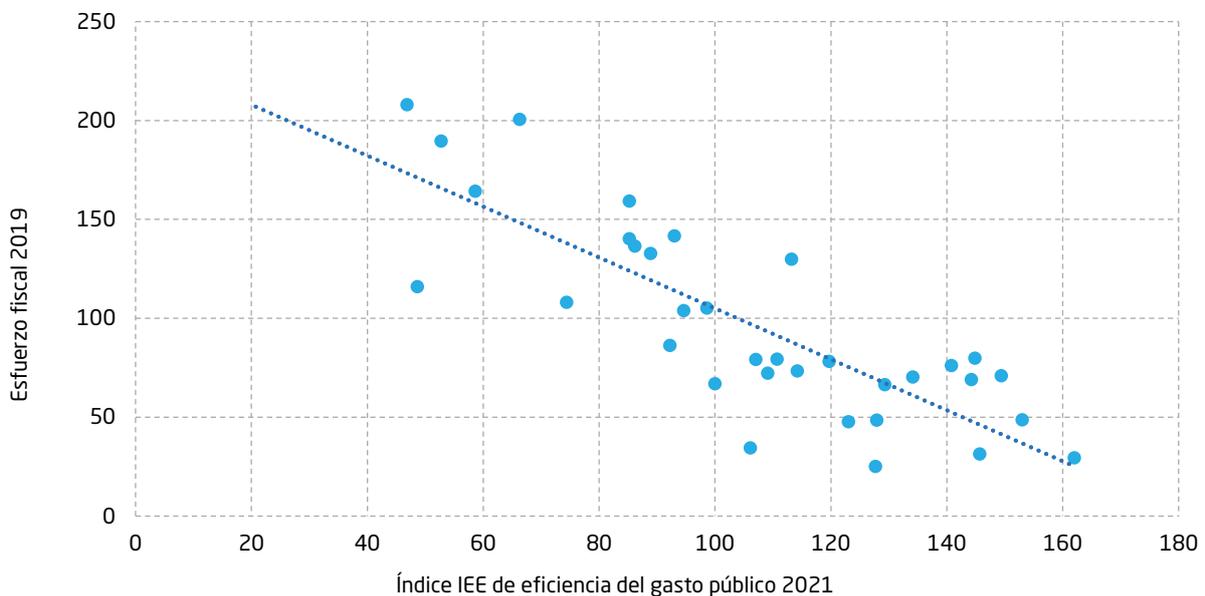
4.3. Relación entre el Índice IEE de eficiencia del gasto público y otras variables económicas

La mejora de la eficiencia del gasto público está ligada a varios factores, pero, sin duda, uno de los más relevantes está relacionado con el esfuerzo fiscal. El grado de eficiencia del gasto público repercute sobre la necesidad de ingresos impositivos del sector público y, por tanto, sobre la carga que un sistema tributario impone sobre los contribuyentes. Un indicador apropiado para medir dicha carga es el esfuerzo fiscal⁵. En concreto, **el Índice IEE de eficiencia de gasto público y el esfuerzo fiscal presentan una alta correlación negativa, de -0,82**. De este modo, aquellos países que realizan un uso más eficiente del gasto público precisan de un menor esfuerzo fiscal por parte de sus ciudadanos, mientras que aquellos países con mayor ineficiencia del gasto público exigen una sobrecarga tributaria a sus ciudadanos, lo que se traduce en un mayor esfuerzo fiscal por parte de estos últimos.

El caso de España es destacable, ya que, como ya se ha mencionado, **nuestro país se sitúa en la zona media-baja de la clasificación de países de la OCDE con respecto a la eficiencia del gasto público, según el Índice IEE, al tiempo que realiza un esfuerzo fiscal un 8,1% superior al de la UE⁶**, que, ya de por sí, es bastante elevado en el contexto internacional, muy por encima del de otros países de la OCDE.

GRÁFICO 4

Índice IEE de eficiencia del gasto público y esfuerzo fiscal



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Banco Mundial, IMD, Eurostat, *Taxation Trends in the European Union 2021* y OCDE.

⁵ El esfuerzo fiscal establece una relación entre la presión fiscal y el PIB per cápita de cada país. De esta forma, se tienen en cuenta las rentas dentro de un país, ya que no es lo mismo pagar una determinada cantidad de impuestos con un nivel de renta que con otro, suponiendo un sacrificio mayor (a igualdad de impuesto pagado) para aquellos países que presentan menores niveles de renta.

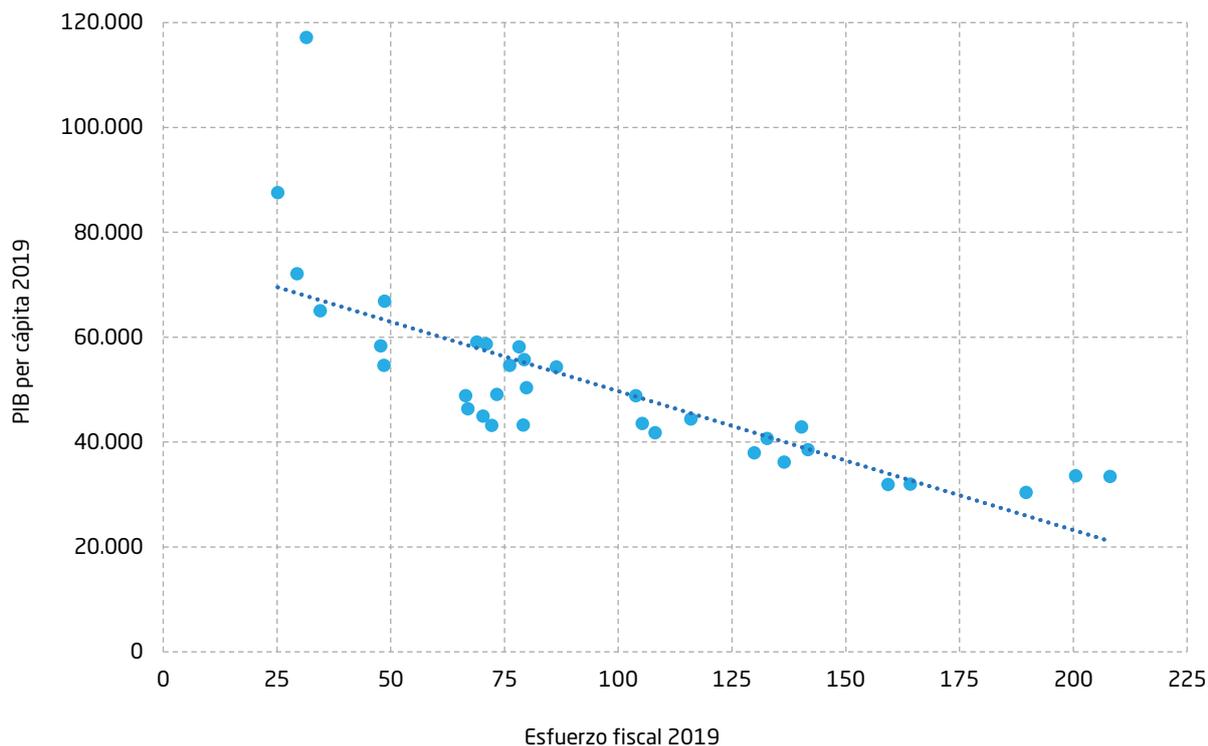
⁶ Para un mayor detalle véase INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2021), «Competitividad fiscal 2021», *Colección Informes*. Diciembre.



El **esfuerzo fiscal** es el indicador fiscal que mejor se relaciona con el PIB per cápita. Ambas variables presentan una correlación negativa y alta de $-0,76$. Como puede verse en el Gráfico 5, **a medida que aumenta la renta per cápita de un país, disminuye el esfuerzo fiscal que deben realizar sus ciudadanos para satisfacer el pago de los impuestos** establecidos en el sistema fiscal de cada país.

GRÁFICO 5

Esfuerzo fiscal y PIB per cápita



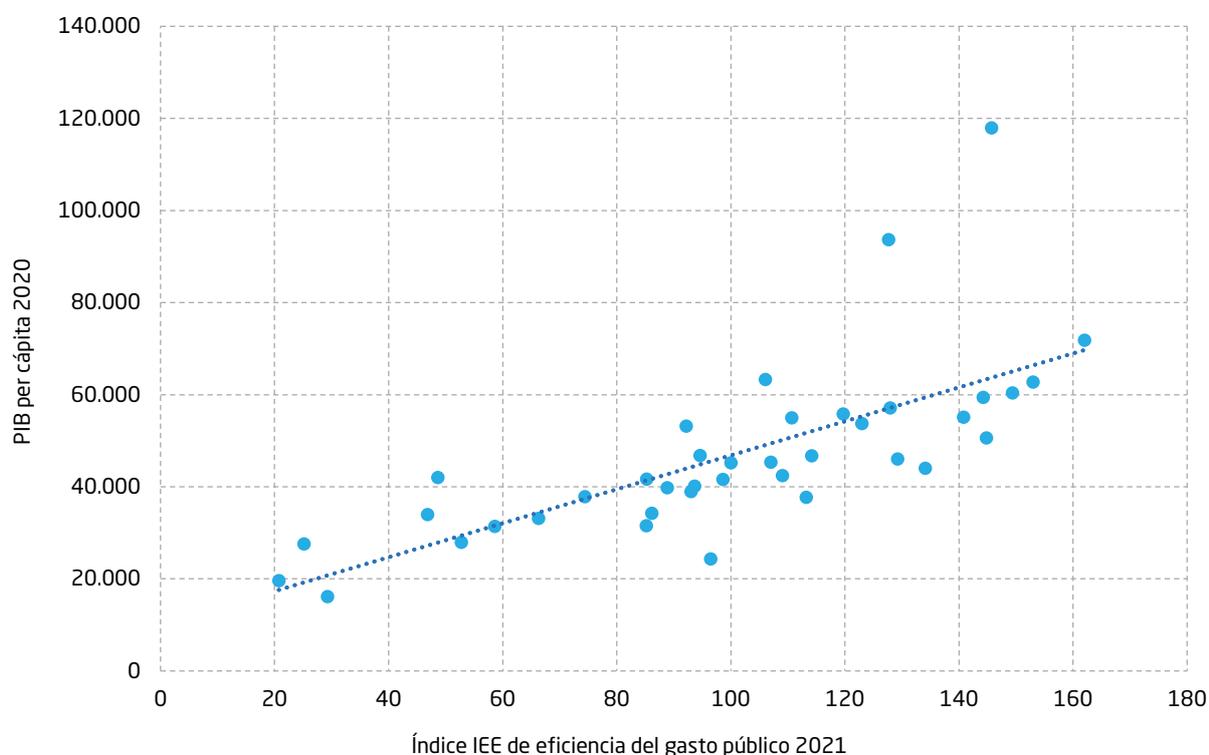
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Banco Mundial, IMD, Eurostat, *Taxation Trends in the European Union 2021* y OCDE.

La mejora en la eficiencia del gasto público, en la medida en que contribuye a mejorar la asignación de recursos para alcanzar un nivel de provisión de bienes y servicios determinado, es un factor que favorece el crecimiento económico en el medio y largo plazo, lo que contribuye al aumento de la renta per cápita y del bienestar de la población. Así, se observa una **correlación positiva y alta, de $0,72$, entre el Índice IEE de eficiencia del gasto público y el PIB per cápita.** Esto significa que aquellos países con mayores niveles de eficiencia del gasto público, es decir, que realizan un mejor uso de los fondos públicos, no solo prestan servicios de mayor calidad sino que restan menos recursos al resto de la economía, lo que está relacionado, a su vez, con una mayor generación de riqueza y, por tanto, en cifras de PIB per cápita más elevadas. Dicho de otra forma, **aquellos países donde el gasto público no se aprovecha eficientemente para prestar unos servicios similares, requieren de un mayor gasto público, drenando estos recursos del resto de la economía (efecto *crowding out*).**



GRÁFICO 6

Índice IEE de eficiencia del gasto público y PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Banco Mundial, IMD y OCDE.

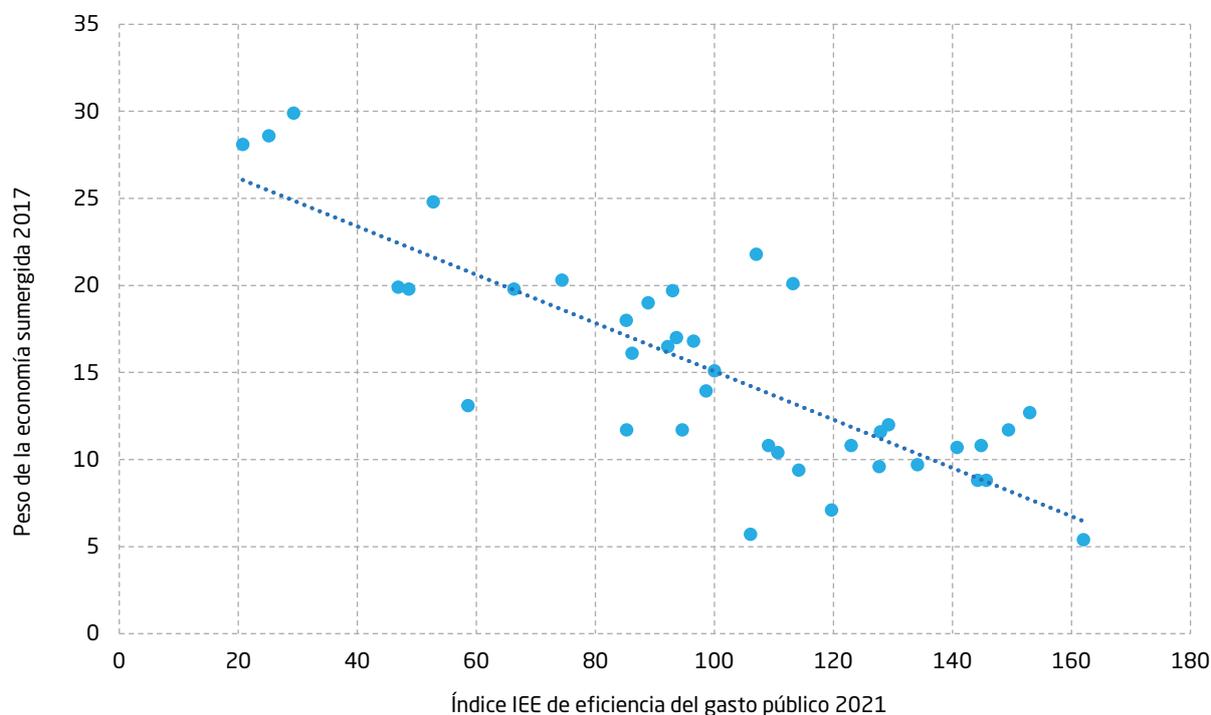
La ejemplaridad en el sector público y la tolerancia de la población con la ineficiencia también trasciende al resto de la economía. Una mayor permisividad con la ineficiencia conduce a que estos hábitos inapropiados encuentren su reflejo y una mayor complacencia en el sector privado. **La menor eficiencia del gasto público puede ser utilizada por parte de la ciudadanía como argumento para legitimar, en cierta medida, la economía sumergida,** lo que puede dar lugar a un mayor incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los agentes económicos. **La economía sumergida supone un problema para el buen funcionamiento de una economía, ya que afecta a la competencia, tanto de empresas como de trabajadores,** e influye notablemente sobre la recaudación tributaria, lo que, además, deriva en una sobrecarga impositiva para aquellos que sí cumplen las normas fiscales.

Los países con mayores niveles de eficiencia en su gestión pública presentan una correlación elevada y negativa con el tamaño de la economía sumergida. En concreto, dicha correlación es de **-0,82**, lo que indica que aquellos países con mayor eficiencia del gasto público muestran niveles más bajos de economía sumergida. Dicho de otro modo, el uso ineficiente de los fondos públicos y la sensación de sobrecostes que se desprende de una mala gestión acaba contribuyendo a un aumento de la economía sumergida. Adicionalmente, la ejemplaridad de las Administraciones Públicas en relación con la eficiencia del gasto contribuye al cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la población, más allá de las medidas que los organismos tributarios puedan ejecutar en la lucha contra la economía sumergida.



GRÁFICO 7

Índice IEE de eficiencia del gasto público y economía sumergida



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Banco Mundial, IMD y Medina y Schneider (2019).

La mejora de la eficiencia del gasto público está ligada a varios factores, pero, sin duda, uno de los más relevantes está relacionado con la mayor transparencia en la gestión y rendición de cuentas por parte de las Administraciones Públicas.

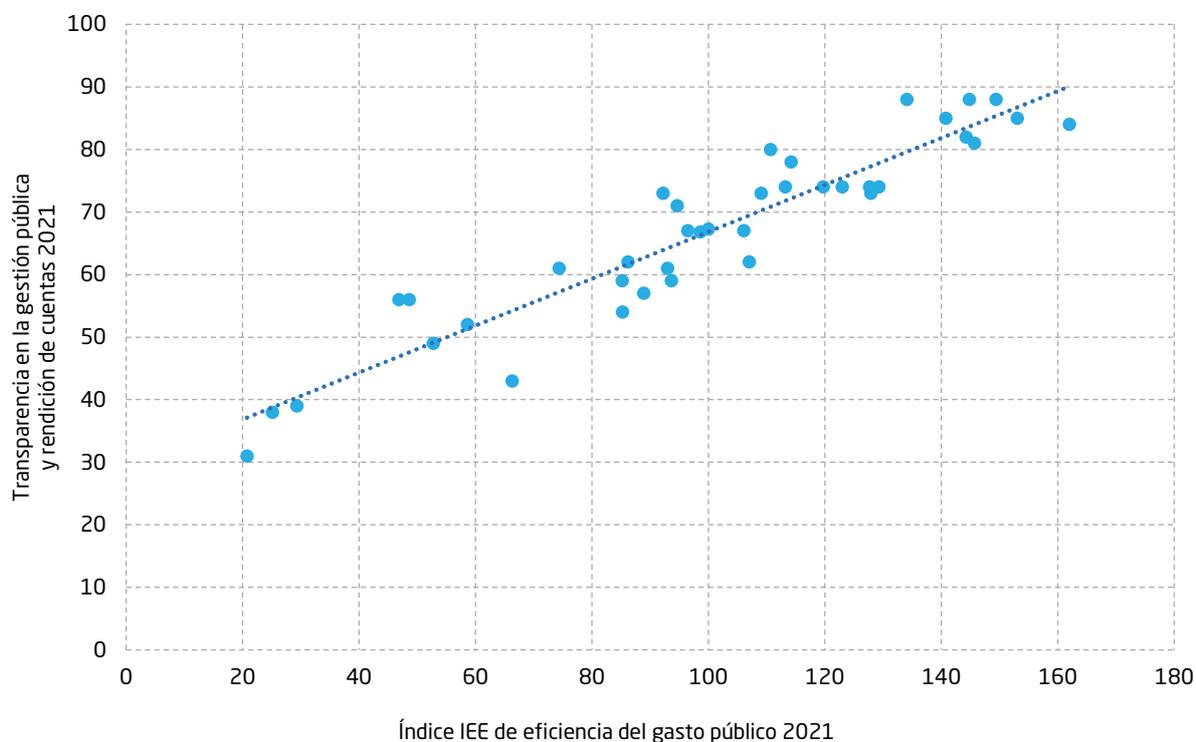
La transparencia en la gestión pública⁷ presenta una correlación positiva muy alta con nuestro indicador de eficiencia del gasto, alcanzando el valor de 0,94. De esta forma, se deduce que aquellos países donde mayor transparencia se da en la gestión pública presentan mayores niveles de eficiencia en su gasto público. **Una rendición de cuentas clara y transparente es positiva para favorecer la eficiencia en el aprovechamiento y en el uso de los bienes públicos.**

⁷ En este caso se ha utilizado, como variable *proxy*, el Índice de Percepción de la Corrupción (elaborado por Transparency International y que recoge las percepciones que tienen los expertos y ejecutivos de empresas sobre el grado de corrupción que existe en el sector público). Debe tenerse en cuenta que este indicador es más elevado a medida que mayor es la transparencia de un Gobierno.



GRÁFICO 8

Índice IEE de eficiencia del gasto público y transparencia en la gestión pública



Nota: La transparencia en la gestión pública se ha aproximado por el Índice de Percepción de la Corrupción.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Banco Mundial, IMD y Transparency International.

En resumen, un uso eficiente de los recursos públicos tiene repercusiones no solo sobre el resultado de las cuentas públicas sino que está ligado con diversos aspectos de la economía: la transparencia en la gestión pública, la economía sumergida, el esfuerzo fiscal y la renta per cápita, entre otros. Mayor transparencia por parte de los Gobiernos en la gestión pública y en la rendición de cuentas contribuye a una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. También hay una relación clara entre mayor eficiencia del gasto público y menores niveles de economía sumergida, ya que la ejemplaridad de las Administraciones Públicas en relación con la eficiencia del gasto contribuye al cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la población. Al mismo tiempo, un uso más eficiente de los fondos públicos favorece el crecimiento económico, contribuye a un mayor nivel de vida y permite un menor esfuerzo fiscal por parte los ciudadanos para poder disfrutar de los mismos servicios que otras economías menos eficientes, lo que, finalmente, conduce a una mayor riqueza y a un PIB per cápita más elevado, junto con una mejora del bienestar de la población.

5. Nivel de recursos públicos, sistema impositivo y eficiencia del gasto

Por su relevancia en el contexto actual merece la pena abordar, en epígrafe aparte, la relación que se da entre el nivel de recursos y el grado de eficiencia del sector público, que ha sido



ampliamente estudiada por la literatura existente. De este modo, se ha hallado que la **ineficiencia del sector público tiende a aumentar conforme lo hace el tamaño de este**. O, dicho de otro modo, que **mayores niveles de gasto público se asocian con un mayor nivel de ineficiencia**. Esta **relación inversa entre el tamaño del Estado y el nivel de eficiencia del mismo ha sido ampliamente recogida** en los trabajos de Afonso y otros autores, por ejemplo, en Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), y en Afonso, Romero y Monsalve (2013).

El artículo de Freemarket Corporate Intelligence, publicado en la presente Revista, también ha incidido en la existencia de esta relación. Así, separando los 21 países analizados en tres grupos en función del tamaño de su sector público (medido como gasto público sobre PIB), y atendiendo a su Indicador de Eficiencia (IEFSP), se evidencia que, en promedio, **los Estados pequeños son un 33% más eficientes que los Estados grandes**. Además, **se comprueba que el promedio de Eficiencia de Entrada (input) para los Estados pequeños es de 0,93, es decir, que solo tienen un margen de mejora del 7%**; mientras que, **para los medianos, este valor se sitúa en 0,76** (margen de mejora de hasta el 24%) **y para los grandes en 0,64** (margen de mejora de hasta el 36%).

TABLA 2

Eficiencia de los sectores públicos en función de su tamaño

Estudio	Autor	Eficiencia de Entrada		
		Estados pequeños	Estados medianos	Estados grandes
«Assessing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries»	Afonso y Kazemi (2017)	0,85	0,73	0,63
«Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison»	Afonso, Jalles y Venâncio (2019)	0,77	0,67	0,57
«Un Estado caro, ineficaz e ineficiente»	Freemarket C. I. (2022)	0,93	0,76	0,64

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

Este mismo vínculo con la ineficiencia del gasto también se ha hallado con el nivel de imposición, de manera que los incrementos de impuestos, tanto directos como indirectos, y las contribuciones a la Seguridad Social, **tienden a reducir los niveles de eficiencia del sector público**. Así, se estima que **un aumento de un 1% del PIB en ingresos fiscales lleva a una reducción del 1% en la eficiencia del gasto** (Afonso, Jalles y Venâncio, 2019). De igual modo, Afonso, Jalles y Venâncio (2021b) concluyen que **las reformas fiscales basadas en el incremento de los tipos impositivos se relacionan con pérdidas de eficiencia del gasto público**. Esto sucede, probablemente, **porque el incremento de tipos impositivos viene acompañado o justificado por un incremento en el gasto, lo que supone un caldo de cultivo para empeorar la eficiencia de este**, ya que, en muchos casos, dicho incremento de recursos no supone una mejora relevante en la prestación de servicios.



Se pone de manifiesto, por tanto, que **una subida de impuestos en el momento actual para España sería contraproducente. No solo porque tiene efectos negativos persistentes sobre la actividad y el empleo**, sobre todo a través de la variable inversión, que se ve muy afectada por la confianza y las expectativas, las cuales no responden especialmente bien a los ajustes por la vía de incrementos de impuestos. **También porque los propios incrementos impositivos están asociados a un deterioro de la eficiencia del gasto.** Esta merma de la eficiencia del gasto **supondría, a su vez, la necesidad de nuevos recursos y, por ende, de nuevos impuestos futuros, y así sucesivamente.** Además, como ya se puso de manifiesto anteriormente, **las subidas impositivas para cubrir esta ineficiencia del gasto son distorsionadoras, incrementando el exceso de gravamen que soportan los contribuyentes y amplificando los costes que, en términos de impuestos, supone esta ineficiencia del gasto.**

La forma de romper esta dinámica pasa por el **abordaje prioritario de la mejora de la eficiencia del gasto previo a cualquier tentativa de incremento fiscal**, que cambiara el sentido de la cadena causal, permitiendo reducciones o, al menos, evitando alzas impositivas, y, en definitiva, convirtiendo el mencionado círculo vicioso en virtuoso.

Como señala Carmen Calderón (2022) en su artículo recogido en el «Libro Blanco para la reforma fiscal en España», recientemente publicado por el Instituto de Estudios Económicos, de acuerdo con el análisis de Boscá, Doménech y Ferri (2017), **los aumentos de los tipos impositivos en España pueden generar mayores ingresos públicos, pero a costa de efectos negativos sobre la actividad económica, el empleo y el bienestar, si no van precedidos de aumentos significativos de la eficiencia del gasto público.**

Por el contrario, **una reforma destinada a mejorar la eficiencia y la competitividad del sistema tributario, de manera que se apoye el crecimiento económico y la creación de empleo, es menos probable que pueda suponer un deterioro de la eficiencia del gasto público.**

Más allá de las cuestiones relativas a la eficiencia del gasto, reducir los efectos distorsionadores del sistema impositivo supone un aumento del crecimiento potencial y, por tanto, del empleo y del bienestar social. Además, como es lógico, **cuando el sistema tributario es eficiente, y poco distorsionador, es posible canalizar un mayor volumen de recursos con un menor coste sobre los contribuyentes.** De ahí que sea una de las prioridades recogidas en el «Libro Blanco para la reforma fiscal en España», del IEE.

6. Decálogo de propuestas de mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos

Dada la relevancia de la eficiencia del gasto público sobre la consolidación fiscal, la actividad económica y el bienestar social, y habida cuenta del margen de mejora existente en nuestro país, se presentan en este epígrafe, **a modo de corolario, y con base en las mejores prácticas del entorno internacional, un decálogo de propuestas para mejorar la eficiencia en la**



gestión de los recursos públicos, que pueden servir de base para la necesaria reforma de las Administraciones Públicas.

Dicha reforma ha de pasar por la **modernización de la Administración**, apostando por una **mayor cultura evaluadora, un incremento de la profesionalización en la gestión** y una **reducción de la burocracia**, así como una **mayor participación del sector privado** y una **mejor coordinación entre las distintas Administraciones**, que deben **poner las necesidades de las empresas y de los ciudadanos en el centro de su gestión**. Para lograr la alineación de intereses entre la Administración y los contribuyentes es clave la **introducción de incentivos orientados al desempeño** a través de una **mayor transparencia y rendición de cuentas**. **Todo ello**, además, **apoyado en las posibilidades que brinda el proceso de digitalización** también en el ámbito público.

En tanto que **la mayoría de las iniciativas son sinérgicas**, en el sentido de que **presentan interrelaciones entre ellas y facilitan el cumplimiento de otras medidas**, y que los cambios propuestos representan una **profunda transformación a nivel cultural y organizacional**, lo conveniente sería **abordar su implantación de manera conjunta**, especialmente de algunas de ellas. Salvo en algunos casos, en los que la medida puede operar y funcionar de forma autónoma, **la puesta en marcha de alguna de estas iniciativas aisladamente corre el riesgo de ser fagocitada por el entramado burocrático actual y devenir cosmética**. Por tanto, **es crucial realizar un profundo esfuerzo holístico y transversal, estableciendo mecanismos reales y tangibles** que permitan a estas iniciativas permear y transformar las estructuras formales e informales que rigen la Administración.

1

MAYOR TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Como se ha puesto de manifiesto en la presente Revista, existe una estrecha relación entre la transparencia y la mayor eficiencia en el gasto público. **Contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**, por parte de las diferentes Administraciones Públicas, **favorece la alineación de incentivos y previene de irregularidades y de usos inadecuados o ineficientes de los recursos públicos**. Además, **se reduce el riesgo de incumplimiento legal en la asignación de contratos públicos, evitando distorsionar la competencia**. Por su parte, la transparencia facilita también un **mayor conocimiento para todas las partes interesadas, mejorando la confianza del ciudadano en el sector público**.

La transparencia y la rendición de cuentas interaccionan positivamente con muchas de las demás medidas propuestas en este decálogo. Por ejemplo, la **continua y sistemática evaluación de las políticas públicas** para facilitar la toma de decisiones y la adecuada justificación de dichas decisiones, que es otra de las medidas propuestas, **fomentar la rendición de cuentas**. Otro ejemplo lo encontramos en la mejora de la colaboración público-privada, que es una de las palancas de mejora de la eficiencia que se enumeran en este decálogo. En este sentido, la **mayor transparencia en los sistemas de contratación públicos** alienta la **participación por**



parte de un mayor número de empresas, al tiempo que para dichas empresas participar en estos procesos más transparentes también les supone poder **presentar proyectos más ajustados a lo demandado y menores costes en los procesos**. Ello supone, en definitiva, **mejorar la calidad de la contratación**, en el sentido de que se **favorece la competencia en la licitación** y **disminuye el nivel de incumplimiento legal**, lo que **supone, a su vez, un ahorro de recursos al obtener contratos más económicos**.

2 GESTIÓN PROFESIONALIZADA E INDEPENDIENTE

Otra característica importante que muestran los sectores públicos más modernos y eficientes es el de **una mayor profesionalización en la gestión**. Se debe tratar de evitar una gestión altamente politizada, intentando que, en la medida de lo posible, **dicha gestión esté regida por profesionales independientes**. Se ha demostrado que **incorporar al sector público gestores con talento, que procedan del sector privado, contribuye a la implementación de mecanismos y herramientas típicos de la gestión empresarial**, y ello a pesar de que la estructura de incentivos que opera es muy distinta en sendos sectores.

Para contribuir a esta separación entre política y gestión, una herramienta clave puede ser la descentralización de dicha gestión en unidades creadas a tal efecto, como entidades y agencias. Estas unidades son **más reducidas**, tienen **más flexibilidad**, y **favorecen la profesionalización de la gestión y la relevancia del ciudadano dentro de la misma**. No obstante, **cuando este proceso de creación de agencias se diseña de manera inadecuada o no responde a razones de mejora de la eficiencia, puede generar costes alternativos**, por ejemplo, en términos de fragmentación, que terminan **anulando los ahorros de recursos**, por lo que debe **buscarse un equilibrio** entre ambas cuestiones.

3 EVALUACIÓN CONSTANTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una mejor y continua evaluación de las políticas públicas es fundamental para optimizar el aprovechamiento de los recursos limitados con los que cuentan las diferentes Administraciones. La generalización de estas evaluaciones es recurrentemente recomendada por la OCDE, la Comisión Europea y otros organismos internacionales. Siendo, además, **una herramienta que debería ayudar a priorizar qué necesidades públicas deben atenderse y de qué forma deben atenderse**.

Es muy necesario que se **genere una mayor cultura evaluadora**, de tal forma que estas **evaluaciones se lleven a cabo de forma sistemática** tanto **ex ante**, estimando los **costes y beneficios** de los objetivos que se persiguen, la viabilidad y la necesidad de las actuaciones, las alternativas existentes y la rentabilidad de las mismas, como **ex post**, para medir el **grado de cumplimiento** de los objetivos marcados y la eficiencia y eficacia de las actuaciones desarrolladas. **A partir de estas evaluaciones se deberían mejorar el diseño y el funcionamiento**



de las acciones o programas si se llevan a cabo en ocasiones sucesivas, o determinar que no deben seguir si los resultados no fuesen los adecuados. El análisis coste-beneficio permite aproximar la rentabilidad social de los proyectos, de tal forma que debieran priorizarse aquellos que mayores rentabilidades arrojan en el tiempo.

Además, **es conveniente que estas evaluaciones se realicen tanto internamente como por agencias externas e independientes**, siendo ambas **actuaciones complementarias**. Las **evaluaciones internas** debieran centrarse en determinar **ex ante**, de la forma más realista posible, lo que se puede esperar de los proyectos, mientras que las **agencias externas** debieran evaluar **ex post** los resultados obtenidos y los desajustes con los objetivos marcados. Estas evaluaciones deben **realizarse con la máxima transparencia, con procedimientos claros, con criterios y técnicas homologables, con personal cualificado** para llevarlos a cabo y que tengan **independencia efectiva** en la realización de las tareas que conllevan. En este sentido, también sería positivo que los **resultados** y la **información** con la que se han elaborado estuviesen **disponibles para la sociedad**, para que pudiera contrastarlos en el caso de considerarlo necesario.

En el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** se hacen **propuestas para reforzar la evaluación de las políticas públicas**, incluyendo la creación de un nuevo organismo de evaluación, pero **dicho Plan presenta ciertas inconcreciones e inconsistencias** (Fedea, 2021). Entre ellas, **no concreta cómo se realizará la evaluación de los proyectos**, si mediante análisis coste-beneficio o de forma más laxa, **ni queda claro el compromiso del Gobierno con la independencia del organismo evaluador**, ni de quién debe depender el mismo. Entre las propuestas del informe **destacan la creación de una agencia u organismo independiente de evaluación de políticas públicas** adscrito al Parlamento, así como **reforzar la evaluación ex ante y la evaluación ex post, y facilitar la obtención de los datos necesarios y el adecuado aprovechamiento de esta información**. También destacan el **facilitar el acceso al talento para la correcta realización de estas evaluaciones y el establecer códigos de conducta** del personal y de las entidades participantes en dichas evaluaciones, **similar al existente en las auditorías de cuentas, para garantizar la independencia de los evaluadores**.

4 FOMENTAR LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Una mayor colaboración público-privada es una vía muy relevante para mejorar la eficiencia del gasto de las Administraciones Públicas. En este sentido, **una mayor provisión de servicios públicos por parte del sector privado podría conducir a un aumento de la calidad de los servicios, y a una contención de los costes, por la mayor especialización, eficiencia productiva y potencial innovador de las empresas**, lo que redundaría en ganancias de eficacia y eficiencia del gasto público. El ahorro de costes se vería también **favorecido por la competencia introducida, el aprovechamiento de economías de escala y el traslado de costes fijos al proveedor**.



Además, la externalización hacia el sector privado arroja un **mayor grado de flexibilidad** en la asignación de recursos, **permitiendo respuestas más ágiles** frente a una demanda puntual, específica o cambiante. Por último, el **empleo del contrato como principal mecanismo de gobernanza supone también un impulso a la empresa para mejorar su productividad** de cara a conseguir la renovación de dicho contrato, por lo que **se refuerzan los incentivos tanto de calidad como de costes**.

Algunos **ejemplos contrastados** son el destinar **fondos públicos a los conciertos de sanidad y educación que se presentan como una oportunidad de ahorro** para las cuentas públicas, por los menores costes para la Administración correspondiente, las menores necesidades de personal y el aumento de las expectativas de la sociedad sobre la base del **mejor binomio coste-resultados**.

Otro ejemplo de colaboración público-privada se puede dar en el **ámbito de la digitalización**, en el sentido de **asegurar que la Administración pueda beneficiarse de las tecnologías desarrolladas por el sector privado** como, por ejemplo, el *big data* para **obtener el impacto social** pretendido en los proyectos que se lleven a cabo.

El sector público español presenta unas ratios de externalización, tanto frente al PIB como frente al total del gasto público, **sensiblemente por debajo de la media de la UE y de la OCDE**. Así pues, una mayor externalización por parte del sector público español, donde existe margen en términos comparados, se presenta como una vía que contribuiría a mejorar su eficiencia.

5 FAVORECER LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Para poder **beneficiarse de las ventajas que introducen, en términos de eficiencia y calidad, las dinámicas de competencia**, además de incorporarlas a través de una mayor colaboración público-privada, es fundamental también **favorecer la competencia entre Administraciones**, dentro de la cual cobra una gran relevancia, en el caso de España, **la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas**. La corresponsabilidad fiscal implica que cada comunidad autónoma debe cuadrar sus gastos con sus ingresos, lo que supone **un mecanismo disciplinante en el uso de sus recursos**.

A su vez, la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas implica que **varios modelos de prestación de servicios compitan en coste y calidad**, de forma que es previsible que aquellos modelos más exitosos, que consigan proveer servicios de más calidad a un menor coste, atraigan cada vez más ciudadanos, lo que **supone un estímulo a la eficiencia y a la innovación similar al que provoca la competencia también en el sector privado**.

A su vez, **la descentralización en la prestación de servicios** brinda la oportunidad de ofrecer **servicios adaptados a las necesidades de un contexto territorial** concreto, así como la posibilidad de **probar y experimentar con nuevos modelos de gestión a pequeña escala**, de manera



que, mediante un ejercicio de *benchmarking*, puedan **detectarse las prácticas más exitosas e importarse al resto de Administraciones para su implementación.**

La descentralización fiscal favorece la eficiencia de la gestión pública, pero **dicha descentralización ha de ser simétrica, es decir, debe suponer que la autonomía por el lado del gasto va en paralelo a la autonomía por el lado del ingreso. En España, lo que sucede, en buena medida, es que la descentralización por el lado del gasto es muy alta, pero no sucede lo mismo por el lado del ingreso, donde la descentralización termina siendo muy limitada.** Ello da lugar a un fenómeno de «**ilusión fiscal**» en el ciudadano, que percibe un coste de los servicios prestados que es inferior al real, por lo que se genera un problema de riesgo moral para los gestores públicos, diluyéndose el incentivo a la eficiencia y apareciendo el incentivo perverso de la maximización del gasto.

Por ello, para favorecer la eficiencia y la innovación en la gestión pública y en la prestación de servicios, y disciplinar a las Administraciones en las decisiones de gasto, **se deben tratar de mejorar, en la medida de lo posible, los niveles de corresponsabilidad fiscal. En todo caso, debe preservarse la limitada corresponsabilidad fiscal que existe en la actualidad, y no caminar en la dirección contraria, es decir, no promover un proceso de armonización fiscal, ya sea total o parcial a través del establecimiento de mínimos, que, al cercenar la poca competencia existente, anula los mecanismos tendentes a la eficiencia y refuerza los incentivos para la maximización del gasto público.**

6**MEJORAR LA COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y REDUCIR LA BUROCRACIA**

Evitar duplicidades, aprovechar mejor y compartir la información existente y, en definitiva, una colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, tanto en sus diferentes niveles como entre territorios, **permitiría reducir costes del sector público sin que se resientan los servicios prestados.** En este sentido, **la tecnología y la digitalización brindan una buena oportunidad para agilizar**, de forma transparente, los **procesos de intercambio de información entre Administraciones.**

La **digitalización** permitirá mejorar los procesos de recogida de información, el procesamiento de dicha información y que esta se pueda compartir entre las diferentes Administraciones. Así, ya en el informe CORA de 2013 se señalaba el **registro único y la plataforma de intercambio de datos, para que ciudadanos y empresas no tengan que presentar documentos que ya están recogidos por alguna Administración.**

Además, la **colaboración entre organizaciones públicas** debiera derivar en **ahorros de costes y en la reducción de la burocracia.** Permitiendo **combinar un acercamiento a los ciudadanos, por su organización descentralizada, con mejoras operativas,** al estar la **información**



disponible desde cualquier sitio. Además, esta información debe estar **armonizada** en sus procesos para **facilitar su transmisión**.

El exceso de burocracia existente en la actualidad no beneficia a nadie y genera sobrecostes para las Administraciones y mayores cargas para empresas y ciudadanos. Por ello, es fundamental, para ganar en eficiencia, reducir la burocracia **aprovechando los cambios que vienen de la mano de la digitalización para racionalizar procesos**.

Sin embargo, la digitalización, por sí misma, no es suficiente. Por ello es fundamental aprovechar la oportunidad que brinda, para **incidir en la simplificación de trámites, la reducción de las cargas administrativas y facilitar las gestiones de los usuarios**, no solo a través de las vías telemáticas, sino también a través de cualquier otro medio, **evitando generar brechas digitales**. Hay que ahondar en la **reducción de costes, esperas y desplazamientos que conllevan los trámites administrativos, que en muchas ocasiones no están justificados**. Se debe ir hacia una **regulación más clara y sencilla**, que respete la unidad de mercado y fortalezca la seguridad jurídica.

La mayor **coordinación entre Administraciones** previamente descrita permitiría no solo eliminar redundancias en las solicitudes de información de la que ya se dispone, sino, en general, **reducir las duplicidades y solapamientos existentes** que generan costes tanto a la propia Administración como a los ciudadanos y empresas que interactúan con esta. Como ejemplo (Bustos, 2022), hay que señalar que, desde 2006, a partir del Real Decreto 522/2006, se suprimió el tener que aportar fotocopias del DNI en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado, y de sus órganos públicos vinculados o dependientes, y, sin embargo, sigue siendo una práctica habitual.



7 MAYOR FLEXIBILIDAD Y ORIENTACIÓN AL MÉRITO EN EL EMPLEO PÚBLICO

La importancia del empleo público, tanto en términos de coste sobre el total del gasto público (más de la mitad del gasto público corresponde a sueldos y salarios) como en términos de porcentaje sobre el empleo total (17,4% del empleo total en 2021), **hace necesaria la búsqueda de su eficiencia y el aumento de su productividad**, lo que redundará en un mejor servicio a los ciudadanos y una mejora de la productividad global de la economía.

Una apuesta decidida por la digitalización del sector público redundaría en un aumento de su eficiencia. Para ello, además de dotar a las Administraciones de los sistemas y los programas adecuados, es necesario adaptar los procedimientos y, sobre todo, **formar a los empleados públicos en el uso de estas tecnologías**. En este sentido, cabe destacar el notable envejecimiento existente entre los empleados públicos, principalmente en aquellos que forman parte de la Administración estatal (el 64% de los empleados de la Administración estatal tiene más de 50 años y el 43,5% de los empleados públicos tienen entre 50 y 59 años), que en muchos casos presentan ciertas carencias en el uso de las nuevas tecnologías. Por ello,

sería muy deseable poner en marcha programas de formación continua para los empleados, al tiempo que también deben ir **adecuándose las nuevas contrataciones con los perfiles necesarios para facilitar la modernización** y la digitalización de las **Administraciones Públicas**.

Además, **es conveniente mejorar las posibilidades de una mayor carrera profesional** dentro de la Administración, lo que **permitiría una mejor atracción del talento**. Pero, adicionalmente, es fundamental que los procesos de renovación del personal tengan en cuenta cuáles son los **nuevos perfiles que se demandarán en el futuro**, y los cambios que se están produciendo en la actualidad.

En relación con lo anterior, habría que **dotar al empleo público de una mayor flexibilidad**, que permita una mejor adaptación a los cambios y necesidades que la sociedad demanda. Para ello, sería conveniente **reducir el número de cuerpos y escalas dentro de las Administraciones** para **facilitar la reconversión de empleados hacia diferentes ocupaciones**. También sería oportuno **reducir rigideces que, en ocasiones, dificultan el poder realizar cambios organizativos**, siendo necesario ir hacia una mayor movilidad de personas y recursos, que **permitan atender situaciones coyunturales**.

8 PRESUPUESTO BASADO EN EL DESEMPEÑO

El **establecimiento de incentivos orientados al desempeño** no debería aplicarse solo al empleo público, sino que **se extiende también al ámbito de la asignación de recursos**. La introducción de los **presupuestos basados en resultados, que tengan en consideración** a la hora de establecer la dotación de recursos, **la aplicación y el desempeño de las distintas áreas y proyectos**, supone una palanca clave para mejorar la gestión pública, en tanto que **contribuye a detectar ineficiencias, prioridades y áreas de mejora**. Además, **supone el establecimiento de incentivos de eficiencia y eficacia para los gestores públicos, ya que los recursos que obtengan dependerán del buen desempeño y no del nivel de fondos empleados**. Se ha comprobado que los países que cuentan con algún tipo de implementación de presupuestos basados en desempeño mantienen **bajos niveles de incumplimiento legal, una mejor rendición de cuentas y unos canales de comunicación más abiertos entre ciudadanía y Gobierno**.

A pesar de las ventajas del presupuesto orientado al desempeño, **el criterio dominante en la elaboración de presupuestos sigue siendo el incrementalista**, que toma como punto de partida el gasto realizado en el ejercicio anterior para aumentarlo en función de determinadas pautas, como el incremento de la inflación, pero **ignorando cuáles son las necesidades reales de gasto**. Este criterio incrementalista supone la **anulación de cualquier estímulo a la mejora de la eficiencia** que pudiera derivarse de un adecuado sistema de información y control, **generando el incentivo perverso de que algunas unidades administrativas pueden tender a realizar gastos no imprescindibles**, con la finalidad de **no ver menguada su dotación presupuestaria al siguiente año**.



La **herramienta fundamental** de un presupuesto basado en resultados **es la información sistemática, fiable y oportuna** sobre los resultados de las acciones de gasto. Por ello es clave que se definan, explícitamente, los objetivos y resultados, y se elaboren y proporcionen indicadores clave de desempeño. Este es, probablemente, el mayor desafío: **mantener y proporcionar la información sobre los resultados de una manera simple, asequible y útil.**

9 TRATAMIENTO DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS COMO CLIENTES

El proceso de modernización de las Administraciones Públicas debe perseguir una Administración más ágil, que reduzca su burocracia y facilite los tramites, así como la comunicación con dicha Administración por todos los canales, aprovechando, para ello, también las oportunidades que ofrece la digitalización. Pero, al mismo tiempo, **este proceso de modernización debe servir para que cambie la relación de las Administraciones con ciudadanos y empresas, dejando de considerarles como un sujeto pasivo o receptor, para situarles como un elemento central.** Se debe **transformar el concepto de Administración orientada a gestionar, tutelar y proteger derechos por el de una Administración centrada en la prestación de servicios y comprometida con la calidad de dichos servicios.**

Al igual que ocurre en la gestión del mundo empresarial, con la priorización de los clientes, **las Administraciones Públicas deben considerar a las personas y a las empresas como sus clientes y estar al servicio de estas, y no que sean los ciudadanos los que estén al servicio de las Administraciones,** y menos aún que se transmita la percepción de que las Administraciones estén al servicio de los trabajadores que hay en ellas.

Se ha de **modificar**, en profundidad, la **cultura administrativa** para que sea **más receptiva**, siendo **más comprensible, más accesible, fomentando la participación activa y respondiendo a las necesidades de los ciudadanos.** Sin embargo, los organismos públicos aún encuentran dificultades y resistencias para convertirse en instituciones orientadas hacia la prestación de servicios, mostrando carencias en solventar determinados problemas y en responder a las necesidades de empresas y ciudadanos. Por ello, hay que incidir en reducir la burocracia, evitando perversiones en el comportamiento de dicha burocracia que puedan derivar en **demoras innecesarias, colas injustificadas, falta de amabilidad o exceso de documentación exigida, entre otros factores, que disminuyen la calidad de los servicios prestados** y deterioran la imagen de las Administraciones por parte de la ciudadanía, que puede cuestionar su utilidad, así como su eficacia y eficiencia.

Se deben **optimizar los canales de comunicación**, tanto presenciales como por otros medios, para **tener un mayor conocimiento de las necesidades de ciudadanos y empresas y mejorar la atención prestada**, disponiendo de **una Administración más cercana y eficiente.** Para ello, se deben simplificar procesos, delimitar claramente las responsabilidades e informar sobre quién asume las competencias, con total transparencia en la toma de decisiones y en la gestión.



Las Administraciones deben colaborar con los ciudadanos, ofrecerles productos y servicios de calidad, **prestando atención a sus necesidades y otorgando a los ciudadanos mayores niveles de participación**. La apuesta por la mejora de la calidad debe ser integral, tanto a nivel interno con evaluaciones internas, como en la percibida por los ciudadanos. Para ello, deben tenerse en cuenta sus sugerencias y considerarse sus valoraciones, lo que permitirá seguir mejorando la calidad de los servicios prestados y fomentar, así, una mayor y más sencilla utilización de dichos servicios por parte de personas y empresas.

10 DIGITALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Una **apuesta decidida por la digitalización** es fundamental para incidir en la mejora de la eficiencia del gasto público, en tanto que **contribuye, de manera transversal, al logro del resto de los objetivos enumerados**. Por un lado, la mayor digitalización **favorece el proceso de transparencia** por parte de las Administraciones Públicas, como ya se ha señalado. Por otro lado, **hace más accesible dicha Administración a la sociedad, reduce costes y plazos en las gestiones** con ciudadanos y empresas, y **facilita una mayor coordinación** entre los diferentes niveles de la Administración. Además, permite **simplificar reglas y procesos**.

Una mayor digitalización facilita el **mejor reaprovechamiento de la información existente** entre diferentes niveles de la Administración, e **impulsa la utilización generalizada de la Administración electrónica por parte de la ciudadanía y de las empresas, particularmente por las pymes**. Además, está en línea con el objetivo estratégico de conectividad fijado por la Comisión Europea, donde todos los agentes económicos puedan tener una conectividad ultrarrápida en el año 2025.

El aprovechamiento de la **tecnología blockchain** para agilizar de forma transparente los procesos de intercambio de información entre Administraciones y usuarios, garantizando la integridad de los datos; potenciar el **cloud computing** como medio para compartir información entre Administraciones y mejorar los servicios a los ciudadanos; **actualizar la política de open data** para potenciar la reutilización de la información del sector público, son herramientas que, junto con otras como la **inteligencia artificial** o el **big data**, pueden servir para mejorar la eficiencia de la Administración Pública. Además, **el conocimiento de este tipo de herramientas también es algo que debe tenerse en cuenta en los procesos de contratación pública y para la formación del personal existente**.

Facilitar el acceso de las pymes en los concursos y en la contratación pública **a través de una mayor digitalización**, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, así como **medidas para digitalizar los procesos de tramitación urbanística y la concesión de licencias de obras**, entre otros, son elementos que puede favorecer una mayor **dinamización de la actividad económica**.



Como ejemplos de buenas prácticas cabe resaltar que **Estonia** es un país que se utiliza como referencia por la digitalización de su Administración Pública, facilitando y simplificando tramites a los usuarios, pero no es el único. En **Finlandia** la digitalización ha dotado a la Administración de mayor flexibilidad, permitiendo reducir costes para las empresas, facilitando la participación de los ciudadanos, configurándose, además, como una herramienta útil en áreas como la salud, la integración social, la educación, la seguridad y en la provisión de servicios sociales, entre otras. También en **Suecia** hay proyectos de digitalización para favorecer la integración de inmigrantes, mientras que en **Bélgica** existen experiencias de apoyo a los servicios sociales, y **Hungría** cuenta con ejemplos que muestran cómo se ha aprovechado la digitalización para la detección y el tratamiento médico de ciertas enfermedades, reduciendo la dependencia hospitalaria de los pacientes, al tiempo que mejora su calidad de vida.

Referencias bibliográficas

- ADAME, V. y TUESTA, D. (2017): «The labyrinth of the informal economy: measurement strategies and impacts», *Working Paper 17/18*, BBVA Research.
- AFONSO, A. y GASPAR, V. (2006): «Excess burden and the cost of inefficiency in public services provision», *Working Paper series*, n.º 601/2006, European Central Bank.
- AFONSO, A. y KAZEMI, M. (2017): «Assesing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries», en BÖKEMEIER, B. y GREINER, A. (Eds.): *Inequality and Finance in Macrodynamics: Dynamic Modeling and Econometrics in Economics and Finance*, Springer.
- AFONSO, A. y SCHUKNECHT, L. (2019): «How “Big” Should Government Be?» *Research in Economics and Mathematics Working Paper 078-2019*. Marzo.
- AFONSO, A. y TOVAR, J. (2011): «Economic Performance and Government Size», *ECB Working Paper n.º 1399*, European Central Bank.
- AFONSO, A., GOMES, P. y ROTHER, P. (2011): «Short and Long-run Determinants of Sovereign Debt Credit Ratings», *International Journal of Finance and Economics*, 16(1), pp. 1-15.
- AFONSO, A., JALLES, J. y VENÂNCIO, A. (2019): «Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison», *EconPol Working Paper 25/2019*, European Network of Economic and Fiscal Policy Research.
- (2021a): «Do financial markets reward government spending efficiency?» *EconPol Working Paper*, n.º 62, ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Múnich.
- (2021b): «Structural Tax Reforms and Public Spending Efficiency», *Open Economies Review*, pp. 1017-1061.



- AFONSO A., ROMERO, A. y MONSALVE, E. (2013): «Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America», *SSRN Electronic Journal*.
- AFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2005): «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice* 123(3-4), pp. 321-347.
- ALESINA, A., FAVERO, A. C. y GIAVAZZI, F. (2019): «Effects of Austerity: Expenditure and Tax-based Approaches», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, n.º 2, Spring 2019.
- ASPACHS, O., CAMPOS, A., GUAL, J. y MONTORIOL, J. (2016): «La eficiencia del sector público, clave para la consolidación fiscal», *CaixaBank Research*.
- BAREA, J., MARTÍNEZ, J. A. y MIQUEL, A. B. (2014): «El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz. La implantación del presupuesto base cero en la Administración Pública española», *Presupuesto y Gasto Público* 76/2014, pp. 11-34. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- BAUHR, M., CZIBIK, Á., LICHT, J. y FAZEKAS, M. (2019): «Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption», *Governance*.
- BECERRA, D. L. (2017): «La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar», *Revista de Economía Crítica*, n.º 23, primer semestre, ISSN 2013-5254.
- BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2017): «La Teoría Económica de las Reformas Fiscales: análisis y aplicaciones para España», *Papeles de Economía Española*, n.º 154, p. 263.
- BUSTOS, G. (2022): «Impacto de la transformación digital en las personas (I): un ciudadano a la búsqueda del paraíso administrativo», *Capital Humano*, n.º 373, Sección Administración/ Artículos, marzo, Wolters Kluwer.
- CALDERÓN, C. (2022): «La necesaria reforma fiscal en España para adaptar y ajustar nuestro sistema tributario a la realidad económica y laboral del siglo XXI», *Libro Blanco para la reforma fiscal en España*, Instituto de Estudios Económicos.
- CARTA, G. y POU, V. (2018): «Análisis Regional España Sector Público: productividad y nuevas tecnologías», *Expansión*.
- DÍAZ, D., CLIFTON, J. y ALONSO, J. (2013): «Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size», *Public Management Review*. 17.



EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR TAXATION AND CUSTOMS UNION (2021): *Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom: 2021 edition*, Publications Office, 2021.

 <https://data.europa.eu/doi/10.2778/843047>

FEDEA (2021): «La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma», Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19, *Fedea Policy Papers* - 2021/09.

FERNÁNDEZ, Y., FERNÁNDEZ, J. M. y RODRÍGUEZ, A. (2008). «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas», *Pecunia*, 6, pp. 75-105.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): «Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024».

GREVE, C., EJERSBO, N., LÆGREID, P. y RYKKJA, L. H. (2020): «Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments», *International Journal of Public Administration*, Volume 43, 2020 - Issue 8.

GRUPO BANCO MUNDIAL (2021): *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Disponible en info.worldbank.org/governance/wgi/

HAMMERSCHMID, G., VAN DE WALLE, S., ANDREWS, R. y MOSTAFA, A. (2018): «New Public Management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-country top executive survey», *International Review of Administrative Sciences*, 85.

HOSPIDO, L. y MORAL-BENITO, E. (2015): «Algunos determinantes de las diferencias salariales entre los sectores público y privado en España», *Boletín Económico del Banco de España*, febrero, Banco de España.

IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER (2021): *IMD World Competitiveness Yearbook 2021*. Lausanne: IMD-Institute for Management Development.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020): «Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora», *Informe de Opinión*. Febrero.

-(2021): «Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria», *Colección Informes*. Diciembre.

LAPUENTE, V. y VAN DE WALLE, S. (2020): «The effects of new public management on the quality of public services», *Governance* 33(1).

MEDINA, L. y SCHNEIDER, F. (2019): «Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One», *CESifo Working Paper*, n.º 7981, CESifo, Múnich.



NAVARRO, C. (2019): «El efecto de los costes laborales de los empleados públicos en el aumento del gasto público. “La enfermedad de costes de Baumol”», *Presupuesto y Gasto Público* 94/2019, pp. 63-72. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

OCDE (2016): *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. París: OECD Publishing.

– (2017): *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.

– (2018): *Survey on Policy Evaluation*. París: OECD Publishing.

– (2019): *Government at a Glance 2019*. París: OECD Publishing.

– (2020): *Improving Governance with Policy Evaluation Lessons From Country Experiences*. París: OECD Publishing.

ONRUBIA, J. (2005): «Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales», *Ekonomiaz* n.º 60, Vol. I, Tercer Cuatrimestre.

PRIOR, D. (2011): «Eficacia, Eficiencia y Gasto Público. ¿Cómo mejorar?», *Revista de Contabilidad y Dirección*, vol. 13, pp. 11-20.

ROBINSON, M. y LAST, D. (2009): «Un modelo básico de presupuestación por resultados», Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2021): «Índice de Percepción de la Corrupción 2021».

VIVAS, C. (1998): «Indicadores de gestión para las entidades públicas», *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, ISSN 1577-2403, n.º 45, 1997-1998, pp. 35-37.



El gran pacto del gasto público

RAFAEL ORTIZ CALZADILLA

Catedrático de Hacienda Pública
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

España está inmersa en una grave crisis económica, política y social, y sus instituciones deben acometer las medidas necesarias para superarla. Entre otras medidas, es necesaria una profunda reforma del gasto público que ponga freno a la escalada del déficit y de la deuda pública que nos puede abocar al fracaso.

El primer paso para lograr una reforma del gasto público en España exigiría un gran pacto entre las instituciones, y de todos los partidos políticos y grupos sociales que permitieran introducir las modificaciones legislativas, e incluso constitucionales, necesarias para llevarla a cabo. Dicho gran pacto tendría como principal objetivo diseñar un marco de principios, criterios y prioridades jerarquizando los gastos e introduciendo limitaciones no solo en términos cuantitativos sino también en términos cualitativos.

La reforma debería prever un riguroso estudio de la adecuación de las propuestas de gasto público a las limitaciones cuantitativas y cualitativas que se establecieran en el marco normativo. Las propuestas de reforma podrían estructurarse en capítulos referidos a la organización político-administrativa del Estado; la jerarquización en la asignación de recursos al gasto público; el estudio de fuentes alternativas de financiación a la impositiva como es el copago; la evaluación de inversiones con indicadores coste-beneficio; la evaluación de políticas públicas y de la diligencia debida de los gestores públicos; y el reforzamiento de los órganos de control interno y externo del gasto.



«¿Por qué fracasan los países?» es el título de un interesante libro de dos profesores norteamericanos, Daron Acemoglu, del Massachusetts Institute of Technology (MIT), y James A. Robinson, de la Universidad de Harvard. Ha constituido un éxito editorial en todo el mundo. Solo en España se han publicado siete ediciones en poco más de un año. Parten de un ejemplo, la ciudad de Nogales, una ciudad dividida por un muro en dos partes, una situada en el Estado de Sonora, en México, y la otra en Arizona, en los Estados Unidos, y llegan a una interesante conclusión. Los indicadores económicos (PIB, renta per cápita), sanitarios (mortalidad infantil, esperanza de vida) y culturales (alfabetización, estudios secundarios) de ambas partes de la ciudad son muy diferentes, aunque ambas partes de la ciudad comparten clima, geografía y procedencia demográfica. Según los autores, no son ni el clima, ni la geografía ni la demografía los elementos que producen dichas diferencias, sino que **las instituciones de cada país son las que determinan la prosperidad o pobreza de los países**. Al frente de las instituciones están personas, por lo que **resulta esencial, para que prospere un país, que las instituciones que lo gobiernan estén en manos de personas con la adecuada preparación, honestidad y espíritu cívico para regirlas**. España está inmersa en una grave crisis, no solo económica, sino también política y social, y sus instituciones deben acometer las medidas necesarias para superarla. Entre otras medidas, una profunda reforma del gasto público que ponga freno a la escalada del déficit y de la deuda pública que nos puede abocar al fracaso. Veamos posibles pasos para dicha reforma.

En primer lugar, **una reforma del gasto público requiere un gran pacto entre las instituciones. Ello exigiría que las personas que las rigen antepongan el bien del país al mero afán de poder y a las estériles diatribas políticas que tanto desalientan a los ciudadanos**. En España lo anterior puede sonar a utópico en estos momentos; todos los gobiernos han planteado reformas tributarias con subida de impuestos, idéntico interés deberían mostrar por alcanzar un gran pacto para la reforma del gasto. Máxime dados los numerosos casos de indebida aplicación de los impuestos pagados por los ciudadanos y los elevados niveles de déficit y deuda pública existentes. España pudo hacer la transición económica y política gracias a los **Pactos de la Moncloa de 1977**. Adolfo Suárez consiguió un gran pacto de los líderes de los partidos de todo el arco político desde Manuel Fraga, de Alianza Popular, hasta Santiago Carrillo, del Partido Comunista, pasando por los partidos del centro y los nacionalistas. Los líderes políticos tuvieron la honestidad y la inteligencia de escuchar a solventes profesionales económicos y jurídicos para sentar las bases de una gran reforma económica y política que permitió la transición a la democracia. En 1992 se firmó otro gran pacto, el **Tratado de Maastricht**, que fue esencial en el desarrollo de la Unión Europea. Más recientemente los **Fondos Next Generation EU** suponen otro gran pacto para paliar los daños de la pandemia. Por tanto, **el primer paso para lograr una reforma del gasto público en España exigiría un gran pacto de todos los partidos políticos y grupos sociales que permitieran introducir las modificaciones legislativas, e incluso constitucionales, necesarias para llevarla a cabo con la generosidad suficiente cediendo, parcialmente, en sus presuntos planteamientos ideológicos**. Los pactos citados impusieron limitaciones a las facultades discrecionales de los gobiernos. El Tratado de Maastricht estableció la limitación del déficit al 3 por ciento del PIB y la deuda pública al 60 por ciento del PIB. Por tanto, limitó las facultades de los gobiernos de los miembros de la



Unión Europea en materia de gasto. Los fondos Next Generation EU dotarán a España, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con hasta 140.000 millones de euros con una asignación obligada a determinados hitos y objetivos. **La situación económica actual de España, con un déficit en 2021 en torno al 8 por ciento y una deuda cercana al 120 por ciento del PIB, exige un gran pacto para la reforma del gasto público antes de que nos sea impuesta por las autoridades comunitarias. Dicho gran pacto tendría como principal objetivo diseñar un marco de principios, criterios y prioridades jerarquizando los gastos e introduciendo limitaciones no solo en términos cuantitativos sino también en términos cualitativos.** En los párrafos que siguen se sugieren posibles líneas de actuación para conformar el marco normativo citado. En el diseño de dicho marco deberían participar, además de los responsables políticos, **acreditados profesionales económicos, sociales y jurídicos** como se hizo en los Pactos de la Moncloa. Las limitaciones a la discrecionalidad de los gobiernos en la utilización de los impuestos que pagan los ciudadanos deberían contar con un adecuado soporte normativo conteniendo el marco de principios y criterios al que debería ajustarse la elaboración de los programas electorales por los partidos políticos.

En segundo lugar, **la reforma debería prever un riguroso estudio de la adecuación de las propuestas de gasto público a las limitaciones cuantitativas y cualitativas que se establecieran en el marco normativo indicado en primer lugar.** Las propuestas de reforma podrían estructurarse en capítulos referidos a la **organización político-administrativa del Estado**; la **jerarquización en la asignación de recursos al gasto público**; el **estudio de fuentes alternativas de financiación a la impositiva como es el copago**; la **evaluación de inversiones con indicadores coste-beneficio**; la **evaluación de políticas públicas y de la diligencia debida de los gestores públicos**; y el **reforzamiento de los órganos de control interno y externo del gasto**. Bastaría con tomar como referencia ejemplos muy ilustrativos ampliamente divulgados por los medios de comunicación como base para proponer la reducción, e incluso eliminación, de gastos. Citemos algunos **gastos cuestionables**: las carteras del gobierno en España se han incrementado hasta **22 ministerios**, mientras que Alemania tiene 13, a pesar de tener una mayor población y un menor grado de descentralización que España; en este sentido, el traspaso de competencias a las comunidades autónomas ha reducido las atribuidas a muchos ministerios, a pesar de lo cual, en vez de reducir su número ha sido ampliado; en España existen más de **8.000 municipios** de los cuales el 61 por ciento tienen menos de mil habitantes, con la pérdida de eficiencia producida al no aprovechar las economías de escala que se podrían obtener con la fusión de pequeños municipios; la cuestionable asignación de **vehículos oficiales** a alcaldes de muchos municipios de mediana o reducida dimensión; la existencia, en muchas capitales de provincias, de tres **oficinas de turismo**, municipal, provincial y autonómica; la proliferación de **televisiones y radios públicas**, autonómicas y municipales, en algunos casos simples medios de propaganda política, que no se autofinancian y lo hacen con cargo a los impuestos pagados por todos los ciudadanos, aunque no sean usuarios de las mismas; la **gratuidad en la entrada a muchos museos y monumentos públicos** supone un elevado gasto que podría reducirse con el copago; los **reducidos precios aplicados en las universidades públicas** independientemente del nivel de recursos económicos de los usuarios; el rescate de las **autopistas radiales de Madrid** se estima que va a costar a los contribuyentes alrededor



de 4.000 millones de euros; los **fraudes de los ERE y de la formación en Andalucía** hurtaron cerca de 1.000 millones a las arcas públicas; la Junta de Andalucía dilapidó 137 millones en 2011 en Santana Motor según datos de la UDEF; las **infraestructuras de dudosa justificación** como la proliferación de aeropuertos en la mayoría de las provincias españolas; y, aunque puedan parecer puramente anecdóticos, los ejemplos del reducido apartamento de la presidenta de la Comisión Europea en Bruselas comparado con las amplias **residencias de muchos de los cargos** equiparables de Madrid o de cualquier comunidad autónoma; y la estrechez y el apiñamiento en los escaños de la Cámara de los Comunes británica con la **amplitud de espacio y dispositivos en nuestro Congreso y Senado**, muestran una muy distinta consideración del esfuerzo fiscal de los ciudadanos. **Aparecen tantos casos en los medios que el contribuyente confía cada día menos en la utilización que se hace de sus impuestos.** Los responsables del estudio de la reforma del gasto público tendrían una fuente importante de información con solo acudir a las hemerotecas, los informes de la UDEF, la UCO, la Fiscalía y el Tribunal de Cuentas, que recogen múltiples supuestos de indebida o ineficiente aplicación de los recursos públicos.

En tercer lugar, una vez analizados los supuestos de gastos que deberían ser objeto de reducción, o incluso de eliminación, **habría que jerarquizar la asignación de recursos a servicios que sean más prioritarios para los ciudadanos y proceder a la reasignación de recursos a esas partidas de gastos.** En una *Tercera* de ABC¹ sobre la reforma fiscal mencionaba la insuficiente financiación pública en tres ejemplos que claman al cielo como son los de la **Fundación Luzón**, dedicada a la atención a enfermos de ELA; la **Fundación Cudeca**, que atiende gratuitamente a enfermos terminales de cáncer; y el caso de las **prótesis de Sara Almagro**, joven deportista subcampeona mundial de surf adaptado, que perdió las cuatro extremidades por una septicemia. Presumo que ningún dirigente político serio cuestionará que los casos indicados, y muchísimos otros más que podrían citarse, merecen una atención prioritaria respecto a otros como son las numerosas subvenciones concedidas a asociaciones con fines lúdicos o culturales mucho menos prioritarios. Lo ideal sería contar con recursos para atender todas las demandas sociales, pero **cuando el país tiene serios problemas de déficit y deuda pública no es admisible que se dejen de atender casos como los citados en primer lugar por falta de recursos y, sin embargo, que los haya para temas menos prioritarios.**

En cuarto lugar, **las decisiones de las inversiones públicas no deberían adoptarse sin aplicar metodologías adecuadas como la de coste-beneficio en las propuestas de inversión al igual que hacen las empresas privadas aplicando la tasa interna de retorno y otros indicadores económicos.** Desafortunadamente **muchas inversiones públicas en infraestructuras viarias, aeropuertos, universidades, etc. se han realizado, fundamentalmente, por razones políticas y, en algunos casos, no han estado justificadas por razones económicas ni sociales.** El ejemplo citado del coste de recuperación de las autopistas radiales de Madrid, evaluado en 4.000 millones de euros, es un claro exponente de la impropiedad de dichas inversiones y lo mismo podría decirse de muchas autovías que duplican las infraestructuras existentes de buenas

¹ https://www.abc.es/opinion/abci-rafael-ortiz-calzadilla-otra-reforma-fiscal-202202102227_noticia.html



carreteras convencionales con congestión de tráfico reducida a los fines de semana, lo que no deja de ser un auténtico lujo para un país con escasos recursos y una elevada deuda pública. La existencia de aeropuertos sin tráfico o con un mínimo tráfico, como los de Ciudad Real, Albacete o Castellón; la duplicidad de aeropuertos en una sola provincia como La Coruña y Santiago; o la existencia de tres aeropuertos en una comunidad autónoma como la vasca, con una superficie muy reducida y una perfecta interconexión con una buena red de autopistas. Lo mismo se podría decir de la proliferación de universidades públicas en cada capital de provincia en vez de dotar y retribuir mejor al profesorado y al personal investigador evitando la emigración de titulados a otros países.

En quinto lugar, **se debería hacer un riguroso estudio de la aplicación del copago, como financiación alternativa a la impositiva, en determinados servicios públicos.** La financiación de los bienes públicos se realiza con impuestos cuando no hay rivalidad en su consumo e imposibilidad de aplicar el principio de exclusión como ocurre en la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones diplomáticas. Sin embargo, esto último no ocurre con otros servicios públicos como son la **sanidad**, la **enseñanza universitaria**, la **entrada a museos y monumentos**, las **emisoras de televisiones públicas** e incluso el polémico tema de la utilización de las **autovías**, explicable por la elevada carga fiscal que recae sobre los automóviles y los combustibles. En estos servicios se puede individualizar a los beneficiarios de los mismos y son recibidos con carácter gratuito o con precios públicos muy reducidos por el usuario y financiados con cargo a los impuestos de todos los ciudadanos, aunque no sean usuarios de los mismos. **La función de mejorar la redistribución de la renta se debe realizar suministrando gratuitamente a los ciudadanos, que no tienen suficientes recursos económicos, servicios financiados con los impuestos pagados por los que tienen mayor capacidad económica. Pero esa función redistributiva queda totalmente desvirtuada cuando se suministran dichos servicios de forma gratuita, y con carácter universal, en los casos en los que se pueden identificar los usuarios porque benefician no solo a los que no tienen recursos económicos sino también a quienes los tienen.** Estas paradojas las encontramos en los reducidos precios públicos de la enseñanza universitaria; en la disyuntiva de copago o gratuidad en la sanidad pública cuando hay congestión en la atención primaria, largas listas de espera y despilfarro por la acumulación de medicamentos en los hogares; en la gratuidad de los museos y otros establecimientos culturales públicos; o en los servicios de las emisoras de televisión pública.

La financiación de los servicios citados absorbe muchos recursos públicos y el **copago** permitiría, en la **enseñanza universitaria pública**, la financiación de más y mejores becas para quienes realmente las necesitan; una mejor retribución del personal docente e investigador; y unos mejores programas de investigación evitando que el capital humano que formamos en nuestras universidades emigre a otros países que se aprovechan del esfuerzo económico hecho en España para formarles. En la **sanidad pública** permitiría dotar de más plazas y de mejor retribución del personal sanitario evitando la fuga del mismo a otros países y la reducción de las listas de espera; una menos cicatera financiación de prótesis; ampliar la atención de cuidados paliativos y de enfermedades raras; y el desarrollo de programas de investigación clínica evitando que nuestros investigadores se vean obligados a emigrar y la gran



dependencia científica de otros países. **Es indudable que plantear que dichos servicios dejen de ser total o parcialmente gratuitos es un tema que a nadie agrada, por lo que no resulta políticamente correcto plantearlo y los grupos políticos, independientemente de su orientación ideológica, no se atreven a hacerlo por el coste electoral que pudiera tener. El copago evitaría subir impuestos para mejorar los servicios citados y se aplicaría discriminando a los ciudadanos según su nivel de renta de forma que se seguiría aplicando la gratuidad a ciudadanos de baja renta y a los demás se les graduaría en función de la misma. Fundamentando adecuadamente las razones existentes para su planteamiento y, sobre todo, poniendo de manifiesto claramente las ventajas que se pueden derivar para la mayoría de los ciudadanos, las propuestas de copago resultarían aceptables como ocurre en otros países de nuestro entorno. El copago bien aplicado contribuye a una mejor distribución de la renta y a optimizar el estado del bienestar en contra de la postura sostenida por los que defienden la tesis del usuario gratuito para todos los servicios públicos.**

En sexto lugar, **habría que reforzar el control de la correcta aplicación del gasto público evitando los desvíos a fines ilícitos en tantos casos de corruptelas como aparecen diariamente en los medios. También debería reforzarse la evaluación de políticas públicas como medida para verificar si son eficaces y reducir el gasto de aquellas que no lo sean, y verificar la diligencia debida de los gestores públicos, esencial en las políticas de gasto.** En los ingresos públicos existe un eficaz organismo encargado de la detección de supuestos de fraude tributario, la Agencia Estatal de Administración Tributaria con un equipo humano y material muy importante. A pesar de ello **el nivel de economía sumergida en España sigue siendo muy superior a la media de la Unión Europea. Pero si es elevado el fraude tributario también lo es el fraude fiscal en el gasto público. Los órganos encargados del control del gasto, fundamentalmente la Intervención General de la Administración Estado, de la Seguridad Social y de las CC. AA. en el control interno, y el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las CC. AA. necesitarían una mayor dotación de medios materiales y humanos para acometer su tarea con mayor eficacia centrandos su control no solo en cuestiones de legalidad y regularidad financiera sino también en aspectos de eficacia, economía y eficiencia del gasto.** Cada día los medios de comunicación ofrecen numerosos ejemplos de utilización indebida de los recursos públicos, algunos de los cuales, incluso, podrían constituir presuntos **supuestos de malversación de caudales públicos** como lo ponen de manifiesto las numerosas actuaciones de la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEP) de la Policía Nacional y de la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil.

En conclusión, **una reforma fiscal del lado del gasto público exigiría, como requisito previo e imprescindible, lograr un gran pacto entre las fuerzas políticas y sociales para diseñar un marco normativo con principios y criterios que incluyan limitaciones cuantitativas y cualitativas del gasto; un control de la adecuación de las propuestas de gasto al marco normativo establecido; la jerarquización de gastos reasignando partidas de gastos decididas por motivaciones políticas a servicios más esenciales para el ciudadano; la aplicación de técnicas coste-beneficio en la evaluación de las inversiones públicas evitando que se realicen por razones de oportunidad política; el estudio del copago como fórmula alternativa a**



la impositiva en la financiación de servicios públicos con beneficiarios identificables como son la sanidad, la educación, la cultura, las televisiones públicas o las infraestructuras viarias; y el reforzamiento de los órganos de control del gasto público, de la evaluación de políticas públicas y de la diligencia debida de los gestores para evitar la indebida o ineficiente aplicación de fondos públicos en tantos casos de corruptelas o de utilización de los mismos en el mercadeo de votos.



Aumentos de impuestos o reducciones de gasto: ¿qué es más efectivo para la consolidación fiscal?¹

DANIEL LACALLE

Doctor en Economía y Máster en Investigación Económica
Profesor de Economía Global en IE e IEB
Economista jefe en Tressis SV

RESUMEN

Desde la Segunda Guerra Mundial, el aumento del gasto público ha sido una de las principales medidas políticas para hacer frente a las recesiones. Existe abundante literatura sobre austeridad y consolidación fiscal para analizar los diferentes planes de estabilización fiscal ejecutados por varios países a escala mundial. Este artículo tiene como objetivo demostrar que los planes fiscales basados en recortes de gastos son más efectivos para lograr el equilibrio de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y el empleo. Se han analizado los resultados de cuatro países, Alemania, Irlanda, España y Chile, y llegado a tres conclusiones. En primer lugar, los países en los que se ha evitado un déficit excesivo registran una mayor estabilidad y sostenibilidad económicas que los países con desequilibrios fiscales. En segundo término, se muestra evidencia empírica de que los planes de estabilización fiscal basados en recortes de gastos son más efectivos que aumentar los impuestos. Y, en tercer lugar, en tiempos de estrés fiscal crítico, puede ser necesario aumentar los impuestos y recortar el gasto para que los planes de estabilización fiscal sean más efectivos. Las políticas tributarias no deben basarse en aumentar los ingresos a cualquier precio. En general, hay evidencia abrumadora de que los aumentos constantes del déficit y del gasto generan multiplicadores fiscales negativos, lo que hace que la economía sea menos productiva y se reduzca el potencial de crecimiento del PIB.



¹ Este artículo es una traducción del documento original de LACALLE, D. (2021): «Increasing Taxes or Spending Cuts: What Is More Effective for Fiscal Consolidation?» *Journal of New Finance*. Vol. 2, n.º 2, Article 1. <https://jnf.ufm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=journal>

1. Introducción

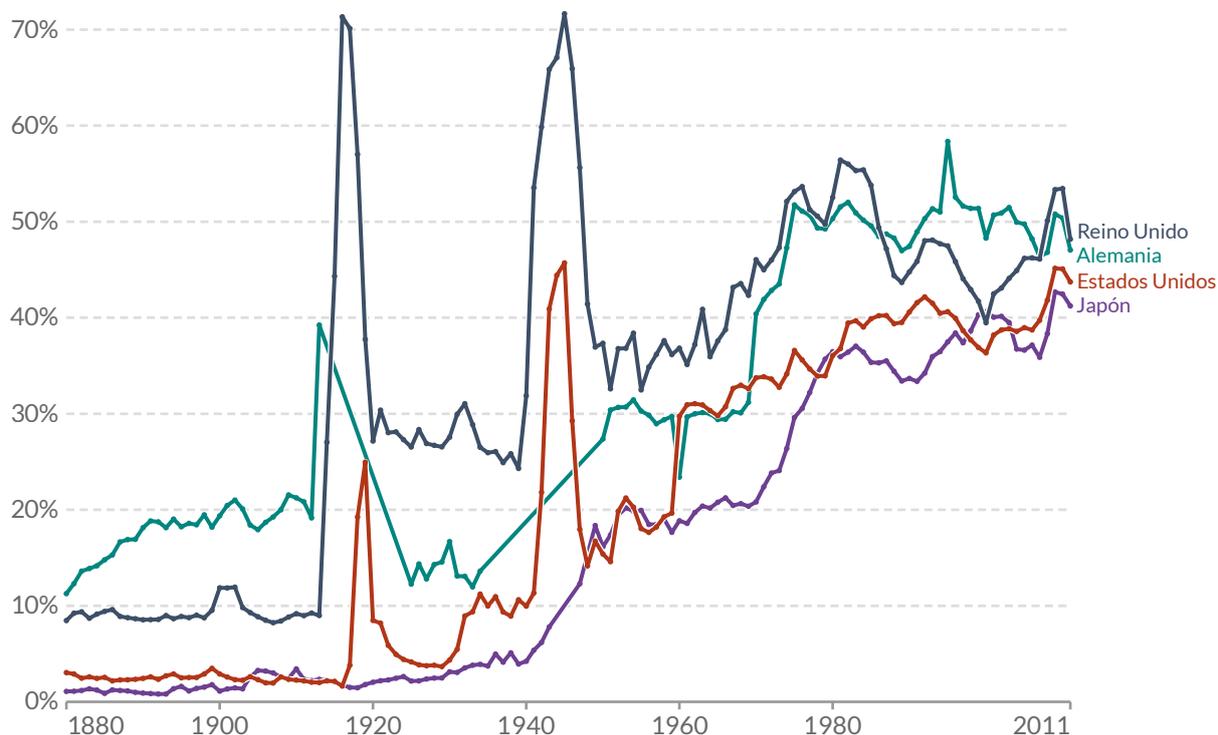
Desde la Segunda Guerra Mundial, la política más implementada para hacer frente a las recesiones ha sido la de incrementar el gasto público. La expansión del estado del bienestar vino de la mano de un incremento de la participación del Estado en la economía. **Según el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre 1945 y 1980, el gasto público experimentó un fuerte crecimiento.** Desde 1980, el crecimiento del gasto público ha ido disminuyendo en los países pioneros de la industrialización; incluso en algunos casos ha disminuido, en términos relativos, en comparación al crecimiento del Producto Interior Bruto. No obstante, a pesar de las diferencias de magnitud, **el gasto público, como porcentaje del PIB, actualmente es superior al de antes de la Segunda Guerra Mundial en todos estos países.**

En concreto, **a finales del siglo XIX, el gasto público de los gobiernos europeos era menor que el 10% del PIB, mientras que en el siglo XXI es superior al 50% en la mayoría de las naciones europeas².**

GRÁFICO 1

Gasto público desde 1880 hasta 2011

Gasto público total, incluidos los gastos de interés del gobierno, como porcentaje del PIB nacional



OurWorldInData.org/government-spending • CC BY

Fuente: Datos del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional.

² <https://ourworldindata.org/government-spending>

En el periodo analizado, ocurrieron numerosos episodios de crisis: dos guerras mundiales, la burbuja de las *puntocom*, la crisis financiera de 2008 y la crisis sanitaria de la covid-19.

El incremento del gasto público, en términos relativos, ha sido aún más importante en términos absolutos debido al incremento del PIB per cápita, la inflación, etc. **La participación del Estado en la economía ha estado en constante expansión e, incluso, en los periodos de moderación en el gasto público apenas se observaron cambios en la participación de esta variable en la economía.**

Este comportamiento conlleva consecuencias negativas. **Las crisis económicas están siendo cada vez más frecuentes y graves, tanto en las principales economías como en las pequeñas**, según Borio (2014). Reinhart y Rogoff (2011) han demostrado que, **con independencia de la causa de la crisis, las consecuencias de estas producen situaciones de estrés fiscal para la mayoría de los países que requieren de la implantación de un plan de consolidación fiscal convincente.**

Desde la Crisis Financiera Global, numerosos informes se han publicado sobre austeridad y consolidación fiscal, con la intención de analizar los diferentes planes fiscales de estabilización desarrollados por varios países.

La finalidad de nuestro análisis es avanzar algunas de las ideas sobre las consecuencias del gasto público y la fiscalidad, y respaldar la literatura existente sobre la necesidad de mantener reglas de estabilidad fiscal. **Nuestro objetivo es demostrar empíricamente que los planes fiscales con restricciones presupuestarias son más efectivos para mantener el equilibrio de las cuentas públicas e impulsar el empleo y el crecimiento económico. También tratamos de demostrar que un incremento de la presión fiscal no funciona como instrumento para la consolidación fiscal, ya que la mayoría de las economías utilizan esos ingresos fiscales para aumentar –no para disminuir– déficits y deuda.**

En la primera parte de este artículo trataremos de explicar las razones por las cuales la estabilidad fiscal es imprescindible; continuaremos presentando literatura empírica que apoya nuestra tesis y finalmente analizaremos algunos planes exitosos de estabilidad fiscal de varios países basados, fundamentalmente, en la eficiencia del sector público y en los recortes presupuestarios.

2. La importancia de la estabilidad fiscal

Un plan de estabilización fiscal solamente es necesario si existe un desequilibrio preexistente que está dañando la economía. Por tanto, los desequilibrios presupuestarios no son irrelevantes. **Un alto nivel de deuda y un aumento de los déficits debilitan el PIB y la inversión** (Checherita *et al.*, 2010). **Un proceso de gasto sin retorno económico perceptible que lleve a un mayor endeudamiento perjudicaría el crecimiento económico y el empleo, y, por ende, haría que las finanzas públicas fueran menos sostenibles.**



A pesar de que la estabilidad fiscal es necesaria, no es suficiente para el buen funcionamiento del sistema económico. **Si analizamos los casos de Alemania, Irlanda y Chile se puede observar cómo han pasado de ser economías con una gran intervención del sector público a un modelo abierto, donde el sector público y el privado colaboran, conjuntamente, para maximizar el crecimiento y el empleo privado debido a la moderación del gasto público y a la reducción de la cuña fiscal y administrativa.**

Un Estado que garantice la seguridad física, jurídica e inversora se ha demostrado que es el más eficiente para impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza y la desigualdad. No obstante, **cuando el sector público representa más del 45% del PIB y el gobierno recurre a la represión financiera y al aumento de los impuestos para reducir los desequilibrios fiscales, pueden surgir las consecuencias no deseadas del efecto *crowding out* y de procesos de malas inversiones.** Así pues, la política que trata de inflar la economía para sacarla de sus problemas de deuda con estímulos fiscales y monetarios tiende a fallar y lleva a un crecimiento futuro más débil.

La evidencia desde principios de los años 90 (Lacalle *et al.*, 2021) muestra cómo **el incremento del gasto público hasta los niveles actuales ha sido un factor determinante para explicar parte del descenso en la productividad marginal y del menor crecimiento de la inversión privada.** El sector público -Estado y empresas públicas- puede tener toda la información, pero no arriesga nada; por tanto, no sufre las consecuencias negativas del fracaso ni tampoco recompensa adecuadamente el éxito. La falta de precios guiados por el proceso de beneficio-pérdidas imposibilita el cálculo económico (Huerta de Soto, 1992). Además, el gobierno siempre tiene el incentivo de trasladar los resultados negativos de sus errores a los contribuyentes y a los consumidores. Es por ello por lo que algunos autores, como Afonso *et al.* (2019), señalan la cifra del 35% del PIB como un tamaño óptimo para el Estado.

Pero los problemas de los principales gobiernos no solo se demuestran en cifras macroeconómicas. **Uno de los efectos negativos más importantes de los programas de aumento de gasto público proviene de la generación de pronósticos económicos optimistas y poco realistas a lo largo de los años** (Leal *et al.*, 2007). Estos tienden a seguir un patrón similar: tratar de inflar el crecimiento económico a través del gasto público esperando un aumento mayor en los ingresos fiscales públicos que rara vez ocurre. Por tanto, los déficits fiscales son mayores de lo previsto inicialmente, la deuda aumenta y los gobiernos se enfrentan a dos alternativas: a) subir los impuestos, o b) aumentar la vulnerabilidad de su economía mediante la acumulación de deuda. Como destaca Moody's (2021), «Las estimaciones muestran que estos multiplicadores (fiscales) ahora suelen estar por debajo de uno, lo que significa que un estímulo fiscal financiado con deuda más allá del ya anunciado probablemente aumentaría la relación deuda/PIB y las presiones financieras sobre los balances soberanos». Se obtienen conclusiones similares en Leal *et al.*, 2007 y Nickel *et al.*, 2013, sobre el efecto multiplicador negativo del aumento de la deuda.

De Rugy (2020) explica que «el multiplicador fiscal se vuelve negativo en países con altos niveles de deuda. Esto se debe a que, cuando los niveles de deuda son altos, los aumentos en el



gasto público actúan como una señal de que pronto se requerirá un ajuste fiscal. La anticipación de tales ajustes podría tener un efecto contractivo que compense el impacto expansivo a corto plazo del consumo del gobierno. Los multiplicadores negativos para países con niveles de deuda superiores al 60 por ciento del PIB pueden llegar a ser de -2,3 a largo plazo, mientras que otros estudios encuentran que el multiplicador es de alrededor de 0 en países muy endeudados». **La estabilidad fiscal es clave no solo para el crecimiento actual y la estabilidad macroeconómica, sino también para las próximas generaciones. El gasto fiscal irresponsable actúa como un freno a las condiciones económicas actuales y también como una losa para el futuro.**

Los planificadores centrales siempre ven los desafíos económicos como un problema de demanda y, como tal, rechazan la idea de que el sector privado lidere la inversión y el ahorro prudente. Cuando el crecimiento del PIB, la formación bruta de capital y el consumo son inferiores a lo que los gobiernos querrían, los economistas siempre culpan del supuesto problema al exceso de ahorro, premisa muy discutible, basada en la percepción de que los ciclos económicos y el exceso de capacidad no importan, y en que si las empresas y los ciudadanos no están gastando tanto como quiere el gobierno, entonces el sector público debería gastar mucho más. **La idea de que el Estado debe gastar cuando el sector privado no alcanza el gasto deseado por el gobierno es peligrosa debido a que el este no tiene más ni mejor información sobre la demanda de la economía, y, sin embargo, sí tiene los incentivos para gastar en exceso e invertir mal**, ya que no sufre el impacto negativo de sus decisiones, y la responsabilidad política a menudo se asigna a aquellos que tienen que recortar gastos para equilibrar el presupuesto, no a los que gastan en exceso.

Por este motivo, las reducciones de impuestos son fuertemente criticadas y **los planes de gasto público son bien recibidos por aquellos órganos rectores que perciben todos los problemas económicos como problemas de demanda y que ignoran los efectos del exceso de capacidad y los desincentivos para invertir**. Las reducciones de impuestos fortalecen a los ciudadanos, mientras que el gasto público fortalece a los políticos.

Las razones por las que, a menudo, se elogian grandes aumentos en el gasto y en los impuestos son: a) que existe una visión incorrecta de que no impactan negativamente en el crecimiento; b) que mejorarán las cuentas públicas y c) que los ingresos superarán las expectativas presupuestarias. Estas tres suposiciones suelen ser incorrectas.

La evidencia empírica muestra que los planes de gasto público masivo y los aumentos de impuestos generan el efecto contrario al deseado, lo que conduce a un crecimiento económico más débil, a una mayor deuda y a mayores desequilibrios. La probabilidad de erosionar el crecimiento potencial, de empeorar las cuentas públicas y de no cumplir las estimaciones optimistas es muy alta (McBride, 2012).

Los datos empíricos de los últimos quince años muestran un rango de multiplicadores fiscales del gasto público que, cuando son positivos, son muy bajos (por debajo de uno), y en la



mayoría de los países, especialmente con economías abiertas y endeudadas, el multiplicador fiscal de incrementos del gasto público ha sido negativo.

Los multiplicadores fiscales son especialmente negativos en épocas de debilidad de las finanzas públicas. **Más gasto público genera muy poco impacto para estimular el crecimiento en economías donde el sector público ya absorbe más del 40% del PIB, y donde los grandes planes de estímulo anteriores han contribuido a más deuda y estancamiento.**

Una subida de los impuestos en estas circunstancias resulta aún más dañina. El FMI analizó 170 casos de consolidación fiscal en 15 economías avanzadas entre 1980 y 2010, y detectó que **un aumento del 1% en los impuestos tiene un impacto negativo del 1,3% en el crecimiento dos años después** (Okwuokei, 2014).

Además, **la mayoría de los estudios empíricos que se remontan a 1983, y especialmente durante los últimos quince años, muestran un impacto negativo de los aumentos de impuestos sobre el crecimiento económico y un impacto neutral o negativo de los aumentos del gasto sobre el crecimiento. Asimismo, los estudios sobre el efecto del aumento de impuestos en los ingresos fiscales demuestran que se genera un impacto neutral o negativo sobre dichos ingresos.** De hecho, un aumento del 1% en la tasa impositiva marginal puede reducir la base imponible hasta en un 3,6% (McBride, 2012).

El riesgo para áreas como la eurozona es significativo porque una de las principales razones de su estancamiento es, precisamente, la cadena de planes de estímulo fiscal masivo implementados en las dos últimas décadas.

Los recortes de impuestos tampoco funcionarán si no van acompañados de mejoras en la eficiencia y recortes de trámites burocráticos para garantizar que los servicios públicos continúen existiendo dentro de treinta años. Cuando los recortes de impuestos se sumen a un aumento en el gasto público, como se vio en los Estados Unidos en el período 2016-19, el impacto en los déficits presupuestarios es negativo, incluso cuando el crecimiento y el empleo mejoren a un ritmo más rápido.

¿Por qué aumentó el déficit en Estados Unidos durante ese periodo? Por aumentos excesivos del gasto a pesar del incremento de los ingresos fiscales. Según el informe de la CBO, los ingresos del gobierno federal aumentaron un 4%, hasta los 3,46 billones de dólares, en el año fiscal 2019. Sin embargo, el gasto aumentó aún más, un 8%, hasta los 4,45 billones de dólares. Las bajadas de impuestos contribuyeron a la expansión económica, generando empleo y, a la vez, aumentando los ingresos.

La recaudación del impuesto sobre sociedades aumento en 25 mil millones de dólares (+12%), mientras que la del impuesto sobre la renta y la nómina de personas físicas aumentaron en 107 mil millones de dólares (+4%). En general, los ingresos totales se incrementaron un 4%, 3.462 mil millones de dólares, en el año fiscal 2019, y se mantuvieron en el 16,15% del PIB, una



cifra tendencial a largo plazo y consistente con una economía que sigue en expansión, pero con un crecimiento moderado.

El principal problema fue que los desembolsos totales aumentaron un 8% (hasta 4,45 billones), impulsados, principalmente, por los gastos obligatorios en Seguridad Social, Medicare y Medicaid³. La eliminación de los recortes de impuestos no habría resuelto el problema de déficit. No había ninguna forma en la que una medida de ingresos hubiera sido capaz de cubrir 338 mil millones de dólares de aumento de gastos.

Cuando las naciones cargan una economía con costes fijos grandes y crecientes, sin promover la inversión, la productividad y la libertad económica, ponen en peligro su bienestar futuro.

3. Algunos ejemplos de casos donde los planes de consolidación fiscal fueron exitosos

El endeudamiento y la toma de riesgos excesivos siempre terminan desembocando en una crisis financiera y económica que requiere de un proceso de consolidación fiscal. Esta situación ha ocurrido a lo largo de la historia en numerosas ocasiones. Como ejemplos están la Gran Depresión de la década de 1930, la crisis de la deuda del Tercer Mundo de la década de 1980, las recesiones asiáticas y latinoamericanas de la década de 1990 y la crisis financiera global de 2008-2009.

En todos estos ejemplos, los responsables políticos incentivaron el exceso de riesgo, lo que resultó contraproducente. En la década de 1920, la creencia generalizada era que las guerras a gran escala eran cosa del pasado y que la estabilidad política y el crecimiento económico podían lograrse a través de grandes desequilibrios monetarios, reemplazando la volatilidad de los años anteriores a la Primera Guerra Mundial. Los hechos demostraron, rápidamente, que los optimistas estaban equivocados. En la década de 1980, los políticos estaban convencidos de que la economía se sostendría para siempre mediante la implementación de un gasto deficitario, unas tasas de interés más bajas y la reinversión de las ganancias del petróleo. Antes de la recesión de 2008, se pensaba que un amplio acceso a la deuda y una política monetaria sofisticada evitarían un colapso económico. En todas estas ocasiones, los líderes de política fiscal pensaron que habían aprendido de experiencias previas y que, esta vez, iba a ser diferente. Este proceso de amnesia e irresponsabilidad fiscal está bien documentado en Reinhart y Rogoff (2011).

Las razones para implementar una regla de equilibrio fiscal incluyen el fortalecimiento de la solvencia fiscal y la sostenibilidad (es decir, alcanzar niveles sostenibles de déficit público y de deuda pública); **la contribución a la estabilización macroeconómica** (es decir, reducir el carácter procíclico de la política fiscal), **y el diseño y la ejecución de una política fiscal que sea más resistente frente a la corrupción gubernamental y la interferencia política.** Otra

³ Sistemas públicos de cobertura sanitaria estadounidense.



razón para adoptar reglas fiscales es **evitar la inequidad intergeneracional**, que de otro modo ocurriría si las generaciones presentes impusieran a las generaciones futuras contribuciones mayores a la hacienda pública que las aportadas en la actualidad.

La mayoría de las crisis económicas se producen después de períodos de grandes desequilibrios. Por ello, mantener unas finanzas públicas sanas es clave para garantizar la estabilidad macroeconómica.

Los altos niveles de deuda generan vulnerabilidades que contribuyen a amplificar y transmitir los *shocks* macroeconómicos y en los precios de los activos. Además, **el elevado endeudamiento dificulta la capacidad de los hogares y las empresas para impulsar el consumo y la inversión, y la de los gobiernos para amortiguar los *shocks* adversos.** De hecho, organismos como la OCDE afirman que los altos niveles de endeudamiento elevan el riesgo de recesión.

Para ser precisos, **«Cuando los niveles de deuda total de la economía aumentan considerablemente por encima del nivel tendencial, la probabilidad de entrar en recesión (definida como, al menos, dos trimestres de caída de la producción) aumenta significativamente. Esta probabilidad es aún mayor cuando la deuda del sector privado, en particular de los hogares y del sector no financiero, es alta en comparación con la tendencia.** Por ejemplo, cuando la deuda de los hogares está cerca de su valor tendencial, existe alrededor de un 10% de probabilidad de que la economía entre en recesión durante el año siguiente. Pero cuando la deuda de los hogares crece por encima de la tendencia en un 10% del PIB, existe una probabilidad del 40% de que la economía entre en recesión al año siguiente». **Esto es cierto también en el caso de la deuda pública, especialmente porque más déficit y deuda en la actualidad significan más impuestos o inflación en el futuro.** Los temores sobre la solvencia soberana también afectan al sector privado y pueden amenazar con desencadenar pánico en el sistema bancario. Según la OCDE, las vulnerabilidades financieras también pueden conducir a huidas o paradas repentinas cuando los flujos de capital extranjero se agotan. Por otra parte, **la historia muestra algunos valiosos ejemplos de países que apostaron por la estabilidad fiscal como herramienta para estimular su economía y mejorar su desempeño económico.**

3.1. Alemania: la creación del líder europeo

Alemania fue uno de los primeros Estados en incumplir el umbral del tres por ciento de déficit sobre PIB establecido en el procedimiento de déficit excesivo de la Unión Europea. De hecho, su déficit superó esta relación todos los años entre 2001 y 2006, con una proporción del gasto público en relación con el PIB que pasó del 47,4% en 2001 al 48,3% en 2003. Este gasto excesivo, junto con un alto nivel de endeudamiento, podría verse como un factor clave que limitó el crecimiento. Lo que ocasionó el bajo potencial de crecimiento de Alemania en la primera mitad de la década de 2000 fue su lento consumo interno y su desempleo relativamente alto. Además, el bajo crecimiento condujo a una menor recaudación tributaria, lo que dificultó la reducción de los déficits, causando un proceso que hizo insostenibles las finanzas públicas.



Sin embargo, **después de una serie de reformas estructurales entre 2003 y 2005, la mayoría de los problemas fiscales de Alemania comenzaron a disminuir**. Estas reformas, conocidas como reformas de Hartz, intentaron aumentar la flexibilidad laboral y mejorar la productividad y la competitividad.

Como explica Burda (2007), **la parte clave de estas reformas estructurales provino de medidas del lado de la oferta**. Según el Center for Public Impact (2019), **las reformas clave en el gobierno, en el gasto público y en el mercado laboral ayudaron a cambiar las perspectivas de Alemania**.

Alemania redujo su gasto público del 48,3% en 2003 al 43,4% en 2007 e implementó algunas de las mejores prácticas del mundo en moderación presupuestaria durante los años posteriores. Gracias a sus reformas estructurales, el país entró en la Gran Crisis Financiera con un superávit público del 0,3% del PIB (el primer superávit desde la fundación de la Unión Europea) y fue uno de los países menos afectados por esta crisis, tanto en la primera ola (2008-2010) como en la segunda (2011-2013), la cual impactó duramente en otros países europeos.

El éxito de esta estrategia hizo que el país siguiera apostando por la estabilidad financiera incluso después de la Crisis Financiera y fue la primera gran economía europea en registrar equilibrio financiero tanto en 2012 como en 2013 y superávit financiero entre 2014 y 2019.

3.2. Irlanda: destrucción creativa para aprovechar las crisis

Irlanda es otro ejemplo de austeridad positiva basada en recortes de gastos. De hecho, fue uno de los países de la eurozona más afectados por la Crisis Financiera de 2008. El estallido de la burbuja de activos –especialmente de los precios de la vivienda– creó un déficit fiscal que ascendió al 32% del PIB en 2010. Los estabilizadores fiscales automáticos, junto con un gasto público estructural que se acercó al 40% del PIB, crearon uno de los mayores problemas de solvencia de la historia del país.

Irlanda puso en marcha uno de los planes más ambiciosos de la eurozona para reducir su déficit fiscal del -32,1% del PIB en 2010 al +0,1% en 2018. Alcanzó una de las mayores tasas de crecimiento del PIB de la eurozona durante este periodo, el segundo PIB per cápita más alto en 2021 y una tasa de desempleo del 5% en 2020, 2,6 puntos porcentuales por debajo de la media de la eurozona.

¿Cómo obtuvieron estos resultados en un periodo de tiempo tan relativamente corto? Roche *et al.* (2017) lo explican: **«La austeridad en Irlanda tomó, principalmente, la forma de un programa de consolidación fiscal para hacer frente a la crisis fiscal del Estado y coincidió con una serie de reformas para reorganizar y recapitalizar el sector bancario**. La consolidación fiscal supuso unos 20.000 millones de euros en recortes de gastos y 12.000 millones de euros en aumentos de impuestos, que juntos representaron alrededor del 20% del Producto Interior Bruto de Irlanda».



En otras palabras, **Irlanda aplicó un programa de consolidación fiscal que logró el 20% de su PIB nacional, del cual se obtuvieron dos tercios mediante recortes de gastos, mientras que los aumentos selectivos de impuestos mantuvieron una distorsión fiscal muy baja para los salarios e impulsaron la creación de empleo e inversión.** Estas medidas funcionaron y sirvieron como lección para los políticos irlandeses. Según Eurostat, en 2020, en plena pandemia de la covid-19, su gasto público fue del 28,2% de su PIB nacional, siendo el nivel más bajo en toda la eurozona y la mitad del promedio de la misma, manteniendo un sólido Estado de bienestar con atención médica y educación pública.

Los efectos positivos de la entrada de capital extranjero han sido muy útiles para la digitalización de la economía. En Irlanda se sitúan las sedes internacionales del 90% de las empresas digitales y de telecomunicaciones; 8 de cada 10 empresas farmacéuticas y biotecnológicas; 15 de cada 20 empresas de equipo médico; y 6 de cada 7 empresas de diagnóstico clínico. Google ha generado 7.000 empleos directos; Microsoft más de 2.000; HP 4.000; Apple 6.000 empleos directos y 17.000 empleos relacionados con el desarrollo de aplicaciones; IBM más de 3.000; Amazon más de 2.500; LinkedIn más de 1.000; Twitter unos 200; Pfizer 3.200; GSK 1.700 y Genzyme más de 600. Estos son solo algunos ejemplos de las más de 1.000 multinacionales, de todos los sectores, que contrataron a 230.000 personas en 2018.

¿Qué pasaría si el plan de consolidación fiscal se basara en subir los impuestos? **Irlanda requiere de una fiscalidad competitiva para atraer capital y crear empleo.** La fiscalidad poco competitiva fue uno de los factores clave del estancamiento de su economía en las décadas de los 70 y 80. **Aunque Irlanda tiene el tipo de impuesto sobre sociedades más bajo de la eurozona, con un 12,6%, su sistema fiscal no es agresivo, es simplemente competitivo.** El impuesto sobre sociedades de Irlanda, según Eurostat, es similar, o superior, al de Chipre, Rumanía, Hungría, Eslovenia, Letonia o Estonia. El estudio de Evaluación de Impacto Económico de la Política de Impuestos de Sociedades de Irlanda del Ministerio de Finanzas de Irlanda indica que un impuesto sobre sociedades del 15% reduciría las entradas de las filiales corporativas en un 22%, mientras que una tasa del 22% las reduciría en un 50%.



3.3. España: los resultados de dos modelos diferentes para hacer frente a las crisis

España es uno de los mejores ejemplos para comparar las diferencias entre una crisis afrontada por el recorte del gasto público y otra basada en el aumento del mismo.

El Gobierno de España, a finales de los años 90, realizó uno de los planes de estabilización fiscal más ambiciosos para entrar en la eurozona. El gasto público cayó del 44,2% del PIB al 38,6%; el país experimentó los efectos positivos de la liberalización en mercados clave (telecomunicaciones, energía, transporte, etc.) y se redujeron los impuestos (tanto a individuos como a empresas) para impulsar el crecimiento.

Como consecuencia de ello, el endeudamiento público cayó 20 puntos porcentuales, del 65% del PIB al 45% del PIB, y el déficit también se corrigió, del 5,9% del PIB a una posición fiscal neutral (-0,1%).

Pero los efectos positivos de esta política no solo se vieron en la mejora de su situación fiscal sino también en otros indicadores macroeconómicos importantes. Aunque España ha sido, históricamente, un país con una de las tasas de paro más altas de la eurozona, el desempleo cayó del 20 por ciento a mediados de la década de 1990 al 8 por ciento en la primera mitad de 2007, alcanzando el nivel más bajo desde 1978. **España se convirtió en el segundo país en creación de empleo de la Unión Europea**, creando más de 600.000 puestos de trabajo en una década, hasta el punto de que, en uno de estos años, fue responsable del 80% de los nuevos puestos de trabajo que se crearon en Europa. Además, entre 1997 y 2007, España fue la protagonista del 33% del empleo total creado en la UE-15.

El esfuerzo por entrar en la eurozona, junto con los beneficios del euro (apertura a nuevos mercados y recursos financieros, disminución del coste neto de la deuda, etc.) ayudaron a España a convertirse en uno de los ejemplos más exitosos de reestructuración en el mundo.

España era la 7.^a economía del mundo en 2007, según datos del FMI. El Banco de España (Martí *et al.*, 2016) han demostrado que las finanzas públicas españolas mejoraron durante la última década de los 90 y la primera de los 2000, especialmente en el contexto de la burbuja de las *puntocom* (creada en Estados Unidos, y que afectó a otros países europeos importantes): «Entre 1996 y 2007, la relación entre la deuda pública y el PIB se había reducido en 30 puntos porcentuales, debido al alto crecimiento económico real y nominal, la disminución de las tasas de interés y la saneada posición fiscal».

No obstante, esta evolución positiva de la economía española no fue suficiente para poder afrontar con éxito la Crisis Financiera. Para comprender la evolución del país desde 2008, Martí, *et al.* (2016) explican lo siguiente: «**La respuesta fiscal a la crisis ha tenido tres fases: (i) 2008-2009, fase en la que se implementaron varias medidas contracíclicas de disminución de los ingresos públicos y aumento del gasto público; (ii) 2010-2011, primera fase del período de consolidación fiscal; (iii) desde 2012 en adelante, la segunda fase y más fuerte de este período de consolidación fiscal, en la que se aprobó e implementó un número significativo de reformas fiscales estructurales.** El ritmo de relajación y endurecimiento fiscal se destaca por los cambios en el déficit público estructural. En términos netos, en el primer período, el impacto de las medidas y la dinámica de la crisis (incluyendo el aumento automático de las prestaciones por desempleo) llevó a una reducción de los ingresos del gobierno, entre 2007 y 2009, del 6,1% del PIB, y a un aumento en gasto del 6,8% del PIB. En el segundo (2010-2011) y tercer período (2012-2014) se revirtió casi la mitad del deterioro, debido a un aumento neto de los ingresos entre 2009 y 2014 de 3,0 puntos porcentuales del PIB y a una disminución neta del gasto de 2,3 puntos porcentuales».

España se enfrentó a la Crisis Financiera con un enorme plan de estímulo del sector público que no solo no funcionó, sino que agravó sus finanzas públicas, a pesar del apoyo, sin precedentes, de la Unión Europea y del Banco Central Europeo. Durante todo el período de crisis, el programa de estabilización fiscal se resume en un aumento del gasto del 4,5% del PIB y una reducción de los ingresos del 3,1% del PIB.



En España no hubo un plan de austeridad, sino una política de control presupuestario moderado. De hecho, hasta 2016 las bajadas de impuestos fueron inexistentes y el Banco de España señala que la reducción del gasto público fue marginal en relación con el aumento anterior. **El gasto público aumentó entre 2011 y 2018, a pesar de las numerosas reclamaciones de austeridad.**

La salida española de la última crisis puede considerarse efectiva en cuanto a reformas estructurales (ver Ortega *et al.*, 2013) que ayudaron a recuperar el crecimiento entre 2015 y 2019, pero decepcionante en cuanto a la estabilización de las finanzas públicas. De hecho, la deuda pública pasó del 35,5% del PIB en 2007 (casi la mitad de la referencia de la eurozona) al 100,7% del PIB en 2014 (casi 8 puntos porcentuales por encima de la referencia de la eurozona), y además las finanzas públicas no registraron superávit ni siquiera durante los años de expansión.

3.4. Chile: el motor económico latinoamericano basado en reformas estructurales y estabilidad fiscal

En Latinoamérica también hay ejemplos sobre cómo la consolidación fiscal puede impulsar el crecimiento y corregir los desequilibrios macroeconómicos. El mejor ejemplo es Chile, la segunda economía más grande de Latinoamérica en términos de PIB per cápita, a pesar de ser la séptima en términos de población.

Durante las últimas dos décadas, el Gobierno de Chile ha estado limitado por una norma de equilibrio presupuestario que ha demostrado ser efectiva para el sostenimiento de las finanzas públicas.

Para poder entender la evolución de Chile, es necesario conocer su historia. Como explican Fuentes *et al.*, después de 40 años de mala gestión fiscal y una inflación creciente, la dictadura militar de Chile inició un importante programa de ajuste fiscal en 1975, logrando superávits fiscales durante 1976-1981. Sin embargo, se cometieron errores a finales de la década de 1970 implementando políticas que incrementaron la dependencia de los ingresos volátiles de la exportación de productos básicos, que se juntaron con fuertes *shocks* externos en 1981-1982, lo cual llevó a una **crisis financiera causando una profunda recesión con enormes déficits fiscales y cuasi fiscales (es decir, pérdidas en el banco central) durante 1982-1985.** La dictadura afectó negativamente a la inversión, a los derechos humanos y a la seguridad jurídica, de manera que, con la llegada de un gobierno plenamente democrático, se crearon las bases para el crecimiento. Como condición del préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial a Chile, el gobierno acordó, en 1985, iniciar el **Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre (FEIC).** Este tuvo como objetivo estabilizar el gasto público, haciéndolo menos sensible a los cambios en la rentabilidad de la cuprífera estatal Codelco, provocados por la alta volatilidad del precio del cobre. Cuando los beneficios de Codelco se situaban por encima de cierto nivel de referencia, se transferían al FEIC, del cual se retiraban cuando los beneficios eran bajos, para suavizar el impacto en el gasto público. Esta regla fiscal fue continuada



por los gobiernos democráticos posteriores hasta 2001, mucho después del final del programa de ajuste del Banco Mundial de la década de 1980. Después de 1985 tuvo lugar un importante ajuste fiscal, que se reflejó en mejores balances fiscales. **Los gobiernos democráticos posteriores continuaron con una postura de política fiscal conservadora**, registrando un superávit fiscal promedio del 1,2 por ciento del PIB durante 1990-2000. La deuda pública se redujo del 37 por ciento del PIB, en 1992, al 13 por ciento del PIB en 2000.

Chile estableció una regla fiscal estructural de equilibrio presupuestario en 2001, promulgó una Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006, donde se incluía la creación de dos fondos soberanos, y estableció un Consejo Fiscal Independiente en 2019.

Como consecuencia de esta regla, el crecimiento potencial de Chile aumentó, la inversión pública se mantuvo prudente y el gasto público volvió a los niveles de finales de los años 90 (por debajo del 20% del PIB) en 2006-2007. Así, el país registró cinco superávits fiscales consecutivos entre 2004 y 2008, alcanzando el 8,82% del PIB en 2007, según el Ministerio de Hacienda, y la deuda pública se redujo en más de 30 puntos porcentuales entre 1991 y 2007.

Chile ha sido líder en seguridad jurídica y en inversión en América Latina, además de ser el lugar donde las condiciones de vida mejoraron más rápido durante las últimas décadas.

4. El papel de los multiplicadores fiscales en un plan de consolidación fiscal

Los planes de estabilización fiscal no pueden funcionar sin políticas que impulsen el crecimiento económico. En esta sección pretendemos demostrar que **cualquier plan eficaz debe implicar bajadas de impuestos, recortes del gasto público y un conjunto de reformas estructurales**. Para entender los efectos positivos de las bajadas de impuestos y la moderación presupuestaria, revisaremos la literatura existente sobre los multiplicadores fiscales.

Los efectos positivos de los recortes de impuestos sobre el crecimiento económico son evidentes, especialmente para los impuestos personales. Mertens *et al.* (2013) encontraron que un recorte de un punto porcentual en el tipo impositivo personal promedio aumenta el PIB real per cápita, de EE. UU., en un 1,4% y puede aumentar hasta un 1,8% después de tres trimestres. Mientras que un recorte marginal en el tipo impositivo del impuesto sobre sociedades genera un aumento en el PIB real per cápita del 0,4% y tras un año puede alcanzar 0,6%. En cuanto a multiplicadores, el multiplicador máximo del IRPF es de 2,5 en el tercer trimestre.

Ambas formas de alivio fiscal tienen un impacto positivo en la inversión, mientras que la reducción de impuestos personales también reduce la tasa de desempleo y aumenta las horas trabajadas por empleado. Mertens *et al.* (2013) lo explican así: «Nuestras estimaciones indican que es probable que los multiplicadores de impuestos federales sean mayores que los asociados con las compras del gobierno federal. Si los objetivos de la política económica incluyen la creación de empleo a corto plazo y el estímulo del consumo, entonces los recortes en



los impuestos sobre la renta personal son más efectivos que los recortes en los impuestos sobre los beneficios empresariales. Si el objetivo es aumentar los ingresos fiscales, los aumentos en los impuestos sobre la renta personal son efectivos, pero los costes en términos de pérdidas de empleo y producción son relativamente altos. No es probable que los aumentos en los impuestos a los beneficios empresariales generen ingresos significativos».

Mountford *et al.* (2009) realizaron otro estudio que también concluye lo siguiente: «Encontramos que **la inversión cae en respuesta tanto a los aumentos de impuestos como a los incrementos del gasto público, y que los multiplicadores asociados con un cambio en los impuestos son mucho más altos que los asociados con variaciones en el gasto**».

Existe una gran cantidad de literatura económica que respalda los efectos beneficiosos de la reducción de impuestos para el crecimiento económico. En cambio, el análisis de los planes de estímulo y los grandes programas de gasto, tanto en economías avanzadas como emergentes, no siempre demuestran un impacto positivo.

En nuestro estudio «Stimulus plans rarely work: The evidence since the early 90s»⁴ analizamos los planes de estímulo de todo el mundo. Pero hay otros estudios que cuestionan la efectividad de los programas de mayor gasto público. Autores como Ilzetzki *et al.* (2013), Corsetti *et al.* (2012), o Hernández de Cos *et al.* (2013) demuestran que **los multiplicadores fiscales de los programas de gasto público dependen de varios factores, como el tipo de cambio, la apertura o la composición de la economía. De hecho, los multiplicadores fiscales del gasto público se vuelven negativos para los países altamente endeudados.**

Hernández de Cos *et al.* (2013) analizan los multiplicadores fiscales durante varios tipos de crisis en España y concluyen que, durante un período de debilidad de las finanzas públicas (estrés fiscal): «Encontramos evidencia de que **la débil situación de las finanzas públicas en España puede hacer que el multiplicador del gasto se sitúe en torno a cero o incluso negativo**».

En cuanto a los planes de estabilización fiscal, también existe numerosa literatura sobre una mayor efectividad de los programas de recorte de gastos que aquellos programas de aumento de impuestos.

El FMI (Carrière-Swallow *et al.*, 2018) estimó un multiplicador fiscal de alrededor de 0,9 en dos años derivado de los programas de consolidación fiscal en los países de América Latina, mientras que, en las economías avanzadas, esta cifra asciende a 1,0.

Sin embargo, el mismo estudio muestra diferencias entre la consolidación fiscal basada en los impuestos y la basada en el gasto. Señala que **«un aumento persistente de los impuestos hace que el efecto negativo sobre la oferta laboral sea más permanente, aumentando el multiplicador de impuestos».**

⁴ <https://economistadecabecera.es/paper-public-stimulus-plans-rarely-work-the-evidence-since-the-early-90s/>



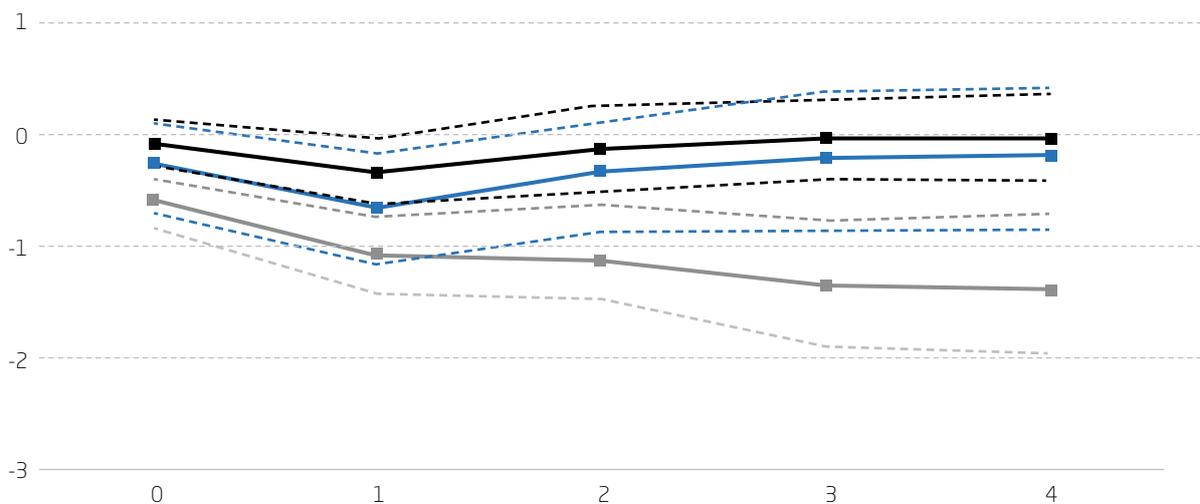
Alesina es uno de los autores más reconocidos que estudian los efectos macroeconómicos del gasto público y los cambios en los impuestos sobre la producción, el empleo, el consumo y la inversión. Creemos que el estudio más interesante para los propósitos de este artículo es Alesina *et al.* (2017), cuyos resultados señalan en la misma dirección que el FMI. Estos autores estudian un conjunto de datos de consolidación fiscal, con detalles de más de 3.500 medidas para 16 países de la OCDE, y sus conclusiones son aún más claras sobre los beneficios de los planes de recorte de gastos.

Los planes basados en el aumento de los impuestos son significativamente más recesivos que los basados en el incremento del gasto en cuanto a los efectos que causarían sobre el crecimiento. En concreto, tras 2 años de la implantación de esta política, los planes basados en el gasto, y especialmente los de gasto corriente (plan basado en transferencias), muestran efectos recesivos no significativos estadísticamente. En cambio, un aumento de los impuestos produce efectos negativos hasta, al menos, cuatro años después de su implementación, ascendiendo al 1,3% del PIB.

GRÁFICO 2

Respuestas al impulso del crecimiento en el PIB

Ajustes basados en el consumo (azul), en las transferencias (negro) y en los impuestos (gris)



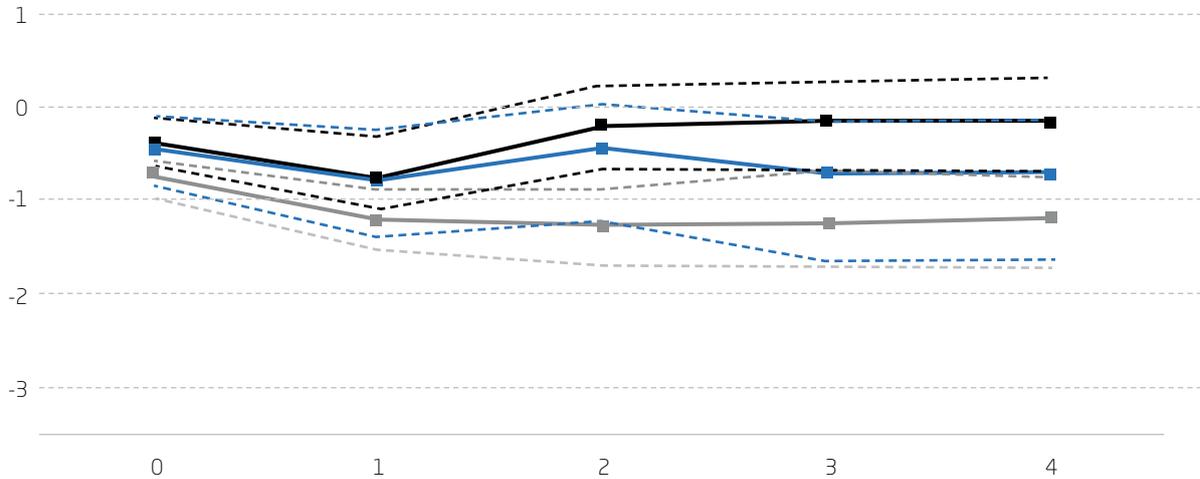
Nota: Los cálculos se han realizado para el período 1979-2014.
 Fuente: ALESINA, A., BARBIERO, O., FAVERO, C., GIAVAZZI, F. y PARADISI, M. (2017): «The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence», National Bureau of Economic Research *Working Papers* 23385. Mayo.



GRÁFICO 3

Respuestas al impulso del crecimiento en el consumo

Ajustes basados en el consumo (azul), en las transferencias (negro) y en los impuestos (gris)



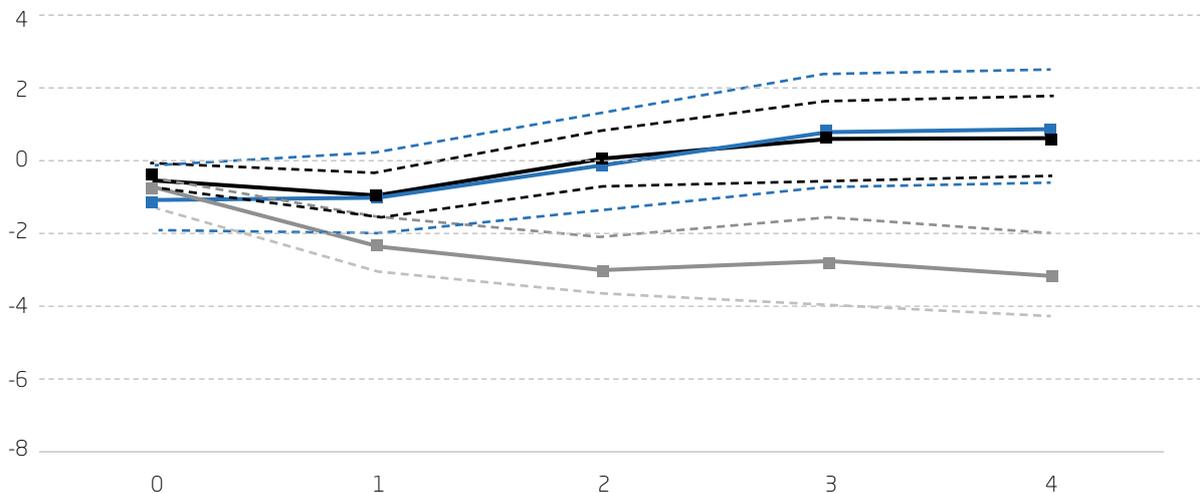
Nota: Los cálculos se han realizado para el período 1979-2014.

Fuente: ALESINA, A., BARBIERO, O., FAVERO, C., GIAVAZZI, F. y PARADISI, M. (2017): «The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence», National Bureau of Economic Research *Working Papers* 23385. Mayo.

GRÁFICO 4

Respuestas al impulso del crecimiento en la inversión

Ajustes basados en el consumo (azul), en las transferencias (negro) y en los impuestos (gris)



Nota: Los cálculos se han realizado para el período 1979-2014.

Fuente: ALESINA, A., BARBIERO, O., FAVERO, C., GIAVAZZI, F. y PARADISI, M. (2017): «The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence», National Bureau of Economic Research *Working Papers* 23385. Mayo.

Los acontecimientos internacionales muestran cómo un aumento de los impuestos, especialmente durante un período de estrés fiscal, conduce a una menor inversión, menor empleo y menor actividad económica que, de hecho, es la causa de la posterior reducción de los ingresos públicos.



Por el contrario, **los recortes del gasto público reducen el efecto *crowding-out*, impulsan la inversión privada y estimulan el consumo privado**. Esto se debe a que los agentes, especialmente las empresas, suponen que habrá recortes de impuestos en el futuro y destinan más recursos para la solidez de su negocio.

Estos resultados son resumidos por Rother. *et al.* (2010): «**La literatura ha demostrado que la consolidación generalmente debe basarse en la reducción del gasto.** [...] El principal objetivo es reducir los coeficientes de gasto, al menos por debajo de los niveles anteriores a la crisis de alrededor del 45% de las economías de la zona del euro. **Reducciones adicionales del gasto podrían ofrecer apoyo adicional al crecimiento a largo plazo a través de impuestos más bajos y menos distorsiones en la economía.** [...] Una ambiciosa reducción del gasto puede lograrse mejor mediante el establecimiento de objetivos de gasto a medio plazo vinculantes y exhaustivos, que se traduzcan en asignaciones presupuestarias anuales. Además, **las reformas fiscales deben ir acompañadas de reformas estructurales para maximizar los beneficios para el crecimiento y la sostenibilidad**».

Hay pruebas que demuestran que los ajustes del gasto son más beneficiosos para el crecimiento y la inversión que las subidas de impuestos. Esto es especialmente importante cuando el nivel de gasto y deuda del gobierno ya es elevado y si, además, también es alta la distorsión fiscal en los países de la OCDE. Asimismo, como muestra Bi, H. (2012), **históricamente el gasto público masivo tiene un impacto negativo y alarmante en las primas de riesgo.**

Este análisis sigue siendo válido para la mayoría de las economías, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Como se mostró en los ejemplos anteriores, las economías que aplicaron planes de consolidación fiscal del gasto público salieron más fortalecidas de la crisis de 2011.

5. Conclusiones

Hay tres conclusiones que nos gustaría destacar de nuestro análisis:

En primer lugar, **la estabilidad fiscal es una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica.** Los países en los que se ha evitado un déficit excesivo registran una mayor estabilidad y sostenibilidad económica que los países con desequilibrios fiscales. Esto sucede tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Se deben también adoptar reformas por el lado de la oferta y medidas estructurales favorables al crecimiento, así como fortalecer la seguridad jurídica y la de los inversores.

En segundo lugar, **los planes de estabilización fiscal basados en recortes de gastos son más efectivos que los basados en el aumento de impuestos.** Encontramos abundante evidencia empírica que demuestra que los recortes de gasto público pueden obtener resultados



económicos positivos en el medio y largo plazo (cuatro años después de su implementación), mientras que subir los impuestos tiene un impacto contractivo a partir del segundo año. Los multiplicadores fiscales son mayores para los recortes de gastos en la mayoría de los ejemplos mostrados en estudios empíricos. De hecho, los multiplicadores fiscales de los planes basados en aumentar los impuestos para mantener, o incluso aumentar, el gasto público, son negativos en países abiertos y endeudados.

En tercer lugar, **en tiempos de tensión fiscal, puede ser necesario aumentar los impuestos y recortar el gasto para que los planes de estabilización fiscal sean más efectivos. Pero las políticas fiscales no pueden basarse en aumentar los ingresos a cualquier coste.**

Los altos niveles de gasto público a menudo generan un efecto *crowding out* que frena la inversión privada y reduce los niveles de empleo y consumo. Un gasto público elevado también puede generar malas inversiones, aumentar la deuda pública y afectar el potencial de crecimiento estructural del PIB debido a los requerimientos de reembolsos de dicha deuda a largo plazo.

Las expectativas y la credibilidad juegan un papel fundamental en cualquier plan de consolidación fiscal. Estos planes deben ser comunicados y puestos en práctica por instituciones creíbles para transmitir los incentivos adecuados al sector privado. Por ejemplo, los anuncios de recortes de impuestos pueden generar menores impactos en la economía cuando los políticos oponentes anuncian que darán marcha atrás a los mismos cuando estén en el poder.

Existe amplia evidencia, tanto en la Unión Europea como en América Latina, del éxito de los planes de consolidación basados en recortes de gastos. También existe evidencia de que los aumentos constantes del déficit y del gasto generan multiplicadores fiscales negativos, haciendo que la economía sea menos productiva y reduciendo el crecimiento potencial del PIB.

Referencias bibliográficas

AFONSO, A. y SCHUKNECHT, L. (2019): «How «big» should government be?», *EconPol Working Papers* 23. Marzo.

 https://www.econpol.eu/publications/working_paper_23

ALESINA, A. y ARDAGNA, S. (2009): «Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending», National Bureau of Economic Research *Working Papers* 15438.

 <https://www.nber.org/papers/w15438>

— (2012): «The design of fiscal adjustments», National Bureau of Economic Research *Working Papers* 18423.

 <https://www.nber.org/papers/w18423#:~:text=Finally%2C%20certain%20combinations%20of%20policies,expansary%20fiscal%20adjustments%20are%20possible>



ALESINA, A., ARDAGNA, S., PEROTTI, R. y SCHIANTARELLI, F. (2002): «Fiscal policy, profits, and investment», *American Economic Review* 92(3), pp. 571-589.

 <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/00028280260136255>

ALESINA, A., AZZALINI, G., FAVERO, C., GIAVAZZI, F. y MIANO, A. (2016): «Is the 'how' or the 'when' that matters in fiscal adjustments?» National Bureau of Economic Research *Working Papers* 22863. Noviembre.

 <https://www.nber.org/papers/w22863>

ALESINA, A., BARBIERO, O., FAVERO, C., GIAVAZZI, F. y PARADISI, M. (2017): «The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence», National Bureau of Economic Research *Working Papers* 23385. Mayo.

 <https://www.nber.org/papers/w23385>

ALESINA, A., FAVERO, C. y GIAVAZZI, F. (2015): «The output effect of fiscal consolidation plans», *Journal of International Economics* 96, S19-S42.

 <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022199614001238>

– (2019): *Austeridad* (Prensa de la Universidad de Princeton, Princeton, Estados Unidos).

ALESINA, A., PEROTTI, R. y TAVARES, J. (1998): «The political economy of fiscal adjustments», *Brookings Papers on Economic Activity* 1, pp. 197-266.

 <https://www.jstor.org/stable/2534672>

BARRO, R. J. y REDLICK, Ch. K. (2011): «Macroeconomic effects from government purchases and taxes», *The Quarterly Journal of Economics* 126(1), pp. 51-102.

 <https://ideas.repec.org/a/oup/qjecon/v126y2011i1p51-102.html>

BI, H. (2012): «Sovereign default risk premia, fiscal limits, and fiscal policy», *European Economic Review* 56(3), pp. 389-410.

 https://econpapers.repec.org/article/eeeeecrev/v_3a56_3ay_3a2012_3ai_3a3_3ap_3a389-410.htm

BORIO, C. (2014): «The international monetary and financial system: its Achilles heel and what to do about it», Banco de Pagos Internacionales.

 <https://www.bis.org/publ/work456.htm>

BURDA, M. (2007): «German Recovery: It's the supply side». VoxEU.Org. Julio.

 <https://voxeu.org/article/german-recovery-it-s-supply-side>

CARRIÈRE-SWALLOW, Y., DAVID, A. y LEIGH, D. (2018): «The Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation in Emerging Economies: Evidence from Latin America», Fondo Monetario Internacional, *Documentos de Trabajo* 18/142. Junio.

 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/06/21/The-Macroeconomic-Effects-of-Fiscal-Consolidation-in-Emerging-Economies-Evidence-from-Latin-45978>



CENTER FOR PUBLIC IMPACT (2019): «The Hartz employment reforms in Germany», Center for Public Impact (a BCG Foundation). Septiembre.

 <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/hartz-employment-reforms-germany>

CHECHERITA-WESTPHAL, C. y ROTHER, P. (2010): «The impact of high and growing government debt on economic growth. An empirical investigation for the euro area», Banco Central Europeo, *Documentos de Trabajo Series 1237*.

 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf>

CORSETTI, G., MEIER, A. y MULLER, G. (2012): «What Determines Government Spending Multipliers?» IMF *Working Papers*, WP/12/150. Junio.

 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12150.pdf>

DEPARTMENT OF FINANCE, GOVERNMENT OF IRELAND (2014): «Economic impact assessment of Ireland's corporation tax policy». Octubre.

 <https://www.gov.ie/en/collection/fc872-budget-2015/>

DE RUGY, V. (2020): «Multiplier Myths. The Keynesian case for open-ended government spending doesn't square with the facts», *The Bridge*.

 <https://www.mercatus.org/bridge/commentary/multiplier-myths>

FUENTES, J. R., SCHMIDT-HEBBEL, K. y SOTO, R. (2021): «Fiscal Rule and Public Investment in Chile», Banco Interamericano de Desarrollo, *Documentos de Trabajo*, n.º IDB-WP1189. Marzo.

 <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Fiscal-Rule-and-Public-Investment-in-Chile.pdf>

GEMMELL, N., KNELLER, R. y SANZ, I. (2011): «The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: Evidence from OECD countries», *The Economic Journal*, 121(550).

 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.2010.02414.x>

GUAJARDO, J., LEIGH, D. y PESCATORI, A. (2010): «Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation», Fondo Monetario Internacional. Octubre.

 http://conference.nber.org/confer/2010/MEf10/Guajardo_Leigh.pdf

HERNÁNDEZ DE COS, P. y MORAL-BENITO, E. (2013): «Fiscal multipliers in turbulent times: The case of Spain», Banco de España, *Documentos de Trabajo*, n.º 1309.

 <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/13/Fich/dt1309e.pdf>

HUERTA DE SOTO, J. (1992 [2010]): *Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial*. Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.



- ILZETZKI, E., MENDOZA, E. G. y VÉGH, C. A. (2013): «How big (small) are fiscal multipliers?», *Journal of Monetary Economics* 60(2), pp. 239-254.
 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1152.pdf>
- LACALLE, D. y LÓPEZ, J. M. (2019): «Bajar impuestos para garantizar el estado del bienestar», *El Español*, 23 de marzo de 2019.
 https://www.elespanol.com/opinion/columnas/20190323/bajar-impuestos-garantizar-bienestar/385341468_13.html
- LACALLE, D. y RODRÍGUEZ, D. (2021): «Public Stimulus Plans Rarely Work: The Evidence since the Early 90's», *Journal of Economics & Management Research* 2(3), pp. 1-6.
 https://www.researchgate.net/publication/355703408_Public_Stimulus_Plans_Rarely_Work_The_Evidence_since_the_Early_90's
- LEAL, T., PÉREZ, J. J., TUJULA, M. y VIDAL, J.-P. (2007): «Fiscal forecasting: lessons from the literature and challenges», *BCE Documentos de Trabajo*, n.º 843.
 <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/153277/1/ecbwp0843.pdf>
- MARTÍ, F. y PÉREZ, J. J. (2016): «Spanish public finances through the financial crisis», Banco de España, *Documentos de Trabajo*, n.º 1620.
 <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosTrabajo/16/Fich/dt1620e.pdf>
- MARTÍN-ACEÑA, P., PONS, A. y BETRÁN, C. (2009): «Financial crises in Spain. Lessons from the last 150 years», Universidad de Alcalá, *Documentos de Trabajo*. Septiembre.
 https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2_profesores/prof121788/publicaciones/Financiar%20crises%20in%20Spain.pdf
- MCBRIDE, W. (2012): «What Is the Evidence on Taxes and Growth?», *Informe Especial*, n.º 207, 18 de diciembre. Tax Foundation.
 <https://taxfoundation.org/what-evidence-taxes-and-growth/>
- MERTENS, K. y RAVN, M. O. (2013): «The dynamic effects of personal and corporate income tax changes in the United States», *American Economic Review* 103(4), junio, pp. 1212-1247.
 <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.103.4.1212>
- MOODY'S (2021): «Low fiscal multipliers suggest further stimulus will increase public debt ratios», informe escrito por LI, R. y ELLIS, C. Informe de Moody's Investors Services, 22 de julio.
 https://www.moody's.com/login?ReturnUrl=http%3a%2f%2fwww.moody's.com%2fresearchdocumentcontentpage.aspx%3f%26docid%3dPBC_1282430
- MOUNTFORD, A. y UHLIG, H. (2009): «What are the effects of fiscal policy shocks?», *Journal of Applied Econometrics* 24, pp. 960-992.
 <https://home.uchicago.edu/~huhlig/papers/uhlig.mountford.joae.2009.pdf>



NICKEL, C. y TUDYKA, A. (2013): «Fiscal stimulus in times of high debt. Reconsidering multipliers and twin deficits», Banco Central Europeo, *Documentos de Trabajo Series* 1513. Febrero.

 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1513.pdf>

OECD (2012): «Debt and Macroeconomic Stability», *OECD Economics Department Policy Notes*, n.º 16, enero 2013.

 <https://www.oecd.org/economy/public-finance/Debt-and-macroeconomic-stability.pdf>

OKWUOKEI, J. C. (2014): «Fiscal Consolidation: Country Experiences and Lessons from the Empirical Literature», in C. A. YARTEY y T. TURNER-JONES, *Caribbean Renewal* (Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., Estados Unidos), Capítulo 5, pp. 103-131.

 <https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/20625-9781484369142-en/ch05.xml?tabs=fulltext>

ORTEGA, E. y PEÑALOSA, J. (2013): «Some thoughts on the Spanish economy after five years of crisis», Banco de España, *Documentos Ocasionales*, n.º 1304.

 <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/6376/1/do1304e.pdf>

REINHART, C. y ROGOFF, K. S. (2011): *This time is different: eight centuries of financial folly* (Prensa de la Universidad de Princeton, Princeton, Estados Unidos).

ROBERTS, L. (2021): «The Zero To Negative Multiplier Of Debt On Growth», 21 de junio.

 <https://realinvestmentadvice.com/the-zero-to-negative-multiplier-of-debt-on-growth/>

ROCHE, W. K., PROTHERO, A. y O'CONNELL, P. J. (2017): «What Has Ireland Learned from Austerity?» *Global Network Perspectives*.

 <https://insights.som.yale.edu/insights/what-has-ireland-learned-from-austerity>

ROTHER, P., SCHUKNECHT, L. y START, J. (2010): «The benefits of fiscal consolidation in uncharted waters», Banco Central Europeo, *Documentos Ocasionales Series*, n.º 121. Noviembre.

 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp121.pdf>

ROYO, S. (2015): «After Austerity. Lessons from the Spanish Experience». Manuscrito presentado en el European Union Studies Association 2015 Conference, Boston. Marzo 5-7.

 <http://aei.pitt.edu/79653/1/Royo.pdf>



Un Estado caro, ineficaz e ineficiente

LORENZO BERNALDO DE QUIRÓS

Presidente de Freemarket Corporate Intelligence

MARÍA GÓMEZ AGUSTÍN

Directora General de Freemarket Corporate Intelligence

RESUMEN

España tiene un Estado caro, ineficaz e ineficiente. Por un lado, existe una creciente brecha entre los ciudadanos que obtienen sus remuneraciones del mercado a través de transacciones voluntarias y productivas basadas en el mutuo acuerdo y quienes las obtienen de manera directa e indirecta de las Administraciones públicas. La España productiva, la que genera bienes y servicios en el sector privado, soporta, cada vez más, la carga de la España improductiva, que no genera riqueza, sino que la consume. Esto no constituye un fenómeno coyuntural, sino estructural, que supone un importante lastre para el crecimiento de la economía, de su productividad y, en consecuencia, para la sostenibilidad de las finanzas públicas y para lograr un incremento sostenido de los niveles de vida de los ciudadanos.

Si bien se ha utilizado el término improductivo para definir buena parte del gasto público español, podría argüirse, con razón, que aquel genera también valor añadido y se destina a financiar actividades importantes para el bienestar social. Desde esta perspectiva, los costes del sector público han de ser puestos en relación con los beneficios que aporta. Ello conduce a analizar la eficacia (uso de recursos para obtener determinados objetivos) y la eficiencia (la cantidad de recursos empleados para conseguirlos). En ambos supuestos, el sector público español es poco eficaz y poco eficiente. Este es el tema que se aborda en el presente artículo.



1. Las dos Españas de verdad

La visión tradicional del peso del Estado en una economía está en función de tres variables básicas: la ratio gasto público/PIB, impuestos/PIB y las regulaciones. Desde esta óptica, **el argumento tradicional a favor de la expansión del Estado se sustenta en la idea de que España tiene en esos ámbitos, en especial en los indicadores fiscales y presupuestarios, unos niveles inferiores a los existentes en la Unión Europea y en la zona euro y, por tanto, hay que acercarlos a la media de ambos.** Al margen de la consideración de que ese razonamiento supondría asumir que el modelo socioeconómico europeo es óptimo, hipótesis cuestionable, hay un modo distinto de enfocar esta cuestión que ofrece un panorama muy diferente al sostenido por la sabiduría convencional.

En concreto, en España existe una creciente brecha entre los ciudadanos que obtienen sus remuneraciones del mercado a través de transacciones voluntarias y productivas basadas en el mutuo beneficio y quienes las obtienen de manera directa o indirecta de las Administraciones públicas. **La España productiva, la que genera bienes y servicios en el sector privado, soporta cada vez más la carga de la España improductiva, es decir, de aquella que no genera riqueza, sino que la consume.** Esto no constituye un fenómeno coyuntural, sino estructural, que supone un importante lastre para el crecimiento de la economía, de su productividad y, en consecuencia, para lograr un incremento sostenido de los niveles de vida de los individuos.

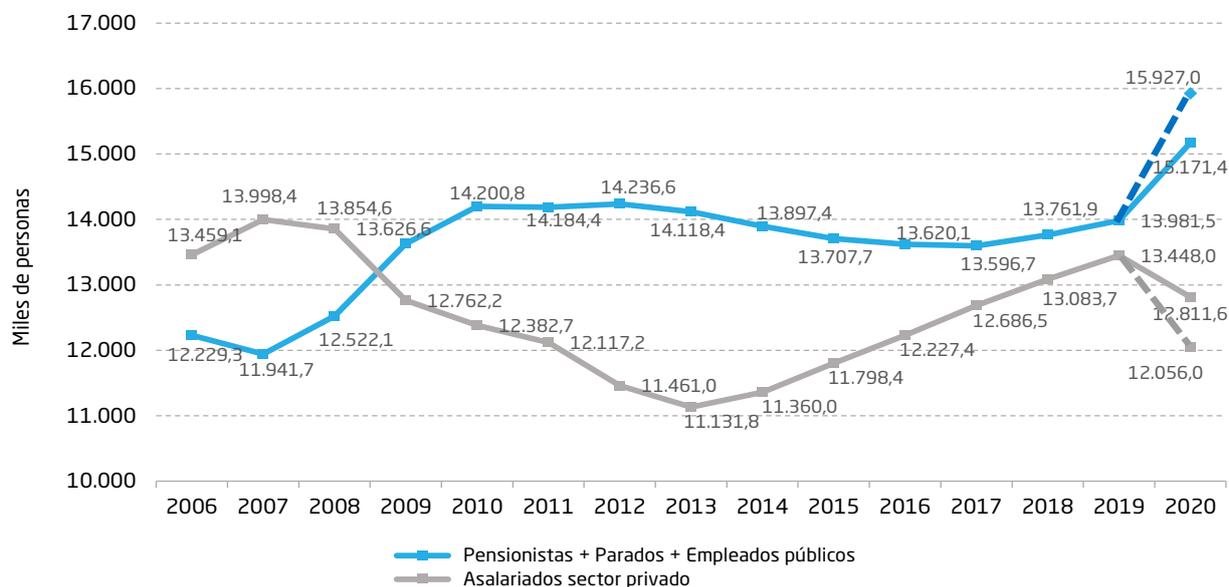
El agregado de pensionistas, parados, empleados públicos y receptores de otras transferencias de renta, lejos de revertirse a lo largo de la pasada fase expansiva, en la que se redujo de manera sustancial el volumen de desempleados, se incrementó, por lo que ha crecido la distancia entre esas dos Españas. Al contrario, **la población receptora de prestaciones económicas del sector público ha vuelto a presentar un nuevo impulso alcista derivado de dos factores: el aumento del desempleo generado por la crisis derivada de la pandemia y el rebrote de la fiebre empleadora del sector público, medidas que se traducen en aumentos del gasto público estructural.**

La situación descrita en el Gráfico 1 plantea un escenario preocupante que, *ceteris paribus*, se agudizará en los próximos años-décadas por el envejecimiento de la población y su efecto alcista sobre los desembolsos en pensiones, sanidad o dependencia, por citar algunos ejemplos emblemáticos. Por añadidura, la indexación de numerosos programas de gasto al IPC potencia el efecto alcista sobre el gasto estructural en las partidas reseñadas. Este escenario no solo tendrá graves consecuencias económico-financieras, sino que constituye una potencial fuente de conflictividad en tanto que las generaciones futuras que trabajen en actividades ligadas a la economía de mercado se verán forzadas a financiar a un volumen de población cada vez mayor que depende del sector público. Esto significa un sacrificio del nivel de vida de los ciudadanos de la España productiva en favor de los de la improductiva, lo que, antes o después, se volverá insostenible.



GRÁFICO 1

Número de empleados del sector privado frente a número de parados, pensionistas y empleados del sector público



Nota: Las líneas intermitentes representan la situación si se tienen en cuenta las personas que se encuentran en ERTE que también cobran del sector público.

Fuente: EPA, INE y Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Si bien se ha usado el término improductivo para definir buena parte del gasto público en España, podría argüirse, con razón, que aquel también genera valor añadido y se destina a financiar actividades que son importantes para el bienestar social. Desde esta perspectiva, **los costes del sector público deberían ponerse en relación con los beneficios que aporta**. La introducción de este matiz es correcta y ello conduce a analizar la eficacia (uso de recursos para obtener determinados resultados) y la eficiencia (la cantidad de recursos utilizados para conseguirlos), lo que se realizará a partir del epígrafe 5 de este trabajo. En ambos supuestos y en términos comparados, **el sector público español es poco eficaz y poco eficiente. Ello hace que no salga bien parado en cualquier análisis coste-beneficio**.

Por otra parte, es innegable que el sector público no se autofinancia, sino que extrae sus recursos de quienes trabajan y producen bienes y servicios en la economía de mercado. **Son los individuos y las empresas los que pagan los impuestos con los que se financian las prestaciones públicas**. La tesis según la cual los pensionistas reciben lo que aportaron es una falacia. En un sistema de reparto, las cotizaciones sociales pagadas por empresarios y trabajadores no se depositan en un fondo que se acumula hasta que los segundos se retiran, sino que se emplean en pagar las pensiones de quienes se han jubilado o se están jubilando. Tampoco es correcta la idea de que los desempleados reciben sus prestaciones de lo aportado previamente para esa eventualidad y, desde luego, no han realizado contribución alguna quienes obtienen prestaciones asistenciales como los programas de rentas mínimas.



Esto no significa que haya que eliminar esos programas. Una sociedad y una economía modernas han de tener una red básica de seguridad que facilite el acceso de todos los ciudadanos a una serie de servicios públicos si no tienen recursos para hacerlo, o que socorra a quienes, de modo temporal, carecen de recursos. Ahora bien, esto no implica ni que el sistema vigente sea el mejor o más eficiente para atender esas necesidades ni que, por tanto, no haya de ser reformado por razones de eficiencia y de justicia, ni que la profundización en la trayectoria actual sea sostenible.

La tesis según la cual quienes viven de los recursos extraídos al sector privado contribuyen, también, al desempeño de la economía porque consumen y pagan impuestos es cierta, pero ha de ser matizada. Por un lado, esa segunda contribución es, por definición, inferior al coste neto de lo que cuesta el mantenimiento de su puesto de trabajo; por otro, la primera supone asumir que el gasto realizado por los empleados del sector público es un sustituto perfecto del realizado por el sector privado, hipótesis difícil de sostener. Dicho esto, nadie cuestiona la necesidad de contar con una función pública profesional y eficaz que lleve a cabo las funciones que le son propias, esto es, el suministro de bienes públicos puros. Cualquier otra actividad ha de estar sometida a un riguroso análisis coste-eficiencia.

Por eso, **el objetivo de este trabajo consiste en realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de un Estado en el cual la relación coste-beneficio está claramente desequilibrada**. La frialdad de los datos y del análisis quizá resulten molestos o incorrectos desde una óptica política, pero la realidad es la que es y es conveniente ponerla de relieve para comprender las implicaciones a medio-largo plazo de mantener el sector público español tal como existente en la actualidad.



2. Pensionistas, parados y funcionarios

Como puede observarse en el Gráfico 1, **los principales receptores de rentas públicas son tres: los pensionistas, los desempleados y los empleados públicos**. A continuación se analiza la evolución de cada una de estas series de datos para conocer las razones de su comportamiento en la última década:

2.1. Los pensionistas

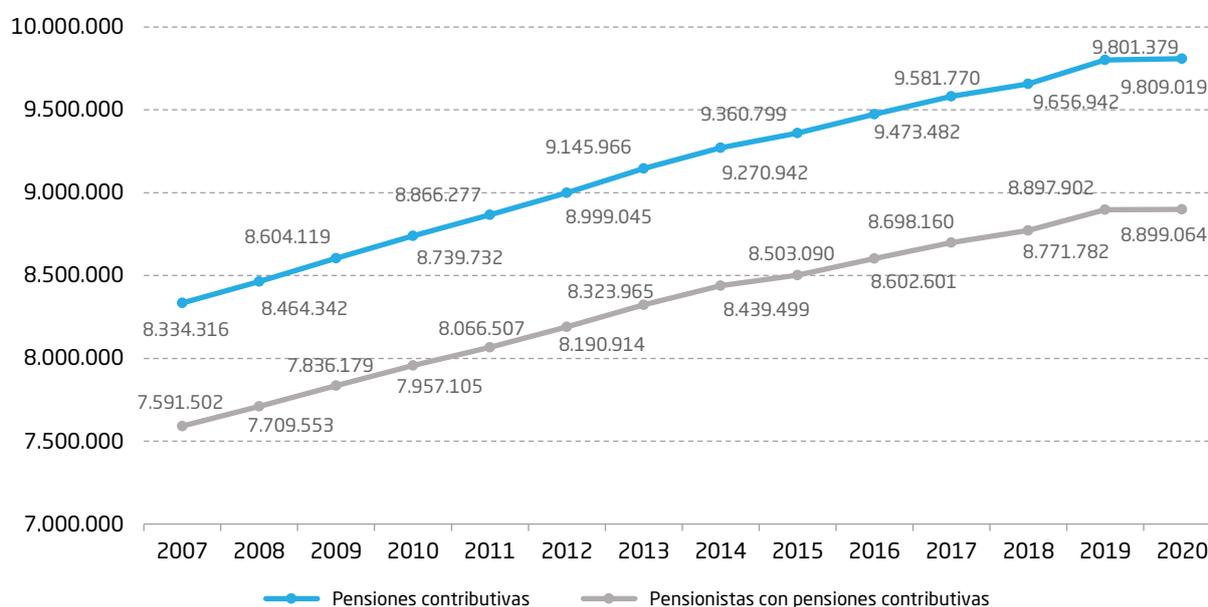
En España, de acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTM y SS), **hay más de 10 millones de pensiones**, de las cuales 9.809.019 son pensiones contributivas. El resto de las prestaciones son no contributivas, subsidios, asistenciales, etc.

Número total de pensiones en España

	2019	2020
Pensiones contributivas	9.801.379	9.809.019
Pensiones no contributivas	452.157	446.021
Pensiones asistenciales	3.160	2.780
Total	10.256.696	10.257.820

GRÁFICO 2

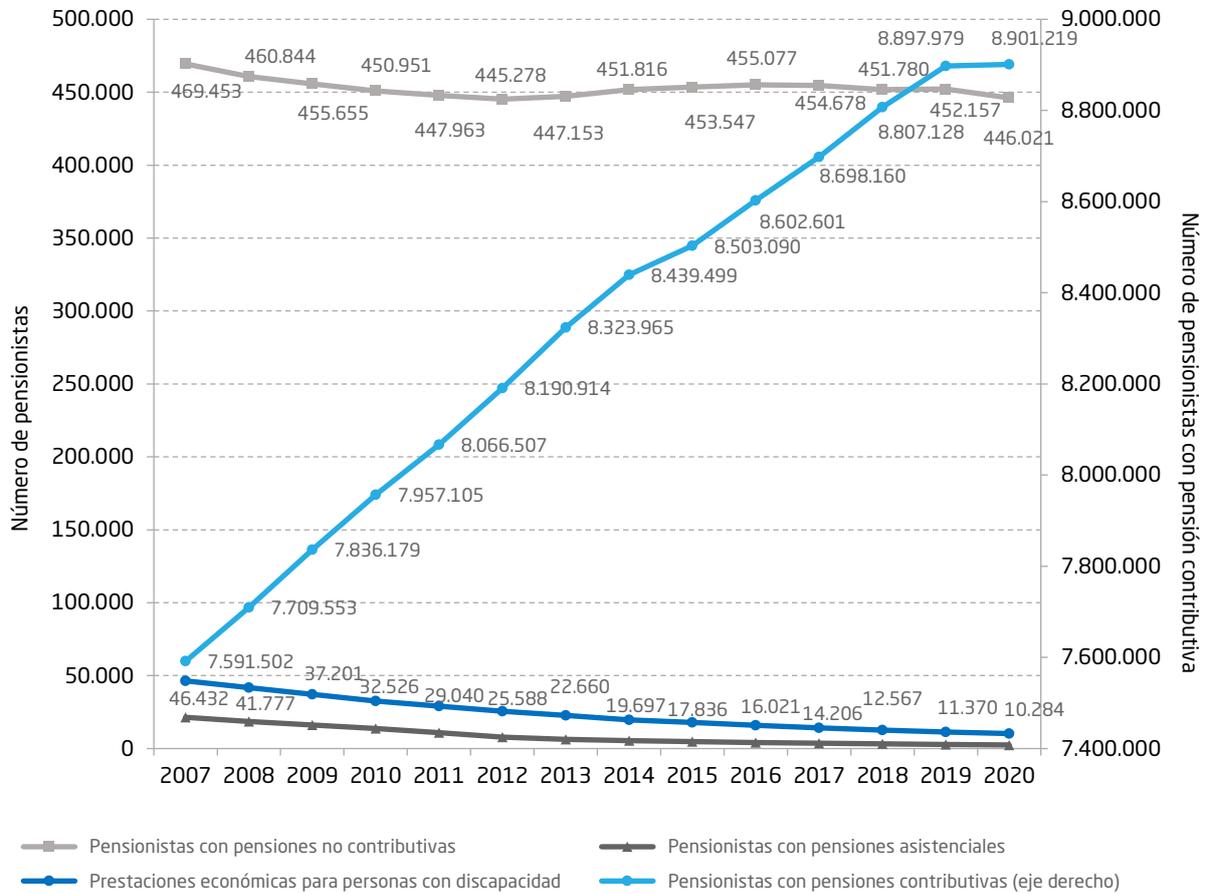
Brecha entre el número total de pensionistas y el de pensiones contributivas



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

GRÁFICO 3

Pensionistas, número de personas por tipo de pensión

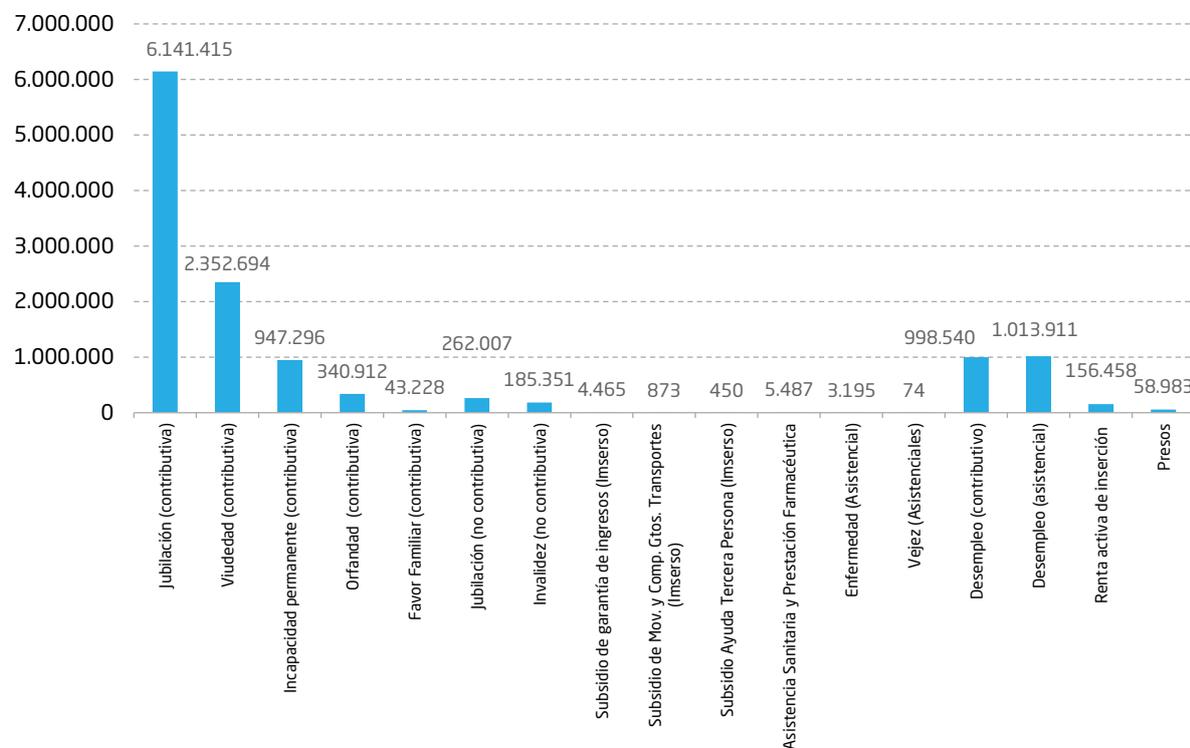


Nota: Existe cierto grado de confusión en los datos que se difunden sobre las pensiones porque, muchas veces, se confunde lo que es el número de pensiones y el de pensionistas, ya que un pensionista puede tener varias pensiones y, por tanto, ambos números no tienen por qué coincidir. Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

En los Gráficos 2 y 3 se muestra la trayectoria del volumen de las pensiones contributivas, el número total de pensionistas y las diferentes modalidades de prestaciones, ya que, además de las pensiones contributivas, están las no contributivas, tanto de jubilación como de invalidez, y las ligadas a otros conceptos. Todo esto se puede ver con detalle en el Gráfico 4 que está elaborado con los últimos datos disponibles del MTM y SS y del Imsero. En él se ofrece una «foto fija» de la estructura actual del modelo de cobertura del retiro existente en España.

GRÁFICO 4

Número pensionistas y subsidiados por tipo



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Imserso. Las unidades son en número de pensionistas.

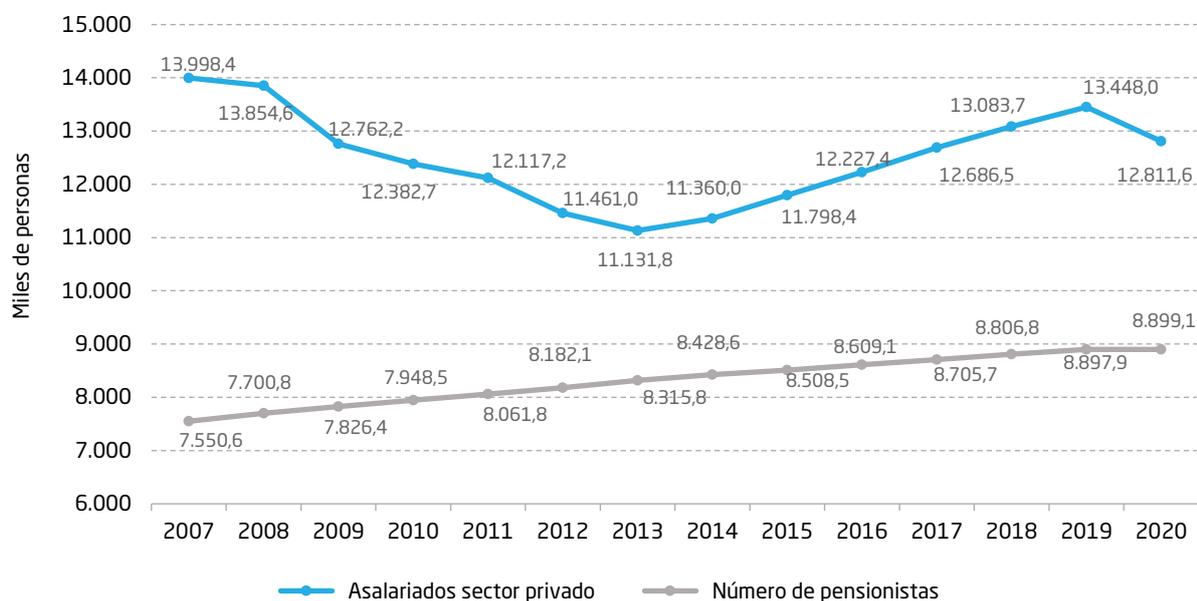
Como muestra el Gráfico 3, el número de pensionistas,¹ como era previsible, no ha presentado ninguna oscilación durante la fase bajista del ciclo económico anterior, al contrario de lo acaecido con el número de asalariados del sector privado. Por razones principalmente demográficas, **la magnitud de pensionistas presenta una tendencia constante al alza**. Por ello, su evolución y número pueden, perfectamente, ser estimadas y proyectadas conociendo la pirámide demográfica del país.

¹ Como puede observarse en el Gráfico 4 la inmensa mayoría de las pensiones son pensiones por jubilación; esta cifra crece tanto en número de pensionistas (por la propia pirámide de población española) como en importe de la pensión (cada año el importe medio de las pensiones se incrementa).



GRÁFICO 5

Evolución del número de asalariados del sector privado frente a la del número de pensionistas



Fuente: EPA, INE.

En el Gráfico 5 se muestra la trayectoria de los asalariados del sector privado y de los jubilados con pensiones contributivas. Esta comparativa, que no incluye las prestaciones no contributivas y las asistenciales de todo tipo, sitúa el **número de pensionistas cerca de los nueve millones frente a los casi trece millones de los individuos que trabajan en el mercado** (doce si se tienen en cuenta los ERTE). Solo con esta cifra, y teniendo en cuenta la propensión de las pensiones a crecer por encima del PIB durante los próximos años, **sería aconsejable acometer una profunda reforma del sistema de cobertura del retiro español, basado en el reparto**, sin necesidad de tener en cuenta el resto de las variables que componen la España improductiva.

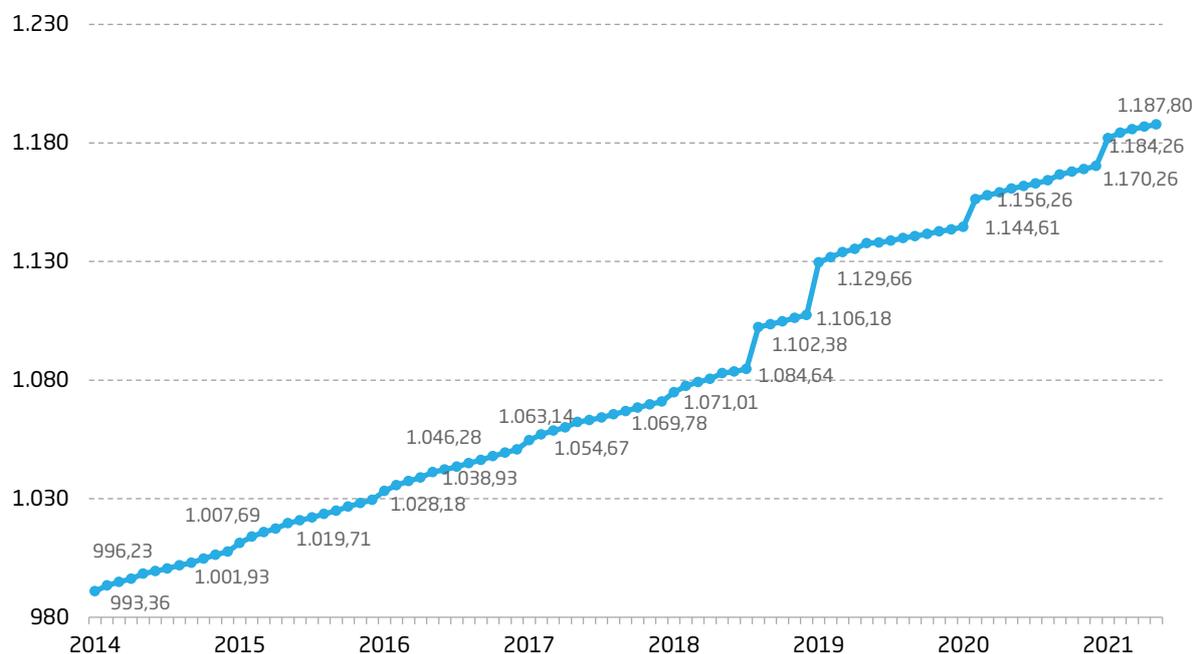
Por otra parte, el Sistema Público de pensiones español es uno de los más generosos de la OCDE. **La pensión media de jubilación en España supone un 72,3² por 100 del último salario cobrado por el jubilado, mientras que la media de la OCDE es del 49 por 100 y la de la Unión Europea del 52 por 100**. A modo de ejemplo, la tasa de sustitución de las pensiones en Francia es del 60 por 100, en Alemania del 38,7 por 100 y en el Reino Unido del 21,7 por 100.

² Según los datos de la OCDE en su estudio anual «Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators».



GRÁFICO 6

Evolución del importe medio en euros de la pensión de jubilación en España



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

La diferencia durante el último periodo disponible –2020– entre las pensiones medias de jubilación en España y los salarios medios cobrados en el periodo activo es la siguiente:

CUADRO 1

Diferencia entre las pensiones medias de jubilación en España y los salarios medios cobrados en el periodo activo

Último periodo disponible: 2020

	Salario medio	Pensión media
España	26.934	1.182,07
Alemania	52.104	1.025,00
Francia	38.188	1.304,00
Reino Unido	46.990	600

Fuente: Eurostat. Hay una cierta polémica, ya que los datos del INE y, por tanto, de Eurostat en cuanto a estas variables son significativamente diferentes a los aportados por la OCDE. En este caso se han elegido los de Eurostat por considerar las fuentes «oficiales» de cada país y porque las conclusiones con los datos alternativos son bastante parecidas.

Este es el salario medio comparado con la pensión media de jubilación que demuestra que, **en España**, a pesar de la sabiduría convencional, se cobran las pensiones «más baratas» de todos los países europeos: **con unos salarios inferiores al promedio de los existentes en los demás grandes Estados de la Unión Europea se logra percibir una de las pensiones más altas, en términos absolutos y relativos.** A ello hay que añadir que, **en Europa, a diferencia de lo**

que sucede en España, solamente cuatro países tienen indicadas sus pensiones al IPC³. En suma, **el sistema español de pensiones es, de acuerdo con todos los parámetros, uno de los más generosos y onerosos de la Unión Europea.**

La subida de las pensiones en función del IPC en un escenario de crecimiento económico, como el proyectado por el Gobierno, incrementaría el tamaño de la partida en 2.750 millones de euros anuales. Se trata, así, de un **factor que impulsa al alza el gasto**. Un gasto que ya está cerca del 15 por 100 del PIB, y que registra, desde hace unos años, un déficit estructural cercano a los veinte mil millones de euros. La tendencia europea es a que la revalorización de las pensiones no se ajuste al IPC sino al crecimiento económico o a otros factores correctores como ocurre, por ejemplo, en los Países Bajos y en la mayor parte de los países del norte de Europa.

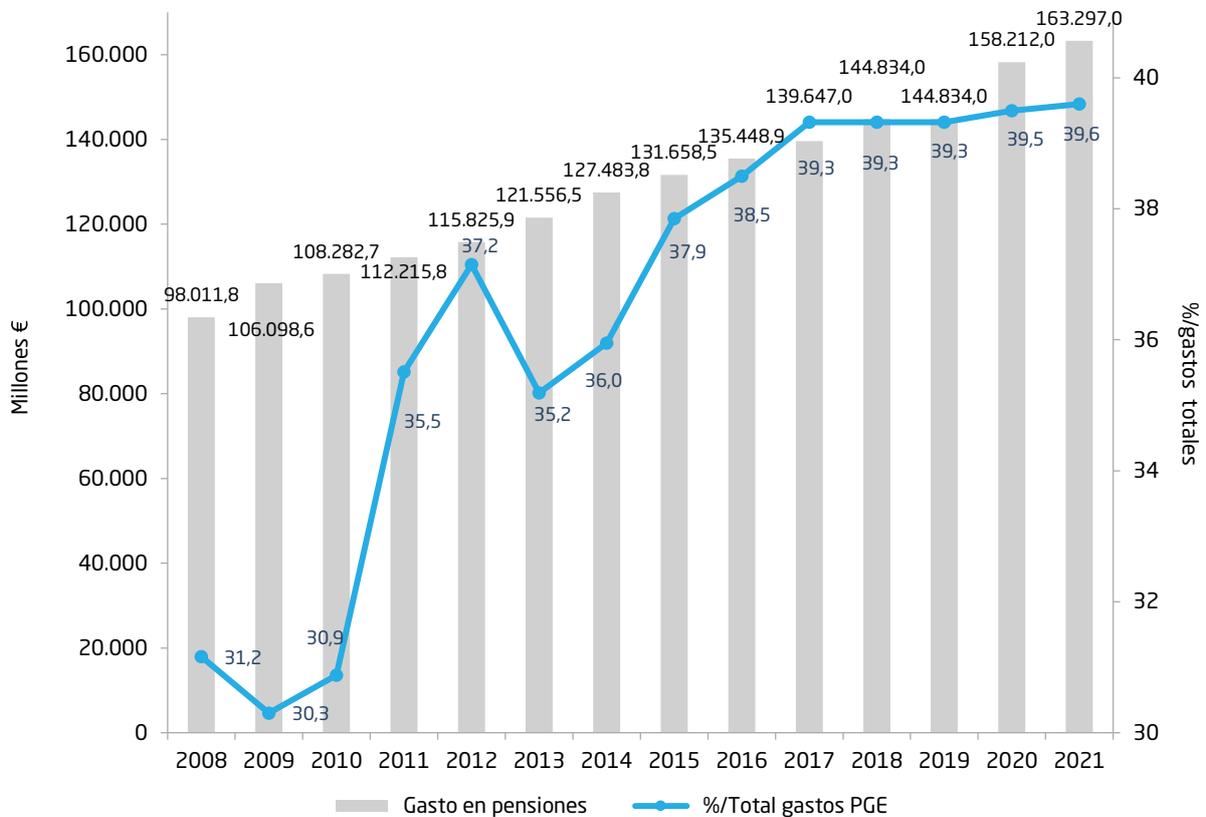
El coste de las pensiones en España equivale al 14,6 por 100 del PIB con datos de 2020. En los Presupuestos Generales del Estado 2020, este capítulo absorbió el 39,6 por 100 del gasto total. En concreto, la cifra presupuestaria destinada a financiar la cobertura del retiro fue de 163.297 millones de euros en 2021, lo que supuso un incremento de cerca de 19.000 millones respecto al ejercicio 2020. Y, si se contempla retrospectivamente, la subida de los desembolsos en cobertura del retiro ha sido espectacular; se ha más que triplicado desde los 45.340 millones de 1996. En consecuencia, **el gasto en protección social, que incluye, además del pago de las pensiones, el desempleo y los servicios sociales, está ya en casi 290.000 millones de euros y supone más de la mitad del gasto total anual, el 58,2 por 100.**



³ Los cuatro países de los que se habla que indican sus pensiones al IPC son Francia, Italia, Austria y Hungría.

GRÁFICO 7

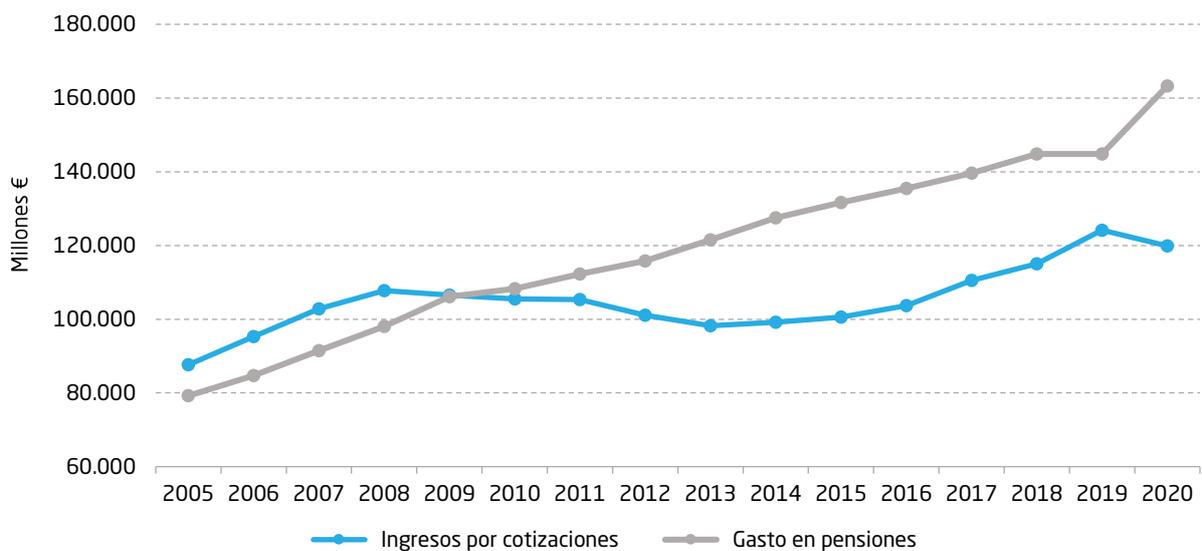
Evolución del gasto en pensiones en valores absolutos y en % del total de gastos



Fuente: PGE (varios años).

GRÁFICO 8

Evolución del gasto en pensiones y de las cotizaciones sociales



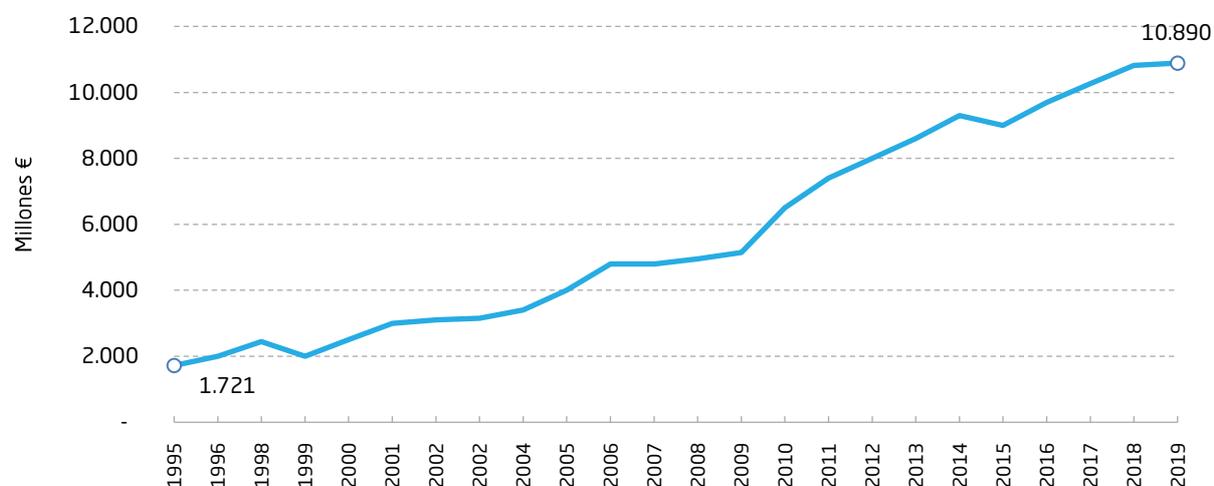
Fuente: PGE (varios años).

2.2. Gasto neto de los pensionistas

Para poder estimar el coste que suponen los que viven del Presupuesto respecto a los que lo hacen del mercado resulta necesario tener en cuenta no solo los desembolsos en cobertura de retiro que hace la Administración pública, sino también lo que los pensionistas pagan en impuestos para determinar el «coste neto de los mismos». Para este cálculo se ha sustraído al gasto en pensiones, cuya evolución se refleja en el Gráfico 8, los impuestos que tienen que abonar los pensionistas que cobran dichas pensiones y que queda reflejado en el Gráfico 9.

GRÁFICO 9

Evolución de la recaudación de IRPF sobre pensiones



Fuente: Agencia Tributaria y elaboración propia.

Como muestran los Gráficos 8 y 9, el Coste Neto de las pensiones en el último año disponible, que es 2019, sería de 133.944 millones de euros. Este es el resultado de restar del gasto en pensiones realizados por la Administración pública lo que contribuyen los pensionistas mediante impuestos al mantenimiento del sistema. Así pues, **en promedio, los pensionistas costaron, en 2019, a cada persona que estaba trabajando 6.771,9 €/año y, si contamos solo los asalariados del sector privado, 9.960,1 €/año.**

2.3. Desempleados

Tal y como puede verse en la EPA⁴ en España hay **tres millones cien mil personas que están en el paro**, quieren encontrar un trabajo, no lo consiguen y de esa cifra hay **dos millones doscientos mil desempleados** (Gráfico 10) que tienen derecho a percibir una prestación por desempleo, sea esta de naturaleza contributiva o asistencial.

⁴ https://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm

GRÁFICO 10

Evolución del número de beneficiarios por prestaciones por desempleo



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

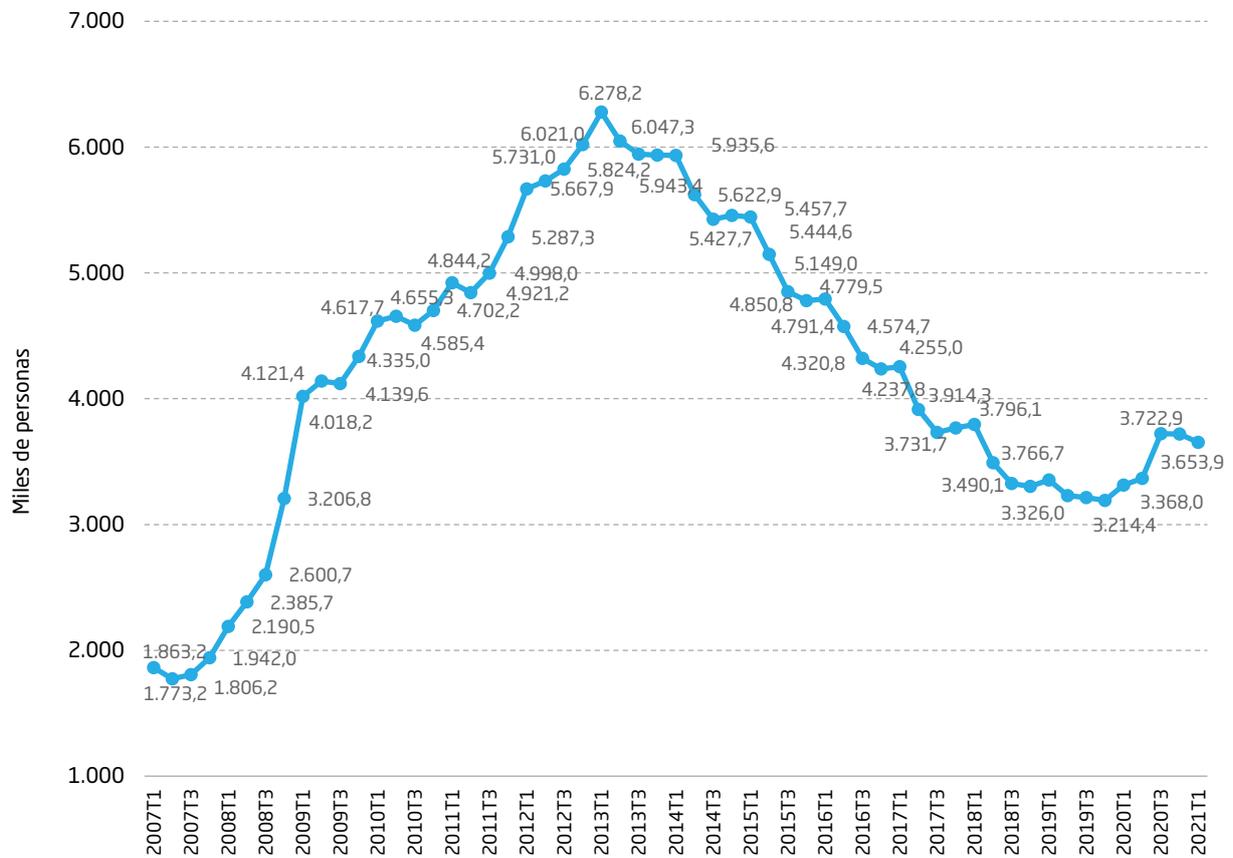
En el Gráfico 10 se muestra la trayectoria del número de prestaciones por desempleo en los últimos años de acuerdo con los datos del Ministerio. **En el momento álgido de la crisis sanitaria hubo casi 5 millones de personas recibiendo una prestación por desempleo.** Este gasto es el único de los tres analizados que evoluciona con el ciclo económico. En estos momentos, cerca de 2,2 millones de personas obtienen prestaciones por desempleo; esto, sin contar los cerca de 700.000 trabajadores que siguen en ERTE actualmente.

El volumen de desempleados (cobren o no prestación) presentaba una trayectoria declinante a raíz de la expansión de la economía iniciada en el cuarto trimestre de 2013. En el primer trimestre de 2013 había 6,3 millones de parados. En 2018, la cifra descendió a casi la mitad, 3,2 millones. La diferencia con los dos millones doscientos del párrafo anterior es la diferencia entre los datos del INE en los que se cuentan todas aquellas personas desempleadas y los del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en donde se incluyen solo aquellas que tienen derecho a prestación. **Actualmente la cifra del INE es de 3.653.900 personas, esto sin contar con los trabajadores que se encuentran en ERTE.**



GRÁFICO 11

Evolución del número de desempleados en los últimos 15 años



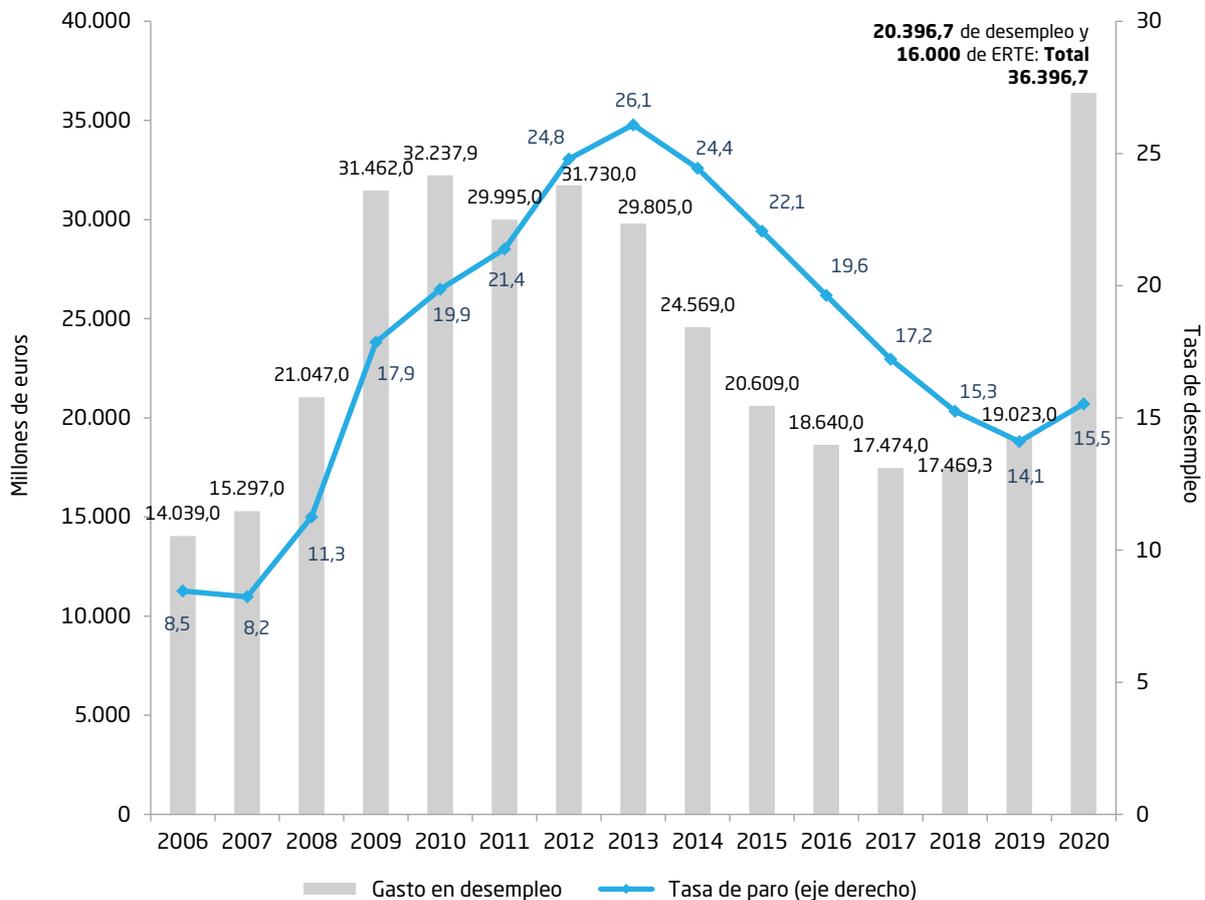
Fuente: EPA, INE.

Como puede verse en el Gráfico 11, **el número de desempleados ha vuelto a crecer por la crisis sanitaria y su recuperación está siendo más lenta de lo esperado. En la actualidad, los parados cuestan a las Arcas del Estado, es decir, a los contribuyentes, la friolera de 20,4 mil millones de euros.** En el Gráfico 12 se expone la evolución del gasto total en desempleo y la tasa de paro. Entre ambas variables no hay una importante correlación positiva porque la tasa de paro tiene un periodo (anual) de retraso con respecto a los costes del mismo. Esto sucede porque hay personas que están desempleadas y no cobran prestación, lo que genera un desfase entre una y otra variable.

Pero **¿cuánto cuestan los desempleados a cada uno de los que no lo son?** Es un sencillo cálculo: se toman las cifras del gasto total por desempleo y se le detrae la contribución de los desempleados a las arcas públicas, que se puede ver reflejada en el siguiente cálculo:

GRÁFICO 12

Gasto en desempleo y tasa de paro



Nota: El dato en cuanto a gasto por desempleo de 2020 se compone de 16.000 millones de euros correspondientes al pago por los ERTE y 20.396,7 millones que corresponden al pago del gasto por desempleo que, en total, supone un desembolso de 36.396,7 millones de euros. Fuente: Diferentes PGE y Encuesta de Población Activa del INE.

«El Coste Neto de los desempleados en el último año en que están disponibles todos los datos necesarios, 2019, es 14.838 millones de euros. Por lo tanto, como término medio, las prestaciones por desempleo costaron, en 2019, a cada persona que estaba trabajando, 750,2 €/año, y si contamos solo los asalariados del sector privado, 1.103,4 €/año».

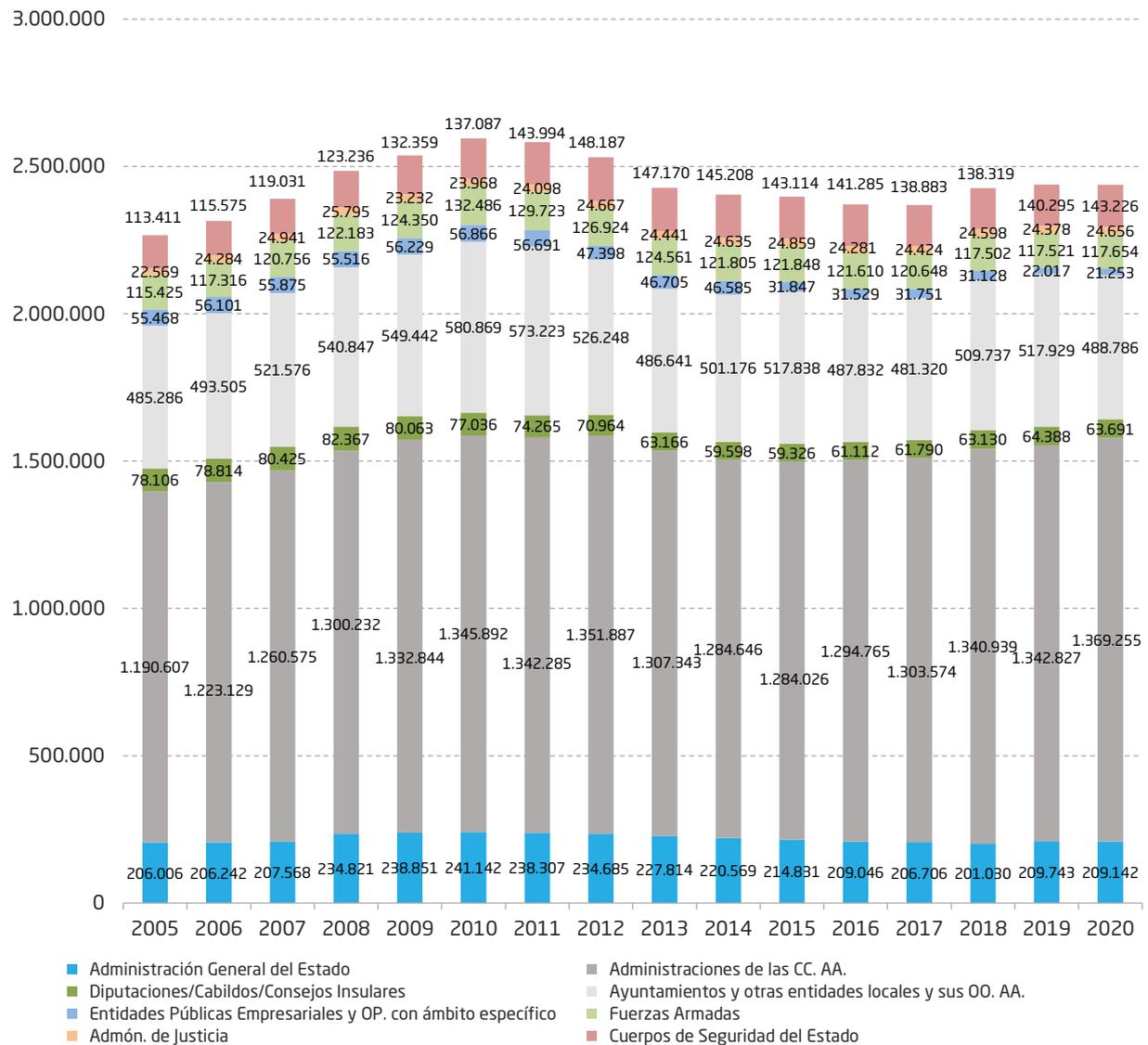
2.4. Empleados públicos

En este capítulo hay que distinguir dos tipos de asalariados: los funcionarios de carrera y los empleados públicos que trabajan para la Administración, y que no son funcionarios. En este caso, las cifras son bastante interesantes e ilustrativas y permiten extraer algunas conclusiones relevantes. En concreto, **quienes trabajan para las AA. PP. cuestan, en promedio, un 54 por 100 más que los que lo hacen para el sector privado**. España ha tenido un proceso de reducción de costes de los empleados privados adaptándose, con flexibilidad, a las condiciones

del mercado de trabajo en la era de la crisis y de la poscrisis. Sin embargo, este proceso no se ha producido en el empleo público, en el que los años que se mantuvieron congelados los salarios fueron compensados con posterioridad.

GRÁFICO 13

Evolución del personal al servicio de las Administraciones públicas



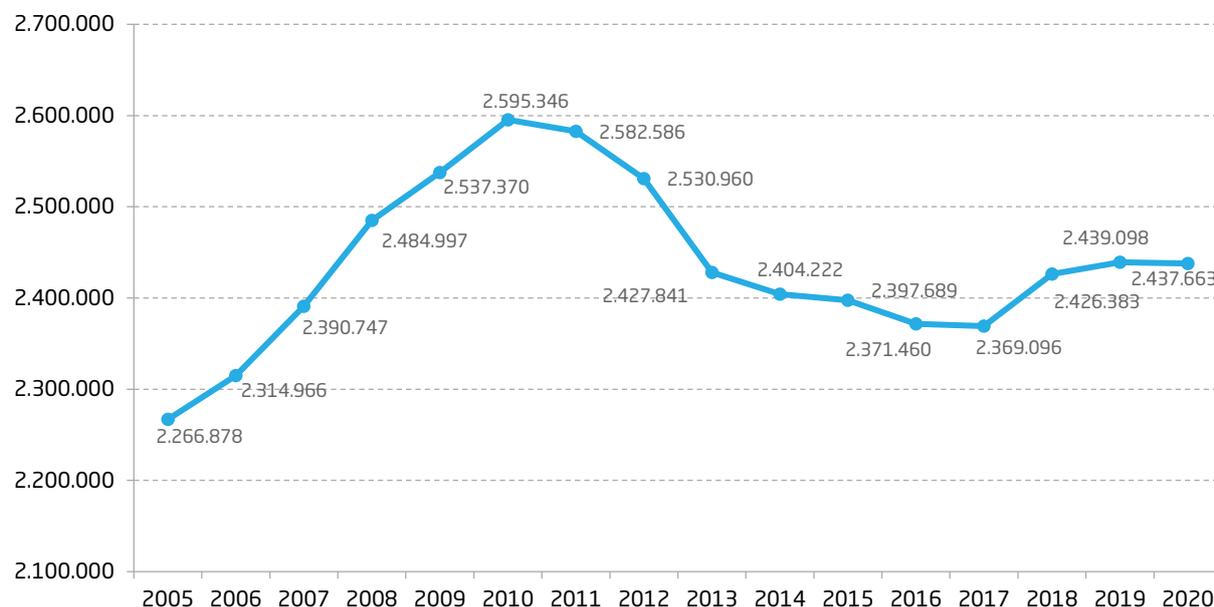
Nota 1: Se ha excluido de esta serie la información sobre Universidades, dado que la modificación en la metodología de recogida de datos, a partir de enero de 2012, no permite una comparación homogénea.

Nota 2: La disminución de efectivos en el ámbito de las Entidades Públicas Empresariales entre enero de 2014 y enero de 2015 se debe, principalmente, a la reestructuración de Renfe-Operadora y la creación de cuatro sociedades mercantiles dependientes de ella, lo que supuso una salida del ámbito del Boletín de 14.133 efectivos. Dicha modificación se reflejó en la edición de julio de 2014 del Boletín.

Fuente: Boletín Estadístico del personal de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal.

GRÁFICO 14

Evolución del total de efectivos dependientes de la Administración



Fuente: Boletín Estadístico del personal de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal.

La evolución del número de funcionarios y contratados laborales de la Administración Pública en los últimos años llegó a ajustarse hasta un 9 por 100 en 2017 desde su punto máximo alcanzado en 2010. La causa de ello fue que la Administración dejó de contratar para recortar el déficit público y, también, por los cambios contables que se introdujeron, cuya explicación se encuentra en las notas 1 y 2 del Gráfico 13. Sin embargo, **desde mediados de 2018 esta cifra ha empezado a crecer de nuevo** y esa tendencia se ha acelerado a raíz de la crisis económica derivada de la pandemia, lo que aumenta el peso de ese gasto estructural sobre el Presupuesto. Así, **el empleo público ha vuelto a crecer, desde entonces, en un 3 por 100, especialmente en la Administración autonómica en que el incremento ha sido superior al 5 por 100.**

En cuanto a valores absolutos, **el número de efectivos de la Administración se redujo, entre 2010 y 2020, en 158.000 personas.** Su trayectoria declinante se detuvo en 2018. Es decir, la consolidación de la recuperación económica se tradujo, en 2018, en un aumento de la oferta de empleo público en casi todos los niveles de la Administración estatal, autonómica y local. Si se observa el Gráfico 14, **se ha abierto, de nuevo, el capítulo de las nuevas incorporaciones a escala general, especialmente en las CC. AA. y en los Ayuntamientos.** Esto implica un incremento del gasto estructural que obstaculiza la disminución del déficit público durante las expansiones y dificultará su corrección durante los períodos de estancamiento/recesión.

Los gastos de los diferentes niveles de la Administración y de las empresas públicas destinados a pagar a los funcionarios y contratados laborales se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, por tanto, se computan entre las personas que perciben sus ingresos del Estado. Como en el caso de las pensiones, también contribuyen con sus



impuestos al sostenimiento del sistema. Por este motivo, a la hora de computar lo que «cuestan» al erario, hay que hacer un neto: por una parte, poner en el debe lo que se paga por ellos y en el haber los ingresos que proporcionan a las arcas públicas a través de la tributación. El resultado es el **coste neto del personal** al servicio de las Administraciones públicas.

A la hora de realizar el cálculo anterior se observa que **los sueldos de los empleados públicos son muy heterogéneos**. Sus retribuciones anuales pueden oscilar entre los 15.667,10 €/año que perciben los trabajadores del Grupo E, que menos gana, pasando por los 81.052,8 €/año que percibe el Presidente del Gobierno y llegando a los 174.733 €/año que cobra el Gobernador del Banco de España⁵, etc. Son muy dispares y, cada año, la Dirección General de Presupuestos publica una tabla de retribuciones en la que se establecen los mínimos retributivos asignados a cada uno de los grupos (A, B, C, D y E) y, dentro de ellos, a cada uno de los niveles (del 12 al 30) de la Administración. A esto hay que añadirle los complementos específicos, como los de destino y los trienios. Para no entrar en una minuciosa casuística se ha optado por la agregación para el cálculo de los costes y por el establecimiento de un coste medio.

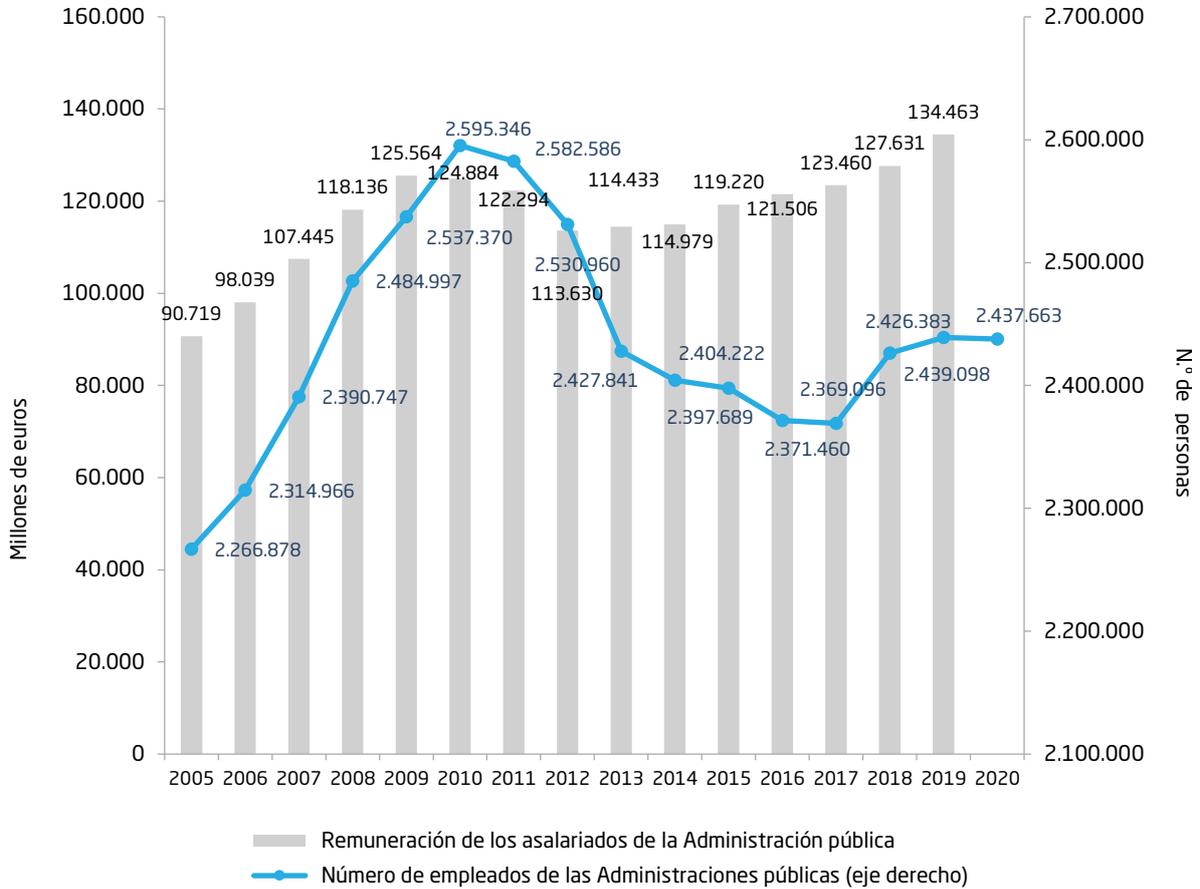


5

Alcalde de Madrid	102.010 €/año	Gobernador del Banco de España	174.733 €/año
Alcaldesa de Barcelona	100.000 €/año	Presidente del Tribunal Constitucional	155.126 €/año
Presidente de la CNMV	154.328 €/año	Presidente de la SIEP	141.646 €/año

GRÁFICO 15

Evolución del gasto total en sueldos y salarios de la Administración pública y el número de efectivos de la misma



Fuente: Contabilidad Nacional y Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

El coste de cada empleado público a las arcas de la Administración ha experimentado un progresivo crecimiento. Se ha pasado de los 40.000 € anuales en 2005, como media, a los 58.000 € anuales de 2020. La cifra del gasto en 2001, año en que comenzó el proceso de transferencias del Estado a las autonomías, era de 60.011 millones; ahora supera los 140.000 millones; es decir, en 20 años se ha más que duplicado. La contrastación de estas cifras con las europeas muestra que **España tiene un volumen de empleo público inferior al del promedio de los países desarrollados. Ahora bien, el gasto dedicado a remunerar estos puestos de trabajo es superior a la media de la eurozona. Por añadidura, un empleado público es un 54 por 100 más caro que uno privado.** Una de las razones es que con la crisis se abarató la mano de obra privada, cosa que nunca puede suceder con la pública.

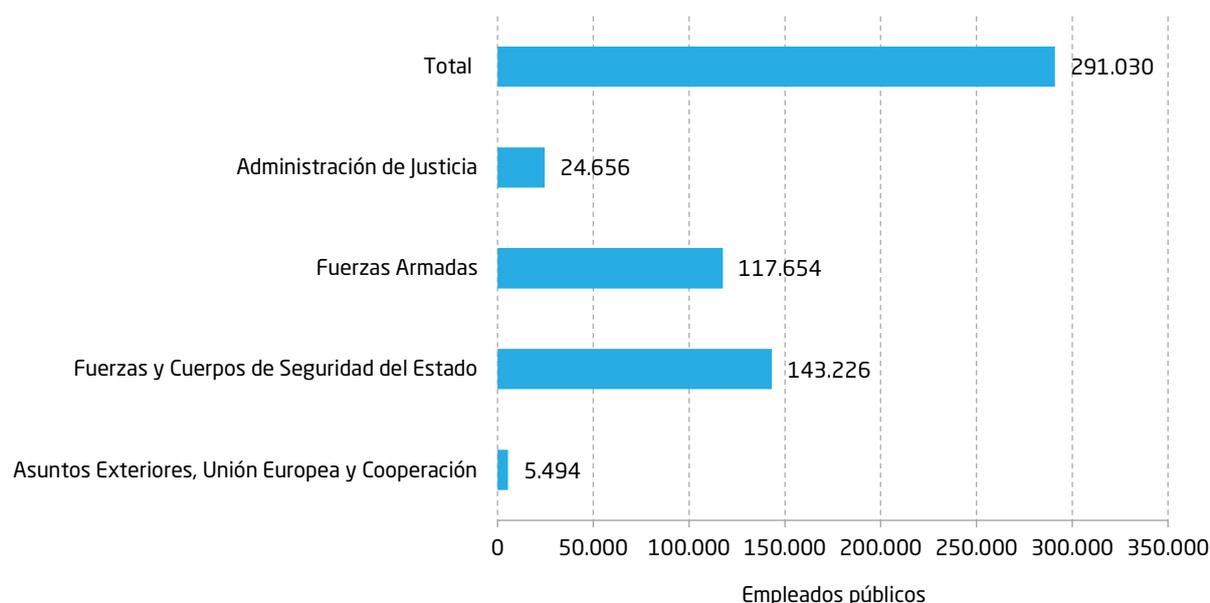
Gasto neto de los empleados públicos: el Coste Neto de los empleados públicos en el último año disponible, que es 2019, sería de 108.205 millones de euros, el resultado de restar del gasto en empleados públicos por parte de la Administración pública, que es 134.463 millones de euros, lo que contribuyen los empleados públicos mediante impuestos al mantenimiento

del sistema, que son 26.258 millones de euros⁶. Así pues, como término medio, **los empleados públicos costaron, en 2019 a cada persona que estaba trabajando, 5.470,6 €/año, y si contamos solo los asalariados del sector privado 8.046,2 €/año.**

Por último, **es clave reseñar la participación residual en el gasto público total de las funciones clásicas del Estado** –defensa, justicia, asuntos exteriores y seguridad– que son bienes públicos puros y, en consecuencia, productivos en tanto que son imprescindibles para el mantenimiento del orden social y de un entorno de estabilidad necesario para el desarrollo de la actividad productiva. En España, esas actividades suponen una porción irrelevante y, en buena medida, decreciente del PIB. **El Estado español, en eso sí, a similitud de la mayoría de los Estados industrializados occidentales, se ha transformado en un gigantesco mecanismo de transferencia de rentas que extrae cada vez más recursos de sus sectores productivos.**

GRÁFICO 16

Empleados públicos necesarios para desempeñar las funciones básicas del Estado



Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Tal y como se puede apreciar en el Gráfico 16, **el personal al servicio de las Administraciones públicas necesario para desempeñar las funciones básicas del Estado es, según el Boletín Estadístico, de 291.030 empleados públicos. Sin embargo, el total del personal que trabaja para la Administración pública es casi 10 veces el anterior.**

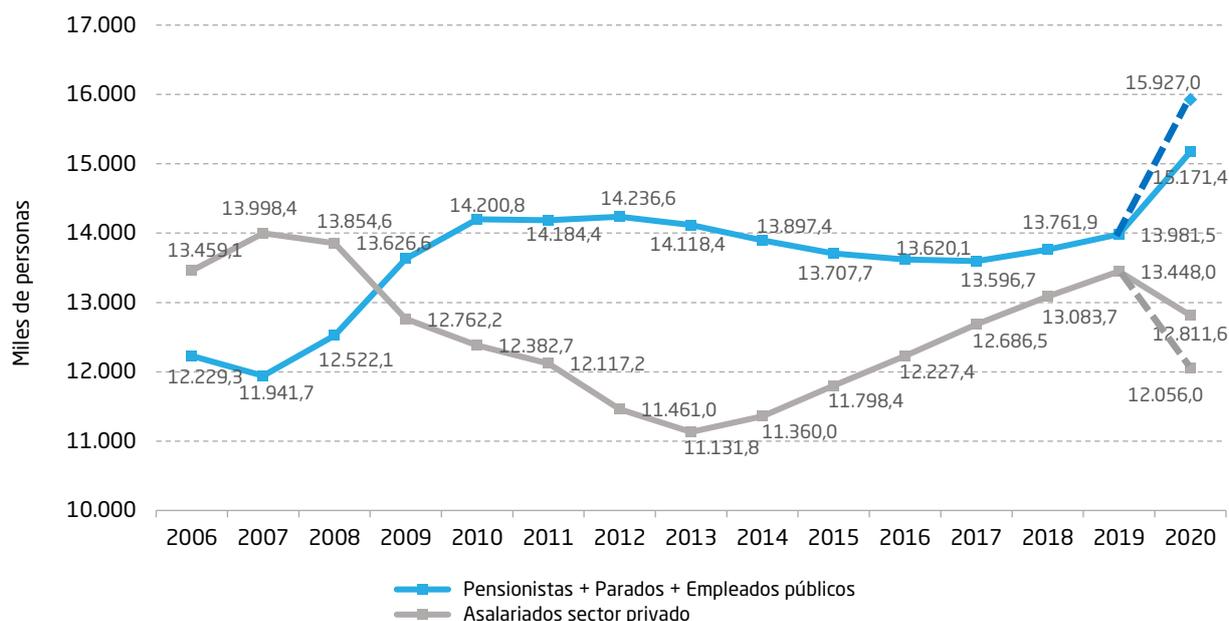
El Gráfico 17 es la expresión clara de las dos Españas a las que se ha hecho referencia a lo largo de este artículo. **La parte de la sociedad española que obtiene sus ingresos en el mercado a cambio de suministrar bienes y servicios productivos a los demás tiene un tamaño inferior**

⁶ Fuente: Agencia Tributaria.

a la que, pague o no impuestos, vive de los tributos suministrados por ella y devuelve a las arcas públicas mucho menos de lo que cuesta. Esta realidad supone una llamada de atención hacia el modelo socioeconómico que se ha asentado en España durante los últimos cuarenta años.

GRÁFICO 17

Número de empleados del sector privado frente a número de parados, pensionistas y empleados del sector público



Nota: Las líneas intermitentes representan la situación si se tienen en cuenta las personas que se encuentran en ERTE que también cobran del sector público.

Fuente: EPA, INE y Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Según los últimos datos disponibles, **15.171.400 (15.927.000 si se tienen en cuenta los ERE) españoles reciben sus ingresos del Estado, de las autonomías y de los ayuntamientos; frente a 12.811.600 (12.056.000 si se tienen en cuenta los ERE) que los consiguen en el sector privado.**

De estos, cerca de trece millones setecientos, una parte importante son los pensionistas, que son 10,3 millones. Para decirlo en *román paladino*, comen de las Administraciones Públicas casi dos millones (casi tres, si se tienen en cuenta los ERE) de ciudadanos más de los que lo hacen de la actividad privada. Y esto sucede en este momento que España está, todavía, en una fase de recuperación, porque, en momentos de crisis, tal y como se puede apreciar en el Gráfico 17, la horquilla negativa se incrementó hasta en 3 millones de personas. La relación llegó a ser que, por cada trabajador del sector privado, había 1,3 personas que tenían una pensión, sueldo o prestación del sector público. Y todo esto absolutamente contracíclico: cuanto peor va la economía, mayor el número de parados y menor el de ocupados en el sector privado. Otro ejemplo paradigmático se da en el último año con la crisis de la pandemia. La diferencia negativa ha llegado a casi 6 millones de personas; **por cada trabajador del sector privado hubo el año pasado, en el momento álgido, 1,4 personas que viven del sector público.**

Sin duda, muchos de los perceptores de rentas públicas consideran tener derecho a ello, pero eso no cambia la situación que es, a todas luces, anormal o, en cualquier caso, poco propicia para tener una sociedad dinámica y creadora de riqueza.

En el Cuadro 2 se calcula lo que le cuesta al año a cada empleado del sector privado cada uno de estos capítulos.

Los datos utilizados son los siguientes:

- *Pensionistas*: los últimos datos oficiales de importe total de remuneración a los pensionistas en datos menos el pago total que realizan los pensionistas por impuestos directos dividido entre el número de empleados del sector privado.
- *Desempleados*: los últimos datos oficiales del gasto público total dedicado a pagar a los desempleados con derecho a retribución menos los impuestos directos que pagan el total de los parados y el resultado se divide entre el número de asalariados del sector privado, obteniendo, así, el coste neto anual medio por cada uno de los pensionistas para cada trabajador del sector privado.
- *Empleados públicos*: se utilizan los últimos datos oficiales de gastos totales en pagarles menos el total de su propio pago en impuestos a la Administración y repartido entre todos los empleados con sueldo del sector privado, para calcular, así, el coste neto anual de cada empleado público para cada trabajador del sector privado.

CUADRO 2

¿Qué cuesta todo esto por trabajador del sector privado?

	Coste de pensionistas	Coste de desempleados	Coste de empleados públicos	Coste total
Coste neto anual a cada empleado del sector privado	9.960,1 €	1.103,4 €	8.046,2 €	19.109,7 €
Coste neto mensual a cada empleado del sector privado	830 €	92 €	670,5 €	1.592,5 €

Fuente: Elaboración propia.

Cada persona que trabaja en el sector privado se tiene que hacer cargo, como media, de 19.109,7 euros/anuales para pagar a pensionistas, desempleados y empleados públicos. En el capítulo de pensionistas el coste atribuible a cada trabajador del sector privado es el más alto, con 830 euros por mes; después el de los desempleados, 92 euros por mes; y, por último, el de los empleados públicos, que nos cuestan, cada mes, 670,5 euros a cada trabajador del sector privado.

La conclusión es que la España pública cuesta, como media, 1.592,5 € por mes a cada trabajador del sector privado español. Es una hipoteca de un buen piso para cada asalariado, con

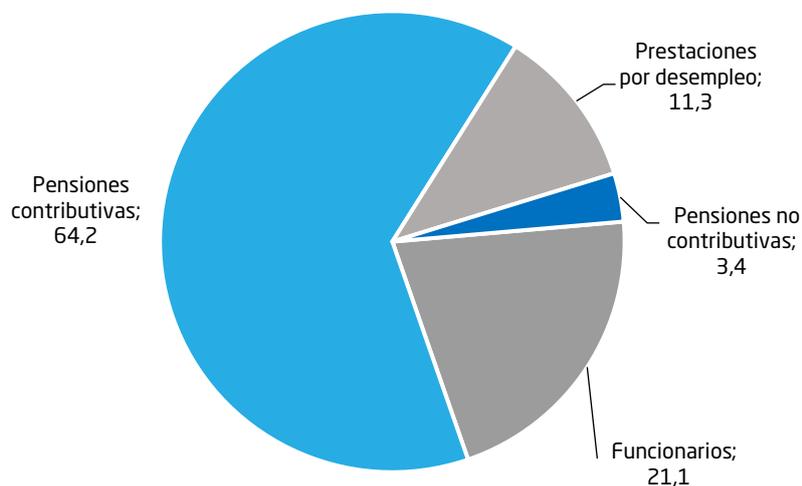


la diferencia de que la hipoteca dura unos años determinados, mientras que estos cargos permanecen durante toda la vida laboral.

La España que vivió del Estado en 2020 se distribuye de la siguiente manera: 8.899.064 pensionistas con pensión; 2.974.850 parados con prestación (sin contar los ERTE) y 3.297.500 empleados públicos. De esas variables, solo tiene un potencial bajista el número de desempleados, ya que la demografía, junto con el vigente modelo de reparto, se traducirá, de manera inevitable, en un incremento de la cuantía de jubilados y la contratación en las Administraciones ha vuelto a su proceso expansivo al iniciarse la recuperación. Esto significa que, *ceteris paribus*, la grieta entre esas dos Españas no sufrirá alteraciones sustanciales en el futuro, al menos, en el horizonte temporal del corto y del medio plazo; panorama desalentador.

GRÁFICO 18

Estructura de los integrantes de la «España que vive de los Presupuestos Generales del Estado»



Fuente: Elaboración propia.

Para hacer más visible la irracionalidad del presente escenario es útil mostrar cuál es el volumen de individuos que realizan las tareas o, mejor, las funciones que se consideran básicas e irrenunciables del Estado: la seguridad, la justicia, la defensa y la política exterior. **El personal a cargo de esas actividades se eleva a 291.030 individuos, una novena parte del total de empleados públicos.** Es evidente que España, como el resto de los Estados industrializados, no es un Estado Liberal, en el sentido clásico del término ni tampoco en el menos clásico, pero **resulta evidente que, sin necesidad de volver a un Estado mínimo, la actual situación es poco racional.**

3. El mito del Estado grande

Una vez expuesto el coste del sector público en la economía española es importante realizar un análisis de los hipotéticos beneficios que proporciona. A lo largo de los últimos años han aumentado, de manera significativa, la literatura y los estudios empíricos destinados a evaluar los efectos de la política fiscal –gastos e impuestos– sobre la economía. Estos han resultado de una extraordinaria fecundidad en el campo de la macroeconomía. Aquí han proliferado los trabajos orientados a evaluar la efectividad de las políticas de corte keynesiano para abordar las fluctuaciones económicas y los de quienes las cuestionan como un medio adecuado para estimular la actividad productiva, a la vez que señalan sus consecuencias negativas sobre la estabilidad de las finanzas públicas, sobre los incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión y, por tanto, sobre el crecimiento a corto, medio y largo plazo⁷. En términos simplificados, **el debate contemporáneo en el terreno fiscal-presupuestario ha estado centrado en estrategias expansivas versus austeridad.**

Sin embargo, **los análisis sobre la eficacia y la eficiencia del Estado siguen siendo limitados, aunque han comenzado a proliferar en los últimos años.** Este tipo de investigaciones son de una extraordinaria importancia para comprender si el uso de los recursos públicos se realiza de la manera adecuada para conseguir los fines que se persiguen, lo que permite realizar una contrastación entre sus costes y sus beneficios. Aunque resulte paradójico, **el grueso de la investigación disponible impugna la sabiduría convencional en virtud de la cual existe una relación cuasi mecánica entre el aumento del gasto público y la mejora de los principales indicadores de bienestar social. De hecho, la evidencia muestra lo contrario: gran parte de las funciones desempeñadas por el Estado podrían acometerse con menores niveles de desembolso.**

Este enfoque tiene una especial relevancia en el caso de España. Su sector público podría calificarse de mediano, algunos lo consideran pequeño y casi todos son partidarios bien de mantener su tamaño actual o de incrementarlo con la finalidad de ofrecer más y mejores servicios públicos y lograr una más justa redistribución de la renta. En estos momentos, este discurso se ve reforzado por dos circunstancias: **primera, la intención del actual Gobierno de elevar el gasto social explicitada en el acuerdo programático anterior a la emergencia de la pandemia; segunda, la crisis derivada de la covid-19, que se va a traducir en un sustancial crecimiento de los desembolsos de las Administraciones públicas** tanto por el juego de los estabilizadores automáticos como por las medidas discrecionales adoptadas por el Ejecutivo.

La discusión sobre el tamaño del Estado tiene, también, una importante incidencia macroeconómica. **España ha entrado en una aguda recesión con elevados niveles de déficit y de deuda pública que van a crecer de manera significativa en el horizonte del corto y del medio plazo y que, sin una corrección significativa, presentan una trayectoria insostenible.** Esto ha de ser tenido en cuenta cuando se pretende establecer la incompatibilidad entre la reducción

⁷ RAMEY, V. A. (2019), «Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?» *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2), pp. 89-114.



del gasto público y la equidad social. En realidad, identificar los ajustes presupuestarios con una menor justicia redistributiva quizá sea un eslogan político útil, pero no se corresponde siempre, ni en todos los lugares, con la realidad. En cualquier caso, **un Estado cuyas finanzas no cumplen las condiciones necesarias para asegurar su sostenibilidad no es una garantía, sino un peligro para salvaguardar los programas sociales básicos.**

El objetivo de este apartado es doble. En primer lugar, se va a medir el funcionamiento del sector público español a través de dos indicadores: el **Índice de Eficacia del Sector Público (IESP)** y el **Índice de Eficiencia del Sector Público (IEFSP)**. Para calcular ambos se han tomado el modelo de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005, «Public Sector Efficiency: An International Comparison». *Public Choice*. 123, pp. 321-347), que se ha recalculado con los datos actualizados hasta 2019. Además, el análisis de España se complementará con el de otras veinte economías de la OCDE con la intención de establecer comparaciones que ilustren la posición relativa de la economía española en este terreno. En segundo lugar, se va a realizar una **aproximación al cálculo del «derroche» de gasto público que existe en España o, para ser precisos, a la discordancia entre el volumen de recursos que el Estado detrae de la actividad productiva y los beneficios que estos reportan.**

A diferencia de lo sostenido por la sabiduría convencional, los países con Estados pequeños (gasto público inferior al 40 por ciento del PIB) presentan mejores indicadores en los terrenos señalados en el apartado 2, un 11 por 100 superiores a los de los Estados medianos (gasto público/PIB entre el 40 y el 50 por 100) y un 8 por 100 a los de los grandes (ratio gasto público/PIB mayor del 50 por 100 del PIB). En promedio, **los primeros son, aproximadamente, un 30 por 100 más eficientes que los terceros**, como se demostrará a lo largo de este artículo. Así pues, la identidad Estado grande-mayor bienestar social pertenece más al campo de la mitología que al de la economía.

De acuerdo con los Índices de Eficacia del Sector Público (IESP) y Eficiencia del Sector Público (IEFSP), elaborados por Freemarket, **España ocupa los puestos 18 y 15, respectivamente, de entre los 21 países industrializados de la muestra. La media española es un 14 por 100 inferior a la media de ese grupo y solo es superior a la de Italia, Portugal y Grecia. Por otra parte, España podría alcanzar el mismo nivel de IESP empleando solo el 74 por 100 del gasto público que el Estado gestiona en la actualidad para mantener/mejorar sus indicadores en las áreas que se evaluarán.**

Como es lógico, los datos empleados en este trabajo llegan hasta 2019, el último año del ciclo expansivo al que ha dado fin el *shock* de oferta y de demanda producido por la covid-19. Este informe **complementa el publicado en diciembre de 2018, *Las Dos Españas de Verdad*** (Freemarket CI, diciembre de 2018) en el que se medían los costes del sector público español, pero no se contrastaban con los efectos que produce sobre los indicadores de bienestar social. En este caso, se completa ese análisis con el de los beneficios que reporta a los ciudadanos. Y se llega a una conclusión: **el sector público español es de los más ineficaces e ineficientes de la OCDE**, ya que los «output» del sistema (salvo en las variables de sanidad



e infraestructuras) están por debajo de la media del resto de los países analizados con un coste superior a la media.

4. España: un sector público ineficaz

La eficacia del sector público hace referencia a los resultados sociales y económicos obtenidos por aquel con unos determinados medios-recursos. Para estimar esa variable se ha calculado un **Índice de Eficacia del Sector público** (IESP) que es la resultante del tratamiento-agregación de siete variables intermedias articuladas alrededor de dos tipos de indicadores: los de *Oportunidades* y los *Musgravianos*. Ambos se describen a continuación.

Los **Indicadores de Oportunidades**⁸ cuantifican la acción del gobierno para promover la igualdad de oportunidades en la economía; es decir, evalúan las políticas públicas cuya finalidad es proporcionar a los individuos los medios adecuados para facilitar su movilidad social con independencia de sus niveles de renta. Al mismo tiempo sirven para calibrar si el marco institucional vigente ayuda a reducir los costes de transacción de la economía. Conforme a esos criterios se utilizan cuatro *subindicadores*:

1. **Administrativo:** es el resultante de cuatro variables: el *nivel de corrupción*, la *calidad de la burocracia*, la *calidad del poder judicial* y la *dimensión de la economía sumergida*. De este modo se aspira a evaluar la efectividad del Estado para garantizar-proteger los derechos de propiedad; el funcionamiento de la administración de justicia, el cumplimiento de los contratos y el marco regulatorio existente.
2. **Rendimiento educativo:** incluye la valoración internacional de la educación de cada Estado a través de dos variables fundamentales, el *porcentaje de la población escolarizada en enseñanza secundaria*, que es la *proxy* clásica para juzgar los estándares mínimos de educación que los estudiantes han de tener en una economía industrializada, y la *competencia de los alumnos en materia de lectura, matemáticas y ciencias* como espejos de la calidad de la educación.
3. **Salud:** se toman como referencia las *tasas de mortalidad infantil y de esperanza de vida* en promedio. Esas variables son las que se usan de manera convencional a escala internacional para reflejar la calidad de los servicios sanitarios y el acceso de la población a ellos.
4. **Infraestructura pública:** muestra *la extensión y la calidad de la infraestructura de comunicación y transporte*, elementos fundamentales para el funcionamiento de la economía por su impacto directo sobre la capacidad de los bienes, servicios y personas para acceder a los mercados.

⁸ Los datos para elaborar estos indicadores se han extraído del «Global Competitiveness Report 2019», publicado por el World Economic Forum, y del «World Development Indicators 2019» de The World Bank.



Los **Indicadores Musgravianos** son los utilizados, generalmente, para ofrecer una imagen de la posición macroeconómica de los países y la incidencia de sus políticas en la distribución de la renta. En este trabajo, estos indicadores se desagregan en tres *subindicadores*:

1. El de **distribución del ingreso**: la *participación en el PIB del 40 por 100 más pobre de los hogares*. *Ceteris paribus*, esto significaría que cuanto mayor sea el porcentaje del producto absorbido por aquel, más efectiva es la política redistributiva del gobierno.
2. El de **estabilidad económica**: el *crecimiento económico* y la *tasa de inflación promedio* durante un determinado espacio temporal. Estas dos variables ilustran la contribución positiva o negativa de la acción gubernamental a la estabilidad económica de un Estado.
3. El de **actuación económica** evalúa los logros de los gobiernos en sus objetivos de asignación de recursos; esto es, si los usan de tal manera que maximizan su impacto sobre tres variables fundamentales: el *PIB per cápita*, la *tasa de crecimiento promedio del PIB en 10 años* y la *tasa de desempleo promedio en 10 años*.



CUADRO 3

Índice de Eficacia del Sector Público (IESP)

País	Índice Eficacia Sector Público	Ranking	Indicadores de Oportunidades				Indicadores Musgravianos		
			Admón.	Educación	Salud	Infraestructura	Distribución	Estabilidad	Resultados económicos
Australia	1,05	8	1,11	1,02	1,00	0,97	0,87	1,31	1,08
Austria	1,11	4	1,21	1,00	1,02	1,10	1,22	1,25	0,99
Bélgica	0,94	15	0,75	1,00	0,89	0,91	1,17	0,98	0,87
Canadá	1,03	10	1,09	1,05	1,00	1,16	0,96	1,00	0,94
Dinamarca	1,06	6	1,17	1,03	1,01	1,03	1,21	1,10	0,91
Finlandia	1,01	12	1,28	1,03	1,00	n/a	1,14	0,90	0,87
Francia	0,92	17	0,76	1,03	1,05	1,03	0,90	0,84	0,82
Alemania	0,95	14	1,11	0,98	1,01	1,02	0,95	0,90	0,89
Grecia	0,81	21	0,68	0,94	0,93	0,81	0,97	0,58	0,78
Irlanda	1,09	5	1,02	0,92	0,95	1,00	0,97	1,27	1,53
Italia	0,83	20	0,58	0,96	0,93	0,79	1,10	0,69	0,76
Japón	1,17	1	1,01	1,09	1,12	1,09	1,20	1,36	1,32
Países Bajos	1,11	2	1,16	1,07	1,09	1,1	0,96	1,31	1,09
Nueva Zelanda	0,95	13	1,16	1,02	0,91	n/a.	0,62	1,05	0,95
Noruega	1,11	3	1,10	1,02	1,05	0,94	1,17	1,32	1,15
Portugal	0,85	19	0,71	0,94	1,00	0,75	0,92	0,84	0,82
España	0,86	18	0,74	0,65	1,10	1,00	0,95	0,75	0,82



CUADRO 3

Índice de Eficacia del Sector Público (IESP) (continuación)

País	Índice Eficacia Sector Público	Ranking	Indicadores de Oportunidades				Indicadores Musgravianos		
			Admón.	Educación	Salud	Infraestructura	Distribución	Estabilidad	Resultados económicos
Suecia	1,04	9	1,16	1,07	1,09	1,10	1,17	0,76	0,91
Suiza	1,07	7	1,25	1,03	1,05	1,10	0,91	0,83	1,23
Reino Unido	0,93	16	0,95	1,05	0,89	0,97	0,81	0,90	0,94
Estados Unidos	1,02	11	1,11	0,95	0,82	1,08	0,76	1,11	1,30
Media OCDE	1,00		1	1	1	1	1	1	1
Media Estados pequeños	1,06		1,11	1,01	0,98	1,05	0,89	1,16	1,23
Media Estados medianos	0,95		0,93	0,98	1,02	1,18	0,98	0,96	0,92
Media Estados grandes	0,98		1,00	1,01	1,00	1,00	1,11	0,92	0,87

Notas:

1. Cada uno de los *subindicadores* contribuye en 1/7 al IESP.

2. Los países con gobiernos pequeños tienen un gasto público inferior al 40 por ciento del PIB en la media de los últimos 10 años; los países con grandes gobiernos tienen un gasto público superior al 50 por ciento del PIB en la media de los últimos 10 años; los gobiernos medianos tienen un gasto público de entre el 40 y el 50 por ciento del PIB.

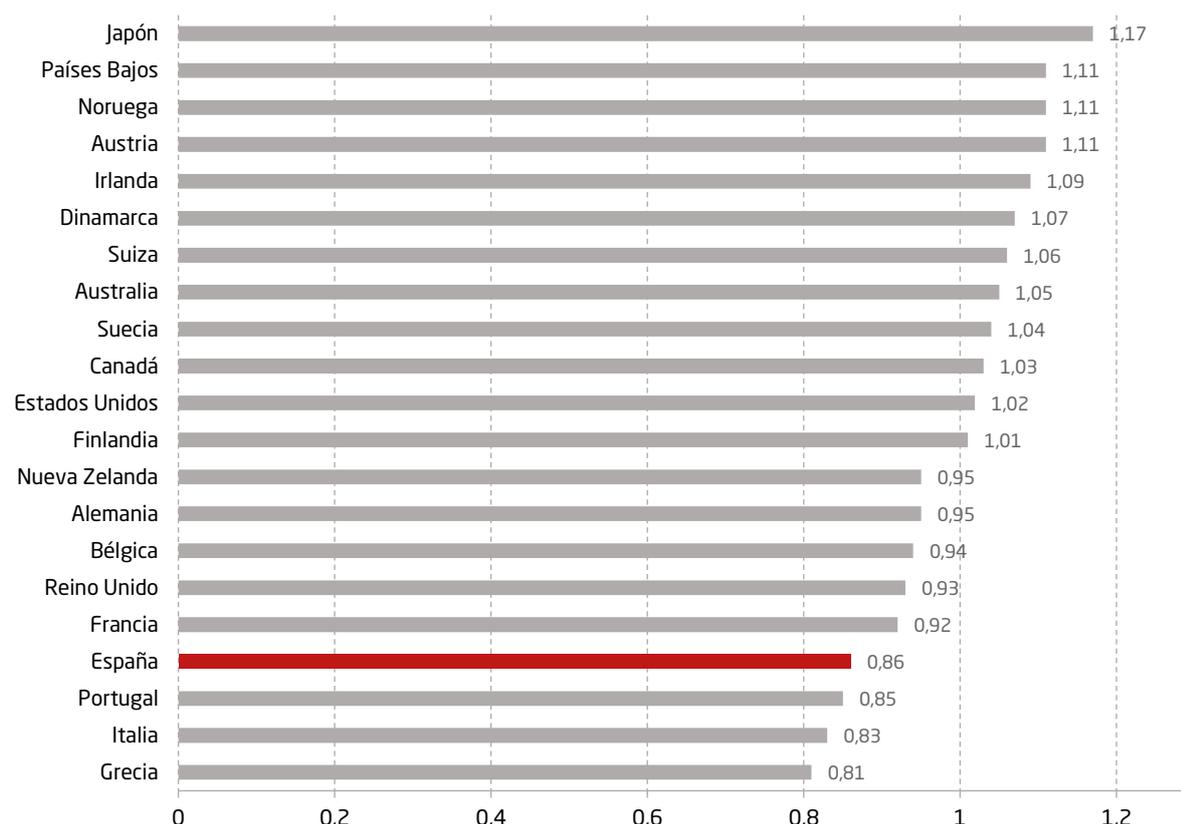
3. Verde: Estados pequeños; Azul: Estados medianos; Rosado: Estados grandes.

Fuente: Elaboración propia.



El Cuadro 3 presenta los resultados para los distintos indicadores en los que se descompone el Índice de Eficacia Sector Público (IESP). El Gráfico 19 muestra las puntuaciones del IESP, de mayor a menor, calculadas con dichos indicadores en los últimos años referenciándolo al pasado ejercicio 2019.

GRÁFICO 19
Índice de Eficacia del Sector Público



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del modelo de Eficacia de la Administración Pública de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), «Public Sector Efficiency: An International Comparison». *Public Choice*, 123, pp. 321-347).

Las puntuaciones del IESP sugieren que las diferencias en el desempeño general del sector público en los 21 países no son muy grandes. En concreto, **13 de los 21 estados tienen calificaciones entre 0,90 y 1,10, lo que indica que la mayoría de ellos se encuentran dentro del 10 por ciento de la media de eficacia general del sector público.** Japón (1,17), Países Bajos (1,11), Noruega (1,11) y Austria (1,11) reciben las mejores valoraciones (están por encima de la media), mientras que España (0,86), Portugal (0,85), Italia (0,83) y Grecia (0,81) registran las peores (están por debajo de la media).

España ocupa el puesto 18 entre los 21 países de la muestra utilizada, con una calificación general de 0,86, lo que indica que el IESP es un 14 por ciento inferior a la media de la clasificación de estos países de la OCDE. Si se examina ese indicador, desagregado en sus diferentes elementos, **España tuvo una eficacia por encima de la media en salud (1,10), en la**



media en infraestructuras (1,00), situándose por debajo de la media en distribución del ingreso (0,95), en rendimiento y estabilidad económica, 0,82 y 0,75, respectivamente; en funcionamiento de la Administración, 0,74, y en educación, 0,65.

Por otra parte, **es interesante contemplar los países de referencia según el tamaño de sus Estados, medido por su ratio gasto público/PIB.** Desde esta perspectiva pueden extraerse algunas estimulantes conclusiones:

1. Los países con **Estados pequeños** (gasto público inferior al 40 por ciento del PIB) tienen una puntuación media del IESP de **1,06**.
2. Los países con **Estados medianos** (gasto público entre el 40 y el 50 por ciento del PIB) tienen una puntuación media de **0,95**.
3. Los países con **Estados grandes** (gasto público superior al 50 por ciento del PIB) tienen una puntuación media de **0,98**.

En otras palabras, **los sectores públicos en países con Estados pequeños son un 8 por ciento más eficaces que los de los países con Estados grandes, y un 11 por 100 más que los países con Estados medianos.**

Cada tipología de Estado tiene determinados «puntos fuertes» con respecto a los demás en cuanto a los indicadores: los pequeños son significativamente más fuertes en administración (es decir, en protección de los derechos de propiedad), en estabilidad (crecimiento e inflación) y en resultados económicos (crecimiento y empleo); los medianos en infraestructuras (en comunicaciones y transportes) y los grandes en distribución del ingreso (en la participación en el PIB del 40 por 100 más pobre de los hogares).

5. España: un sector público muy poco eficiente

En este epígrafe se mide la eficiencia de los sectores públicos en los 21 Estados de la OCDE antes enumerados con la finalidad de determinar si los gobiernos derrochan o no el gasto público que administran y gestionan. Para avanzar en este análisis se distingue entre *dos tipos de eficiencia*: la de «entrada» (EE), que enseña cuánto gasto público podría ahorrar un país para lograr los mismos resultados que consigue en un momento determinado; y la de «salida» (ES), que indica cuántos más bienes y servicios públicos podrían suministrarse con el mismo nivel de gasto en ese mismo momento.



CUADRO 4

Índice de Eficiencia del Sector Público (IEFSP)

País	Índice de Eficiencia Sec. Públ.	Ranking	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos		
			Admón.	Educación	Salud	Infraestructura	Distribución	Estabilidad	Resultados económicos
Australia	1,15	5	1,11	1,04	1,08	1,02	1,30	1,32	1,19
Austria	1,04	7	1,15	0,97	1,04	1,21	0,94	1,11	0,87
Bélgica	0,95	11	0,66	1,21	0,83	1,42	0,93	0,79	0,79
Canadá	1,02	9	0,97	0,83	0,86	1,28	1,16	1,02	0,99
Dinamarca	0,94	12	0,89	0,73	0,90	1,30	0,97	0,88	0,89
Finlandia	0,86	18	1,02	0,85	1,05	n/a	0,81	0,72	0,71
Francia	0,77	21	0,60	0,88	0,87	0,79	0,88	0,69	0,65
Alemania	0,94	13	1,01	1,14	0,80	1,01	0,77	1,03	0,82
Grecia	0,88	17	0,80	1,27	1,11	0,75	0,95	0,52	0,74
Irlanda	1,22	3	1,22	1,01	1,10	0,95	1,14	1,33	1,77
Italia	0,84	19	0,55	1,18	0,98	0,94	0,93	0,68	0,59
Japón	1,30	1	1,41	1,51	1,31	0,48	1,44	1,45	1,47
Países Bajos	1,03	8	0,98	1,08	0,95	1,12	0,79	1,30	0,98
Nueva Zelanda	0,93	14	1,26	0,70	0,92	n/a	0,69	1,02	1,01
Noruega	1,00	10	1,10	0,74	0,99	0,72	1,15	1,23	1,04
Portugal	0,91	16	0,66	0,98	1,18	0,57	1,09	0,96	0,91



CUADRO 4

Índice de Eficiencia del Sector Público (IEFSP) (continuación)

País	Índice de Eficiencia Sec. Públ.	Ranking	Indicadores de Oportunidad				Indicadores Musgravianos		
			Admón.	Educación	Salud	Infraestructura	Distribución	Estabilidad	Resultados económicos
España	0,92	15	0,78	0,89	1,24	0,81	1,10	0,88	0,75
Suecia	0,83	20	0,83	0,76	0,96	1,15	0,87	0,55	0,71
Suiza	1,25	2	1,59	1,02	1,03	1,16	1,19	1,23	1,53
Reino Unido	1,05	6	0,97	1,23	0,98	1,34	0,81	0,91	1,08
Estados Unidos	1,20	4	1,45	1,06	0,86	1,06	1,07	1,28	1,62
Media OCDE	1,00		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Media Estados pequeños	1,18		1,34	1,06	1,05	0,93	1,14	1,27	1,43
Media Estados medianos	0,95		0,87	1,01	1,00	1,04	0,94	0,99	0,85
Media Estados grandes	0,89		0,84	0,92	0,94	0,98	0,94	0,86	0,80

Notas:

1. Estos indicadores son las «contrapartes» ponderadas por el gasto de los indicadores de la tabla del IESP.

2. Cada *subindicador* contribuye 1/7 al Índice de Eficiencia del Sector Público.

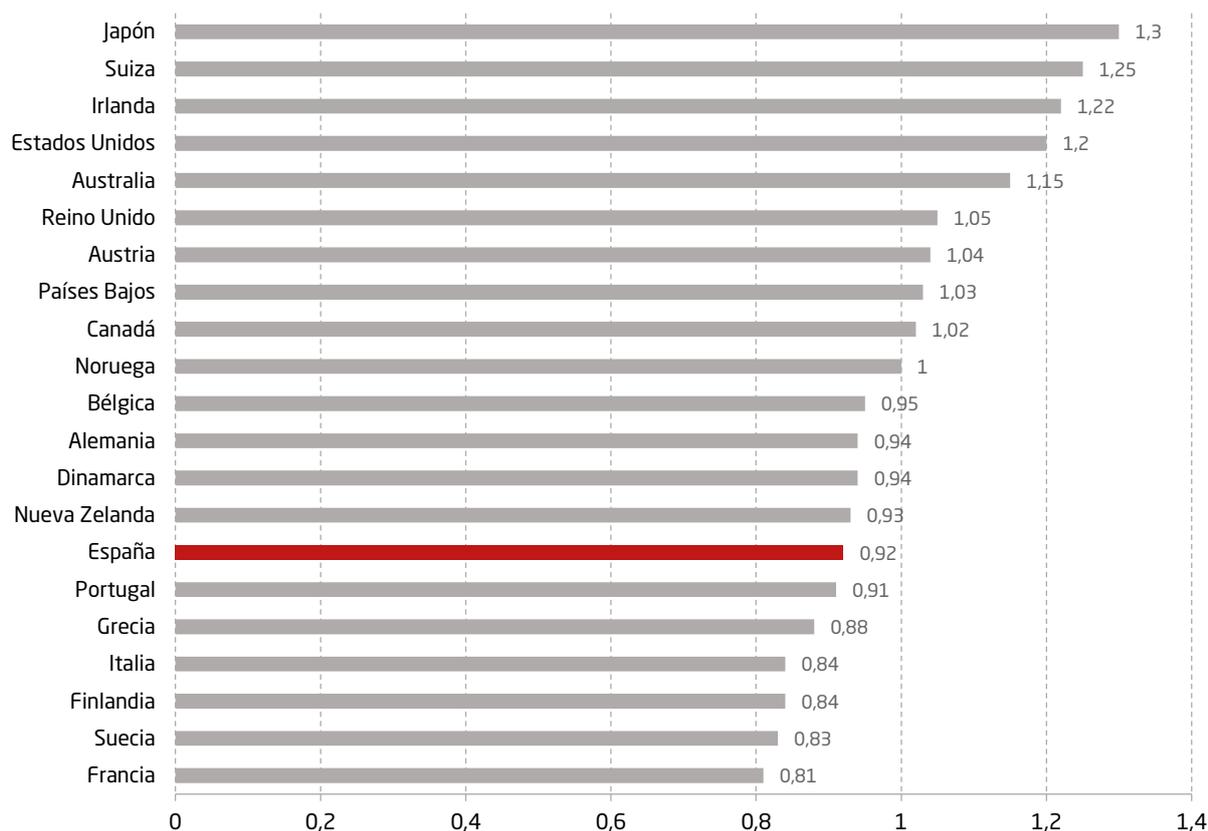
3. Los países con gobiernos pequeños mantienen un gasto público inferior al 40 por ciento del PIB en 2000; los países con grandes gobiernos tienen un gasto público que es mayor al 50 por ciento del PIB en 2000; los países con gobiernos medianos tienen un gasto público que representa entre el 40 y el 50 por ciento del PIB.

Fuente: Elaboración propia.



Tal y como puede apreciarse en el Gráfico 20, **España se encuentra en el puesto 15 en cuanto a Eficiencia del Sector Público**, por detrás quedan, Portugal, Grecia e Italia, que ya eran los menos eficaces, y por otro Suecia, Finlandia y Francia, que se encuentran entre los países con un Estado más grande de toda la OCDE.

GRÁFICO 20
Índice de Eficiencia del Sector Público

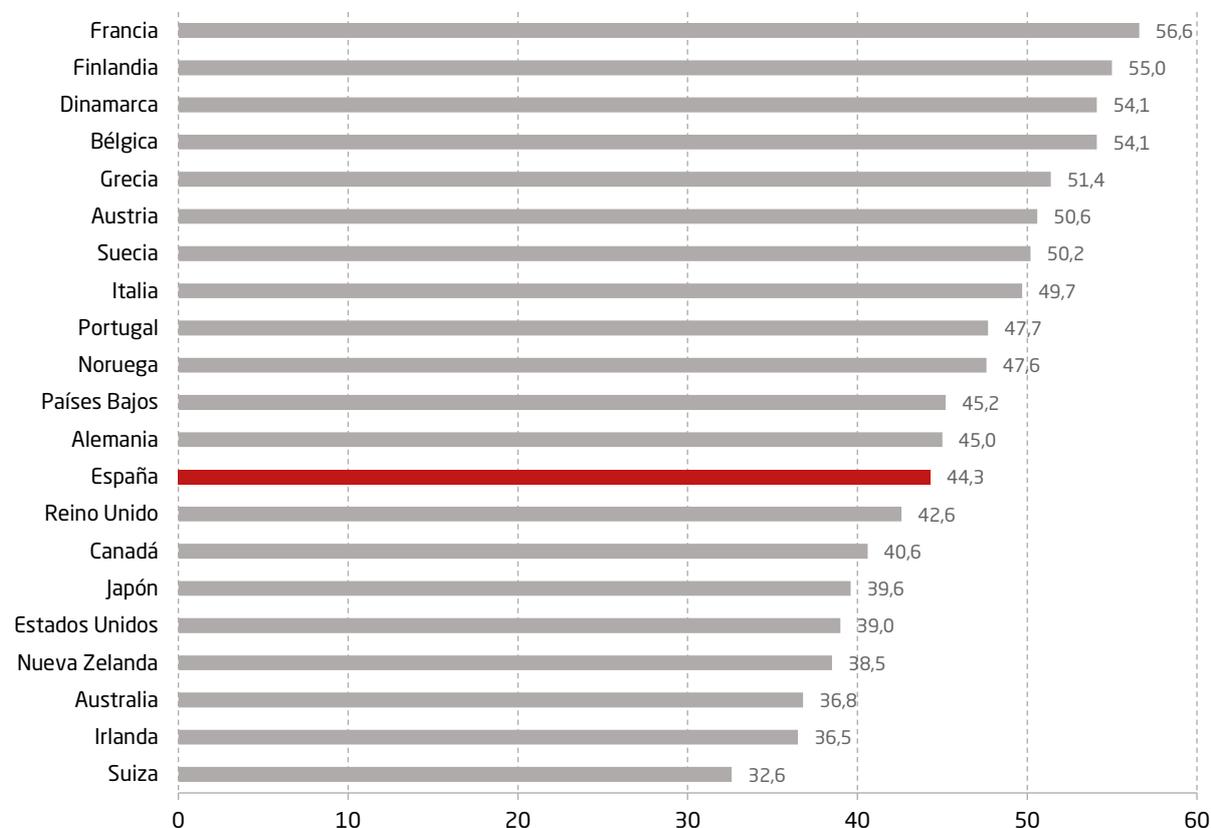


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del modelo de Eficiencia del Sector Público de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), «Public Sector Efficiency: An International Comparison». *Public Choice*. 123, pp. 321-347).

Para ver cuáles son los países con Estados más grandes y más pequeños utilizados para construir el IEFSP, que a continuación se emplearán para construir nuevos indicadores capaces de medir la eficiencia del gasto público desde el punto de vista de los «input» y los «output», es preciso ponderar el IESP con la ratio gasto público en porcentaje del PIB existente en cada país de la muestra.

GRÁFICO 21

Media del gasto público en porcentaje del PIB en los últimos 10 años



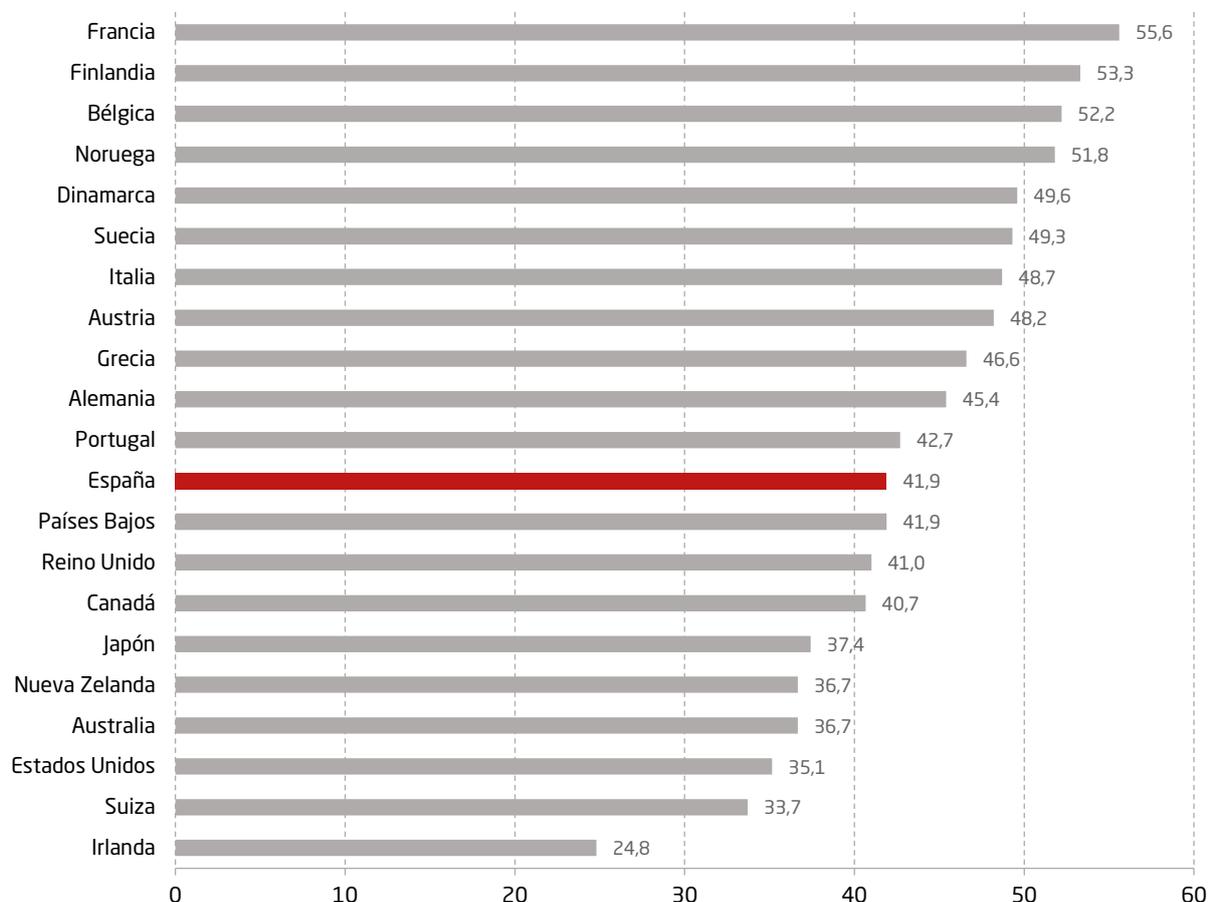
Fuente: OCDE.

El Gráfico 21 muestra la media del gasto público en porcentaje del PIB de cada uno de los países tomando los últimos diez años y se califica los Estados en términos de pequeños, medianos y grandes con respecto a estos valores; el Gráfico 22 refleja el gasto público en función del PIB en el último año disponible (2019) y se observa que la tendencia generalizada antes de la crisis desencadenada por la pandemia era la de reducir el peso de esta variable. Tanto es así que, **si en el primer Gráfico aparecen como Estados grandes 7, según los últimos datos solamente lo serían 4**. Además, si se analiza la media de gasto público de cada grupo (pequeños, medianos y grandes), se puede ver que la tendencia en todos los países ha sido la de recortar la ratio gasto público/PIB.



GRÁFICO 22

Gasto público/PIB



Fuente: OCDE.

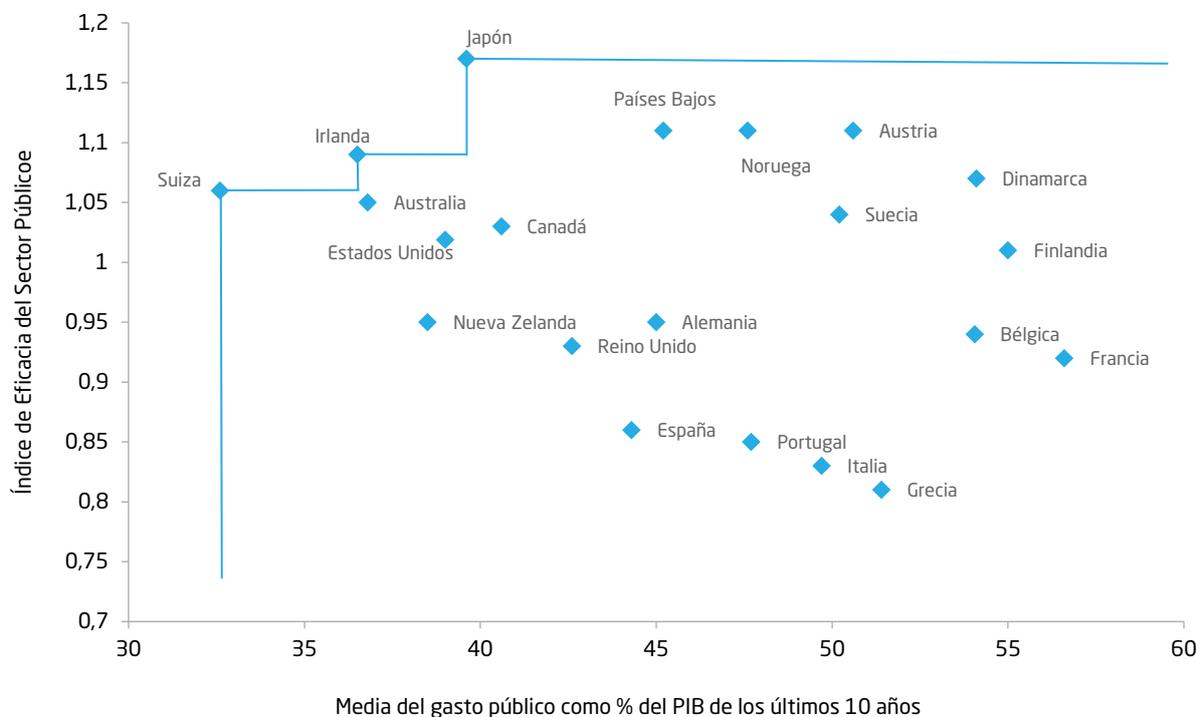
A continuación, se va a estimar una *Frontera de Posibilidades de Producción* (FPP); esto es, las cantidades máximas de bienes y de servicios que el gasto público es capaz de suministrar en un período determinado (en este caso, en el periodo de los últimos 10 años referenciándolo para 2019) a partir de unos factores de producción y de unos conocimientos tecnológicos dados.

De acuerdo con el Gráfico 20, **los países más eficientes de la muestra son Japón, Suiza e Irlanda**. Ningún Estado tiene los niveles de eficiencia de su sector público dado el volumen de gasto empleado. El Índice de EFSP en los otros 18 países se clasifica comparando la posición de cada uno con relación a la FPP. **Cuanto más alejados están los países de la FPP, menos eficientes son sus sectores públicos**. Por ejemplo, los de Grecia e Italia son extremadamente ineficientes, porque tienen una puntuación en IESP mucho más baja que cualquier país en la FPP y gastan significativamente más como porcentaje del PIB que la mayoría de los demás.



GRÁFICO 23

Frontera de Posibilidades de Producción por países



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE y resultados del IESP.

El grueso de los Estados de la Unión Europea está dentro de la FPP. En su mayoría tienen una ratio de gasto público/PIB mucho más alta que la existente en Irlanda y muchos de ellos tienen indicadores de IESP más bajos. España también está dentro de la FPP debido a su relación gasto público/PIB superior a la de los Estados pequeños y a su bajo nivel de rendimiento; es decir, el sector público español se sitúa entre los 6 Estados más ineficientes de la muestra de acuerdo con el indicador FPP.

En este marco es posible establecer un *ranking* tanto de *Eficiencia de Entrada* (EdE)⁹ como de *Eficiencia de Salida* (EdS)¹⁰. Las cifras asignadas a la EdE se derivan de la relación entre lo que sería la ratio gasto público/PIB de un país si estuviera en la FPP del gasto público real del país como porcentaje del PIB. Las puntuaciones de EdS se calculan como una relación del IESP de un Estado si estuviera en la FPP. Las puntuaciones de ambos indicadores de eficiencia varían de 0 a 1 teniendo en cuenta que los países más eficientes, aquellos que se encuentran en la FPP, tienen una puntuación de 1,00.

⁹ La *Eficiencia de Entrada* se refiere a cuánto menos podría gastar un país para alcanzar el mismo nivel de resultados.

¹⁰ La *Eficiencia de Salida* se refiere a cuánto más podría producir un país utilizando la misma cantidad de gasto público.

CUADRO 5

Puntuaciones de Eficiencia de Entrada y Eficiencia de Salida para los 21 países de la OCDE

País	Eficiencia de Entrada		Eficiencia de Salida	
	Puntuación	Ranking	Puntuación	Ranking
Australia	0,89	4	0,96	4
Austria	0,78	10	0,95	7
Bélgica	0,60	19	0,80	15
Canadá	0,80	9	0,88	11
Dinamarca	0,67	15	0,91	9
Finlandia	0,59	20	0,86	13
Francia	0,58	21	0,79	17
Alemania	0,72	13	0,81	14
Grecia	0,63	18	0,69	21
Irlanda	1,00	1	1,00	1
Italia	0,66	16	0,71	20
Japón	1,00	1	1,00	1
Países Bajos	0,88	5	0,95	5
Nueva Zelanda	0,85	6	0,87	12
Noruega	0,83	8	0,95	6
Portugal	0,68	14	0,73	19
España	0,74	12	0,73	18
Suecia	0,65	17	0,89	10
Suiza	1,00	1	1,00	1
Reino Unido	0,77	11	0,79	16
Estados Unidos	0,84	7	0,94	8
Media OCDE	0,77		0,87	
Media Estados pequeños	0,93		0,95	
Media Estados medianos	0,76		0,82	
Media Estados grandes	0,64		0,84	

Nota 1: Los valores en **negrita** señalan los países ubicados en la *Frontera de Posibilidades de Producción*.

Nota 2: Los países con gobiernos pequeños tienen un gasto público inferior al 40 por ciento del PIB en 2000; los países con grandes gobiernos tienen un gasto público superior al 50 por ciento del PIB en 2000; los gobiernos medianos tienen un gasto público de entre el 40 y el 50 por ciento del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir del IESP y de datos de la OCDE.



El Cuadro 5 presenta las puntuaciones de EdE y EdS para los 21 países de la OCDE junto con la clasificación de cada uno. **Las puntuaciones de EdE varían desde un mínimo de 0,58 en Francia hasta un máximo de 0,89 en Australia** (al margen de los de valor 1 que son Irlanda, Suiza y Japón). **España tiene una puntuación de EdE de 0,74, lo que significa que debería ser capaz de alcanzar el mismo nivel de producción de bienes y servicios públicos utilizando solo el 74 por ciento del dinero que está gastando actualmente. El Estado español podría realizar las mismas funciones que atiende en la actualidad con un gasto público del 31 por ciento del PIB en lugar del 41,9 por ciento del PIB que mantuvo durante 2019.** La puntuación de EdE en el caso español implica que hay, aproximadamente, un 26 por ciento de «desperdicio» en los desembolsos del sector público.

El rango de puntuaciones de EdS oscila desde un mínimo de 0,69 en Grecia a un máximo de 0,96 en Australia (sin tener en cuenta a los de valor 1,00, que son Irlanda, Japón y Suiza). **España tiene una puntuación de EdS de 0,73, lo que implica que, con un nivel de gasto público existente, el desempeño del sector público de España es el 73,5 por ciento de lo que podría ser si estuviera en la FPP; esto supone que, con los recursos disponibles, podría suministrar un 26,5 por 100 adicional de bienes y servicios públicos.**

La agrupación de países según el tamaño de sus Estados revela que los pequeños tienen puntuaciones de EdE y EdS mucho más altas que los grandes y medianos. En concreto, los resultados son los siguientes:

1. **La EdE media en los Estados pequeños es de 0,93**, lo que indica que hay, aproximadamente, un 7 por ciento de desperdicio en sus recursos públicos; **la EdS anota una puntuación de 0,95**, lo que equivale a una producción de bienes y servicios públicos del 5 por 100 inferior a la que sería posible con los recursos empleados.
2. **Los países con Estados medianos tienen una puntuación media de la EdE del 0,76**, con un 24 por ciento de desperdicio en sus recursos públicos **y de 0,82 de EdS**, un 18 por 100 de producción inferior a la que se podría lograr con los recursos empleados.
3. **Los países con Estados grandes tienen una puntuación media de EdE de 0,64** (36 por ciento de desperdicio en sus recursos públicos) **y de 0,84 de EdS** (16 por 100 de infraproducción a la que se alcanzaría con un empleo eficiente de sus recursos públicos).

6. Gasto social: ineficacia e ineficiencia

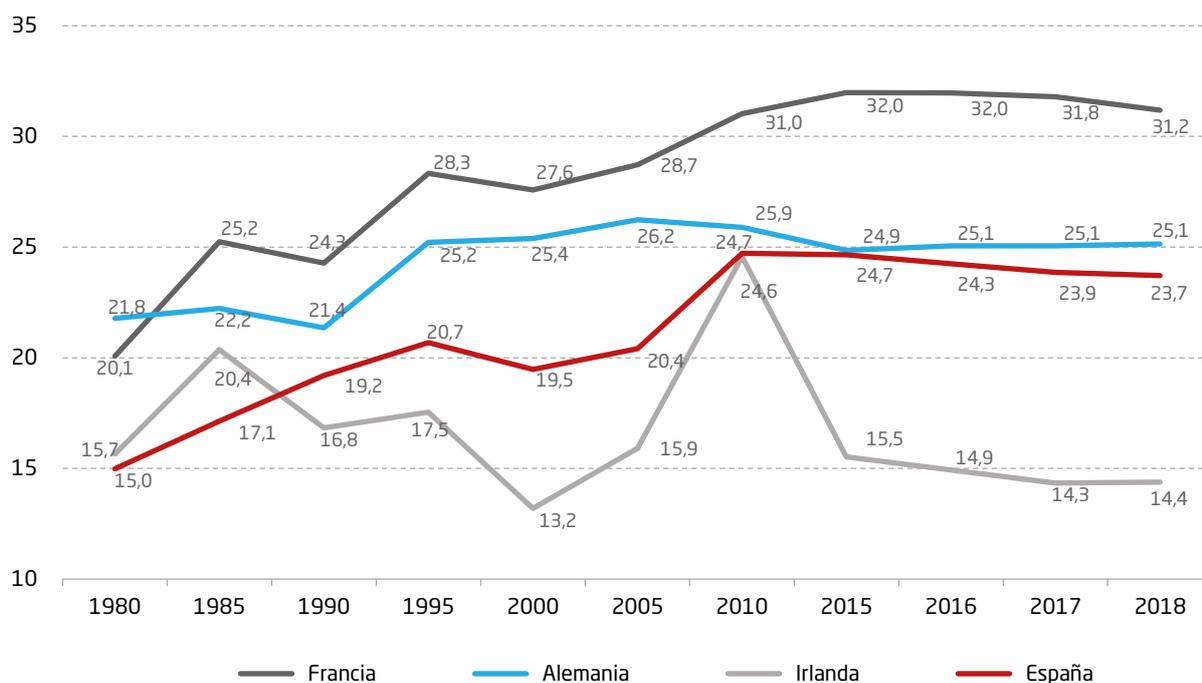
Las posiciones favorables al incremento del gasto público sostienen que es necesario para reducir la desigualdad y la pobreza. Desde esta perspectiva, se oponen dogmáticamente a la introducción de programas de consolidación fiscal que se traduzcan en un recorte/reforma de los programas sociales. Sin embargo, **un análisis riguroso de la realidad presupuestaria aflora claros ejemplos de ineficiencia, despilfarro y, en casos, de corrupción.** De igual modo



tiende a olvidarse que el grueso de los programas de gasto social no termina beneficiando a los más pobres, sino que, en la mayoría de los Estados, se reparten entre las clases medias. De ahí que, aunque los Estados grandes sean más eficaces en cuanto a la distribución del ingreso, terminen siendo los más ineficientes en cuanto a esta variable. Ello se traduce en que, a menudo, los verdaderamente necesitados terminen desatendidos en detrimento de las familias con ingresos mucho mayores.

En este campo, como en los otros contemplados en este artículo, la correlación entre un mayor gasto público y una mejora de la posición de los ciudadanos ubicados en los umbrales inferiores de la distribución de la renta resulta espuria. En el Gráfico 24 se plasma la evolución de la ratio gasto social/PIB en España y en otros tres países de la Unión Europea representativos de las tipologías de Estado que se han empleado a lo largo de estas páginas: Alemania (Estado mediano), Francia (Estado grande) e Irlanda (Estado pequeño).

GRÁFICO 24
Evolución del gasto público social en porcentaje del PIB



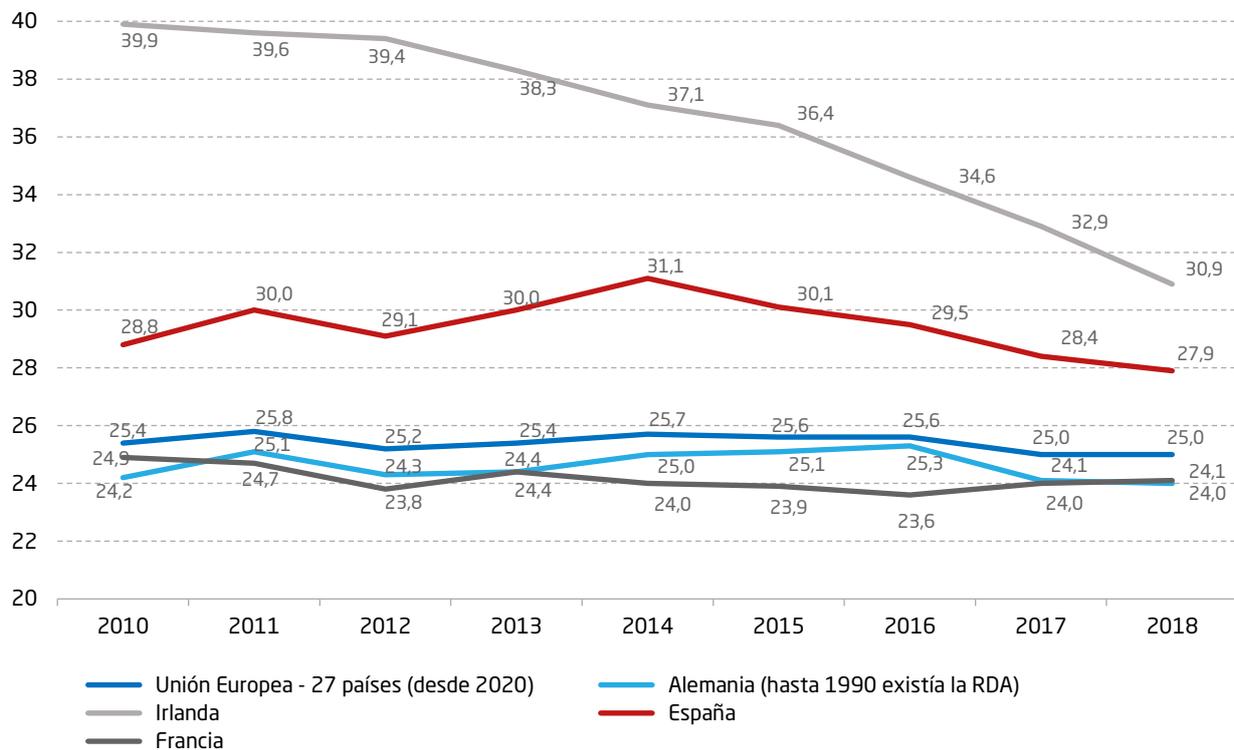
Fuente: Eurostat.

En el Gráfico 24 se dibuja la trayectoria del gasto social a lo largo de los últimos 40 años dividido en períodos de 5 para los cuatro países de la muestra. **Por lo que se refiere a España, cabe observar la tendencia alcista del gasto público social que ha incrementado su participación en el PIB de manera constante durante las postreras tres décadas hasta 2010**, año en el que se situó en niveles similares a los de Irlanda y Alemania. **A partir de ese año, su evolución ha sido parecida a la del alemán, colocándose 7,5 puntos por debajo del francés y 9,3 puntos por encima del irlandés.** El último dato disponible, a efectos comparados, es el de 2018.

En el Gráfico 25 se muestra el riesgo de pobreza existente en las economías analizadas antes de considerar el impacto de las transferencias sociales. La ratio que se emplea para medir la tasa de riesgo de pobreza es la utilizada por Eurostat, que se define como el porcentaje de la población cuyo nivel de ingresos se sitúa un 60 por 100 por debajo de la media nacional. Es un indicador demasiado amplio, pero es el empleado de manera estándar a escala internacional. A efectos de las personas pobres es mucho más preciso el de precariedad material severa que, en el caso de España, es inferior a la media de la Unión Europea.

GRÁFICO 25

Población en riesgo de pobreza antes de transferencias sociales



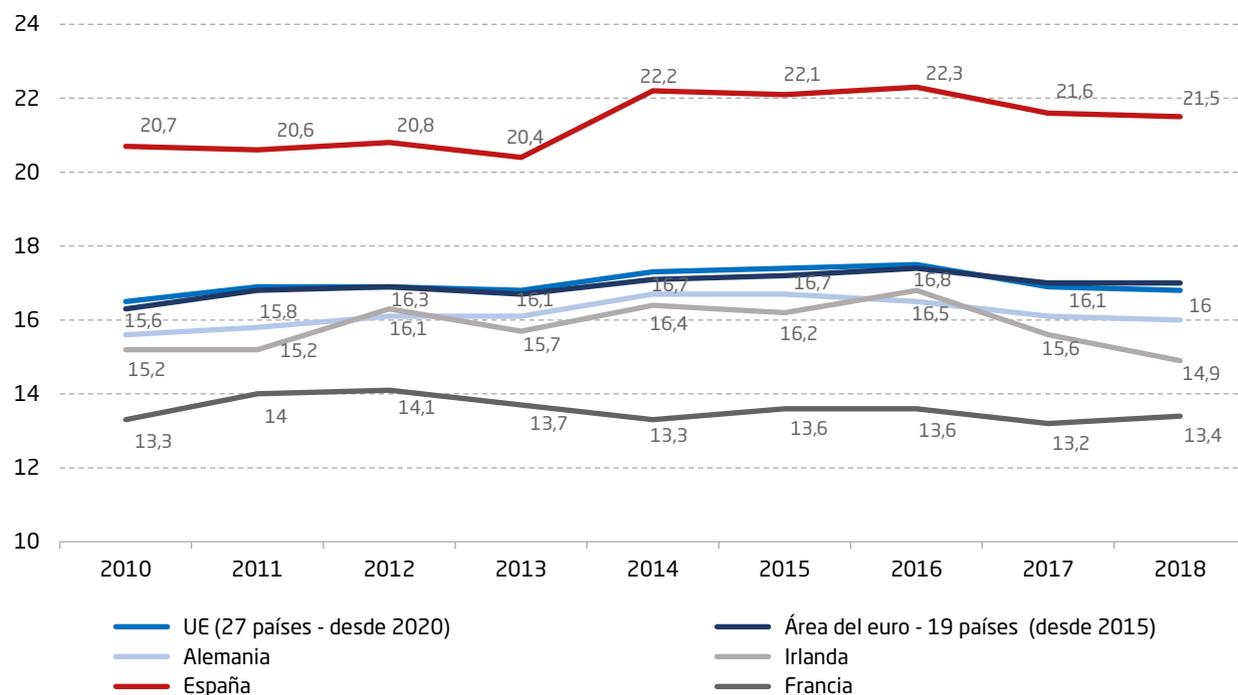
Fuente: Eurostat.

El porcentaje de población en riesgo de pobreza ha tenido una evolución dispar en los últimos 10 años. En Irlanda se ha reducido este porcentaje en 9 puntos en el período comprendido entre 2010 y 2018. En Alemania y en Francia se ha mantenido en porcentajes constantes en el entorno del 24-25 por 100 de la población y en España ha oscilado entre el 28 y el 31 por 100 de la población.

En el Gráfico 26 se muestra la trayectoria de la población en riesgo de pobreza después de las transferencias sociales que se producen en cada uno de estos países con el gasto público social analizado en las líneas anteriores.

GRÁFICO 26

Evolución de la población en riesgo de pobreza después de transferencias sociales



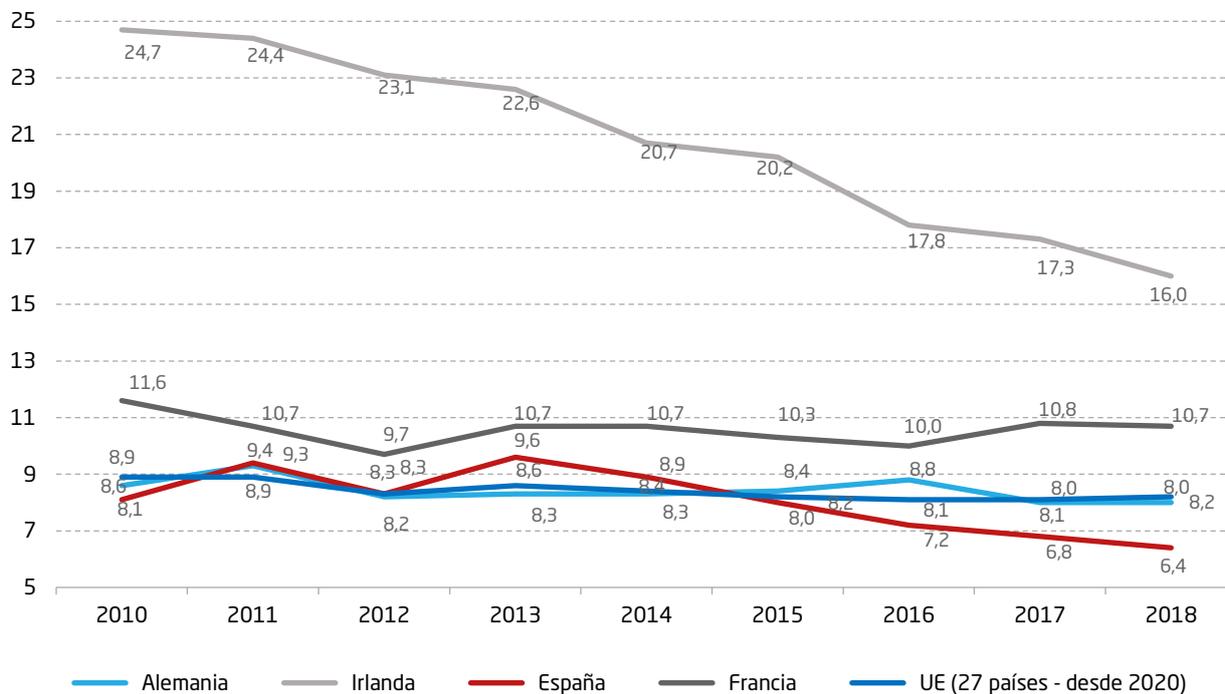
Fuente: Eurostat.

El porcentaje de población en riesgo de pobreza, después de transferencias sociales, ha tenido una evolución muy diferente en los países reflejados. En Irlanda se sitúa entre el 15 y el 17 por 100 del total (es decir, entre un 16 y un 25 por 100 menos que esta misma tasa antes de transferencias sociales); en Francia en el entorno del 13-14 por 100 (léase entre un 10 y un 11 por 100 menos que antes de transferencias sociales); en Alemania en el 16 por 100 (un 8-9 por 100 menos que antes de repartir las transferencias) y en España en el 20-21 por 100 (entre un 9,5 y un 6,4 por 100 menos que antes de transferencias sociales). La media europea, tanto en la Europa de los 19 como en la de los 27, se mantiene constante en el 17 por 100 de la población (alrededor de un 8-9 por 100 menos que antes de transferencias).

Con estos resultados, en el Gráfico 27 se puede calibrar la eficiencia de los sistemas de asistencia social en los países analizados; su efecto sobre el porcentaje de la población en riesgo de pobreza después de transferencias.

GRÁFICO 27

Diferencia entre porcentaje de riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat.

Irlanda es el país en el que mejor han funcionado las políticas redistributivas. Después de transferencias sociales, la disminución del porcentaje de irlandeses en riesgo de pobreza cayó un 25 por 100 en 2010 y un 16 por 100 en 2018. Francia le sigue en el escalafón; oscila entre el 10 y el 11 por ciento, pero a cambio de una presión fiscal elevadísima, con efectos negativos sobre el crecimiento económico. En cambio, **Alemania y España son los países en los que, a pesar de que el gasto social supone un 24-25 por 100 del PIB, solo se ha conseguido reducir la brecha de la pobreza un 8-9 por 100 en el primero, y un 6-9 por 100 en el segundo (en los últimos años más cerca de un 6 por ciento).**

En términos agregados, **el modelo de protección social existente en España es el menos eficiente de los países de la Unión Europea y está muy por debajo de la media de esta organización.** Esto se compadece mal con una ratio gasto social/PIB mayor que la existente en el promedio de los países europeos. En otras palabras, **España no tiene que gastar más sino mejor y, probablemente, menos. La cuestión es asegurar que los programas de asistencia social estén bien diseñados y ejecutados.** Por tanto, ligar la expansión del gasto público a la consecución de una más «justa» distribución de la renta puede ser un eslogan político atractivo, pero no se corresponde con la realidad.

En este contexto, **el Estado español podría cumplir sus funciones básicas de un modo más eficaz y eficiente si se concentrase en la creación de un marco institucional que protegiese los derechos de propiedad y el imperio de la ley, proporcionase los bienes públicos esenciales**

y estableciese un sistema de cobertura social básica que se focalizase en mejorar la posición de quienes están en los escalones más bajos de la distribución de la renta. La evidencia española y la comparada muestra con nitidez que, en promedio, **los Estados pequeños producen mejores resultados, incluso en ámbitos como el de la distribución del ingreso, que los de tamaño mediano y grande. Esto también refleja lo injustificable que resulta tener unos niveles de fiscalidad tan elevados como los existentes en España y en gran parte de la Unión Europea.**

Las consecuencias de esa España subvencionada y mayoritaria son una presión constante para elevar el gasto público del que se benefician y los impuestos que lo financian. Este es un comportamiento racional, porque constituye, además, una tentación irresistible satisfacerlo a quienes desean ganar las elecciones. Son estos segmentos de la población española los grandes beneficiarios de un modelo político, social y económico en el que la principal industria nacional es la extracción de rentas de la España productiva hacia la improductiva, eso sí, en nombre de la solidaridad.

Sin duda, una sociedad moderna y civilizada ha de tener una red de seguridad para todas aquellas personas que, por las causas que sean, son víctimas del infortunio, pero **el modelo vigente en España constituye un incentivo para que los desafortunados reales o imaginarios crezcan de manera exponencial y crea incentivos para pasar del sector privado al público por su mayor seguridad y remuneración.** Un observador crítico dirá que una buena parte de la España subvencionada paga también impuestos, y es cierto, pero también lo es que sus rentas salen de lo tributado por quienes trabajan en el mercado. Los impuestos procedentes de los pensionistas que tributan o de los empleados públicos, por citar dos casos paradigmáticos, no cubren, en promedio, ni la mitad de los que perciben.

Si hay una España explotada, por utilizar un término simplificador, es la que obtiene sus remuneraciones en el mercado y a la que financiar a la España improductiva le cuesta una sustancial porción de sus ingresos. Aquellos son los verdaderos olvidados en estos momentos; esa minoría olvidada que solo depende de su esfuerzo y/o de su talento para salir adelante. De ella no se habla ni en los programas de los partidos, ni en las páginas de los diarios, ni en las noticias o reportajes de los medios de comunicación. Estas son las verdaderas víctimas del modelo dominante.

Referencias bibliográficas

AFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2005): «Public Sector Efficiency: An International Comparison». *Public Choice*. 123.

OCDE (2019): «Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators». *OECD Publishing*, París.



RAMEY, V. A. (2019): «Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research?» *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2).

THE WORLD BANK (2020): «World Development Indicators 2019».

WORLD ECONOMIC FORUM (2020): «The Global Competitiveness Report 2019».



La eficiencia como solución al incremento del gasto público. Propuestas de mejora

ALBERTO PRIETO DE LEÓN

Abogado

Aldea Arellano & Prieto Abogados

RESUMEN

El papel tradicional del sector público de proveer bienes y servicios por ineficiencias del mercado ha evolucionado hasta el punto de que, en la actualidad, su actuación tiene una influencia directa en el mantenimiento del nivel de vida de los ciudadanos. Ello ha provocado que el sector público actúe como un agente económico independiente, con la salvedad de que la realización de sus funciones de una manera eficiente repercute de forma positiva en el conjunto de la economía. El problema viene determinado porque, actualmente, no se aplican medidas efectivas tendentes a sostener, de una manera racional, el nivel de gasto que demanda la sociedad.

El favorecimiento de la colaboración público-privada y la digitalización del sector público son medidas que podrían profesionalizar la prestación de servicios públicos y permitir el impulso de la participación ciudadana ofreciendo un mayor nivel de transparencia.

El gasto público se sitúa, por lo tanto, en el foco de atención del crecimiento económico, ya que debe tomarse conciencia de que la solución pasa por emplear de forma eficiente los recursos disponibles y no por hacer que los ciudadanos destinen sus recursos a financiar las deficiencias de la gestión pública.



Introducción

La importancia de analizar la gestión eficiente del gasto público siempre ha estado presente, pero merece especial atención en momentos como el actual en el que la deuda pública alcanzaba, en diciembre de 2021, los 1,428 billones de euros, lo cual representa el 118,7% del Producto Interior Bruto de España¹.

La sociedad actual demanda un incesante crecimiento de bienes y servicios públicos para ver cubiertas sus necesidades de bienestar, a la vez que juzga el destino y la gestión de los impuestos con los que contribuye al sostenimiento del gasto público.

No cabe duda de que, **si el sector público pretende mantener el nivel actual de servicios, deben tomarse medidas que reduzcan considerablemente el nivel de gasto para así favorecer una mejora paulatina del grave desequilibrio entre ingresos y gastos públicos que sufre la economía española.**

En este contexto, **debe ponerse de relieve la importancia de una gestión eficiente del gasto público, tanto por la implicación económica que supone un mejor empleo de los recursos disponibles como por el aumento de la satisfacción de la sociedad respecto de la función pública.**

El objetivo de este trabajo es explicar los motivos por los que el gasto público ha llegado a unas cifras tan elevadas y, ante ello, valorar ciertas propuestas de mejora de la eficiencia para contribuir a reducir el déficit en el menor tiempo posible.

Todo ello a la luz de la previsión recogida en el artículo 31.2 de la Constitución española, en el que se recoge la obligación de que el sector público ejecute los programas de gasto bajo los principios de eficiencia y economía.

1. El gasto público. Causas del incremento del gasto público en España

El gasto en el que incurre el sector público en el desempeño de su actividad tiene como finalidad el incremento del bienestar de los individuos mediante la **producción de bienes preferentes** (aquellos bienes o servicios imprescindibles, como la educación o la sanidad) y la **realización de ajustes en la distribución de la renta mediante prestaciones económicas** (que consisten en transferencias monetarias que garantizan un nivel de vida digno, como el subsidio por desempleo o las pensiones)².

¹ Nota de prensa estadística del Departamento de Comunicación del Banco de España, de 17 de febrero de 2022. Para consultar la información puede acudir al siguiente enlace: https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/22/presbe2022_13.pdf

² CORONA RAMÓN, J. F., COSTAS TERRONES, J. C. y DÍAZ ÁLVAREZ, A. (1998), *Introducción a la Hacienda Pública*, Barcanova, pp. 13-16.



El conjunto del gasto se financia con el total de los recursos que tiene asignado el sector público y que proceden, fundamentalmente, del sistema impositivo. La diferencia entre estos ingresos y los gastos públicos permite valorar las actuaciones y políticas realizadas por el sector público, sobre todo desde el punto de vista presupuestario.

La táctica tradicionalmente empleada para la evaluación pública de decisiones de inversión es la del análisis coste-beneficio³ pero esta presenta, en algunos casos, dificultades de valoración, ya que han de considerarse desde el punto de vista de la sociedad, aunque no generen flujos financieros. Es decir, se toman en consideración beneficios sociales y no solo los financieros⁴.

Al indagar sobre las causas históricas de crecimiento del gasto público debe distinguirse entre los **gastos por bienes y servicios** y los **gastos por transferencias**⁵.

El **crecimiento de los gastos en bienes y servicios** pueden deberse a los siguientes factores: el **incremento de la renta per cápita**, porque las necesidades cambian a medida que aumenta la capacidad de gasto; la **innovación tecnológica**, ya que su influencia puede variar la importancia de los bienes cuyos beneficios son externos; las **variaciones demográficas**, dado que las tendencias demográficas crecientes exigen mayor gasto, por ejemplo, en educación y sanidad; el **incremento de los costes relativos a la prestación de servicios públicos**, al quedar obsoletos los medios de los que disponen para ello y, por último, el **proceso de urbanización**, ya que la congestión en determinadas ciudades incrementa las necesidades de infraestructuras y de servicios públicos.

Por su parte, **el incremento del gasto por transferencias debe explicarse, principalmente, en términos de cambio político y social**, en el que algunos de los requerimientos sociales han tenido que ser incorporados mediante medidas redistributivas.

La fuente a la que debería acudir para comprobar cuál ha sido la evolución real del gasto público en nuestro país son las previsiones contenidas en las **Leyes de Presupuestos**, pero existen dos motivos por los cuales estos datos pueden darnos una visión inexacta de la realidad.

El primero, trae causa de la **descentralización**, ya que buena parte del gasto público se lleva a cabo fuera de la Administración General del Estado y, por ello, deberían utilizarse datos que reflejaran la evolución de los distintos niveles de la Administración Pública (Estatal, Autonómica y Local). El segundo viene determinado por la **diferencia entre el gasto que, inicialmente, se presupuesta y el que realmente se realiza**, ya que su magnitud permite cuestionar la fuerza vinculante del contenido de los Presupuestos, al menos en su definición habitual⁶.

³ *Ibidem*, p. 41.

⁴ ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. M. y ZUBIRI, I. (2017), *Economía Pública I*, Planeta, p. 263.

⁵ MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1992), *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill, pp. 146-150.

⁶ BUSTOS GISBERT, A. (2017), *Curso Básico de Hacienda Pública*, Aranzadi, p. 72.



Ante tal dificultad, puede acudirse a las teorías hacendísticas tradicionales que tratan las diferentes causas del aumento del gasto público a lo largo de los años. Sin embargo, **no es tarea fácil realizar una síntesis de las causas que los hacendistas emplean para explicar la tendencia al incremento del gasto público de las economías occidentales**, ya que todas ellas son de muy diversa índole.

Lo que sí puede indicarse es que **dichas teorías se dividen entre aquellas que se apoyan en la demanda de los ciudadanos de un mayor gasto público**, las que se sostienen en un aumento de la oferta de gasto para justificar una buena gestión del sector público y, adicionalmente, **las que lo enfocan con una interacción entre la oferta y la demanda de dicho gasto**⁷.

Si bien es cierto que la **evolución del gasto público en España** puede explicarse con dichas teorías, deben tenerse en cuenta ciertas singularidades que han influido en su crecimiento. Entre ellas, puede citarse **la consolidación del Estado del Bienestar** a partir de la entrada en vigor de la Constitución en 1978, el gasto en las **infraestructuras** o el **proceso de descentralización autonómica** por el aumento de empleados públicos y por las duplicidades de funciones con la Administración central⁸. Asimismo, el **pago de intereses por la deuda** acumulada o la **formación de estructuras de gobierno cada vez mayores**, han colaborado, decisivamente, al aumento del gasto público.

Esta tensión entre una necesidad creciente de gasto y unos recursos limitados conlleva la obligación de prestar la suficiente atención a la eficiencia de las políticas de gasto⁹.

2. La eficiencia como concepto. Eficiencia aplicada al gasto público

La eficiencia exige minimizar los recursos necesarios para obtener una determinada producción o, a la inversa, obtener el máximo de producción a partir de una cantidad dada de recursos. Según esta doble definición se puede hablar, en el primer caso, de **eficiencia en términos de inputs** (factores productivos del sector público, como el trabajo o el capital) y, en el segundo, **en términos de outputs** (producción determinada de bienes y servicios mediante los factores productivos del sector público).

Para comprender tal definición podemos acudir, a título ilustrativo, al contenido de la **Directriz número 41 de las Directrices de Aplicación Europea de las Normas de Auditoría** de la *International Organization of Supreme Audit Institutions*. La referida Directriz señala que «la eficiencia es la relación entre el resultado —expresado en bienes, servicios u otros resultados— y los recursos (los medios) utilizados para producirlo. Así pues, la eficiencia está íntimamente relacionada con el concepto de productividad».¹⁰

⁷ Para mayor detalle, consultar BUSTOS GISBERT, A. (2017), *Curso Básico de Hacienda Pública*, Aranzadi, pp. 68-72.

⁸ BUSTOS GISBERT, A. (2017), *Curso Básico de Hacienda Pública*, Aranzadi, pp. 75-76.

⁹ ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. M. y ZUBIRI, I. (2017), *Economía Pública I*, Planeta, p. 261.

¹⁰ Directrices de aplicación europea de las Normas de Auditoría de la INTOSAI del Grupo Especial sobre normas de auditoría del Grupo de contacto de los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINES/GUIDELINES_ES.PDF



Los economistas, por su parte, han desarrollado un concepto más restringido de eficiencia, denominado *eficiencia paretiana*. Este concepto deriva del nombre del economista italiano que lo propuso, y consiste en que **una asignación económica es eficiente si resulta imposible conseguir otra asignación que mejore la situación relativa de alguien sin empeorar la posición de otros**. *A sensu contrario, si el cambio de asignación es posible en tales condiciones, puede conseguirse una mejora en términos de eficiencia a través de dicho cambio*¹¹.

Según lo anterior, podemos preguntarnos cuáles deberían ser las condiciones de eficiencia de los bienes públicos. La doctrina ha venido analizando los modelos teóricos de determinación de la cantidad óptima de bienes públicos empleando mecanismos hipotéticos en los que se cumplieran las funciones del mercado (en el que el punto de equilibrio entre la cantidad y el precio de estos bienes representan un resultado que tiene las características de un óptimo de Pareto)¹².

No obstante, ese mecanismo hipotético plantea algunos problemas. Quizá el más complejo sea determinar las **preferencias de los consumidores** en el sentido de esclarecer la cantidad que estarían dispuestos a pagar por el bien público en cuestión.

A diferencia de lo que ocurre con los bienes privados en los que el propio mercado determina las preferencias del consumidor en función de sus compras, en los bienes públicos tal compra no existe y, por este motivo, buena parte de la doctrina se ha dedicado a establecer mecanismos alternativos para descubrir estas preferencias¹³.

Los Gobiernos desempeñan un papel importante en las economías modernas, ya que los instrumentos que emplean para desarrollar sus políticas (imposición, gasto, empréstito, regulación) influyen decisivamente sobre el devenir de los agentes económicos. Es por ello por lo que **la implicación del Gobierno en la economía del país ha sido objeto de análisis en el sentido de la adecuación de su actividad**¹⁴.

En concreto, **la estrategia y la elección de las partidas de gasto obedecen a decisiones políticas, pero es la Administración, en su conjunto, la que debe ejecutarlas con responsabilidad mediante una gestión eficiente**¹⁵.

Para alcanzar ese equilibrio **es necesario que se establezca una sólida coordinación entre los distintos departamentos de la Administración y que, todos ellos, cuenten con una importante implicación con los objetivos marcados en el proceso presupuestario**.

¹¹ MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1992), *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill, p. 74.

¹² BUSTOS GISBERT, A. (2017), *Curso Básico de Hacienda Pública*, Aranzadi, p. 114.

¹³ *Ibidem*, p. 118.

¹⁴ WILLIAM BOADWAY, R. y WILDASIN, D. (1986), *Economía del Sector Público*, Instituto de Estudios Fiscales, p. 27.

¹⁵ ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. M. y ZUBIRI, I. (2017), *Economía Pública I*, Planeta, pp. 280-286.



Como se ha dicho, el papel tradicional del sector público en la economía de mercado, que ha sido el de proveer bienes y servicios por ineficiencias del mismo¹⁶, ha sido ampliamente superado para pasar a una **involucración directa en el mantenimiento de los niveles de vida de los ciudadanos**. Este desarrollo de lo que se conoce como «Estado del Bienestar» se ha traducido en unos **niveles crecientes de gasto público que requieren una mayor eficiencia en su gestión**¹⁷.

La asunción de tales funciones ha provocado que el sector público tenga un peso relevante en la economía y que opere como un agente más, lo que implica que **una mayor eficiencia en su gestión se traduciría en una variación positiva del comportamiento de la economía en su conjunto**¹⁸.

En este sentido, el Gobierno asumió, en 2018, el compromiso de llevar a cabo un proceso de **revisión del gasto público** para detectar posibles ineficiencias en el funcionamiento de la Administración Pública. Esta tarea se encargó a la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef)**, que lo está llevando a cabo por fases y áreas de estudio que se han denominado *Spending Reviews*¹⁹.

De esta forma, **los *Spending Reviews* se erigen como herramienta clave para aumentar, a medio-largo plazo, la calidad del gasto público**, mejorando su composición y reorientando sus fines para favorecer el crecimiento económico, la cohesión social y territorial, y el reequilibrio de las finanzas públicas.

A pesar de lo anterior, **un estudio reciente del Instituto de Estudios Económicos concluyó que España no obtiene una posición favorable en el ámbito de la eficiencia del gasto público en un contexto internacional**, situándose por debajo de la media de la Unión Europea y, especialmente, de la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)²⁰.

En este contexto, **las medidas necesarias para reducir el volumen de deuda no pueden limitarse a una subida generalizada de los impuestos para cubrir el desmesurado nivel de gasto, ya que existe una divergencia entre gasto deseable y la imposición tolerable**. Menos aún, si cabe, en contextos como el de la Unión Europea en el que hay una libertad de movimientos de personas y del capital que puede producir (y así se está produciendo) una salida hacia los países con condiciones económicas más favorables.

¹⁶ CORONA RAMÓN, J. F., COSTAS TERRONES, J. C. y DÍAZ ÁLVAREZ, A. (1998), *Introducción a la Hacienda Pública*, Barcanova, p. 86.

¹⁷ ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. M. y ZUBIRI, I. (2017), *Economía Pública I*, Planeta, p. 239.

¹⁸ CARTA, G. y POU BELL, V. (2018), *Productividad y eficiencia del sector público español*, Observatorio Económico BBVA Research. <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/07/Observatorio-productividad-sector-publico-1.pdf>

¹⁹ Las referencias al proceso de revisión del gasto han sido extraídas del Componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: *Mejora de la eficacia del gasto público*.

²⁰ Estudio realizado por los Servicios Técnicos del INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS con la colaboración añadida de la economista Itziar Francín Oñate: «Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora», *Informe de Opinión*, febrero 2020, p. 18. https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE_EFICIENCIA-del-GASTO-PUBLICO-Medicion-y-propuestas-de-mejora-1.pdf



Por ello, a continuación **se plantean una serie de medidas de mejora de la eficiencia del gasto público** a través de las cuales podría reducirse el coste de los servicios manteniendo la cantidad e incluso mejorando la calidad de los mismos.

3. Propuestas de mejora de la eficiencia del gasto público

En este apartado se proponen una serie de **medidas que podrían contribuir a la mejora de la eficiencia del gasto en dos materias** que, actualmente, tienen mucha importancia.

En primer lugar, **la relevancia de la contratación pública en España es indudable, ya que afecta a todos los mercados y, como consecuencia, a los precios, la calidad, la productividad y el nivel de bienestar de los ciudadanos.** La complejidad de la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público** (LCSP) obliga a realizar una serie de apreciaciones a su respecto para tratar de mejorar la eficiencia en la gestión de los fondos destinados a la contratación pública.

En segundo lugar, **las importantes reformas normativas, y en particular, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, han supuesto un impulso en la adopción de procesos y medios digitales en la Administración Pública,** por lo que interesa poner de manifiesto su importancia y, al mismo tiempo, proponer una serie de medidas para incrementar su contribución a la eficiencia del gasto público.

3.1. Medidas para la eficiencia de la contratación pública

La importancia de la contratación pública en España y el carácter limitado de los fondos públicos que se destinan a ello, impone que su gestión se caracterice por la eficiencia, tal y como se recoge en la Exposición de Motivos I y en el artículo 1 de la LCSP.

Tras la entrada en vigor de la citada norma, **se asentó una nueva función de la contratación pública mediante la que, además de cubrir la necesidad de proveer a la Administración de bienes y servicios, operase como componente estratégico para implementar las políticas europeas y nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las pymes, y de defensa de la competencia** (Exposición de Motivos III de la LCSP).

Debemos insistir, por lo tanto, en la entidad que adquiere para el desarrollo económico una gestión eficiente del gasto a este respecto y el establecimiento de procedimientos contratación que favorezcan la competencia. Y ello porque, a pesar de las mejoras legislativas en el marco de la normativa de la Unión Europea, distintos organismos nacionales e internacionales han venido destacando que el funcionamiento del sistema de contratación español



presenta importantes carencias en términos tanto de competencia como de eficiencia y, por lo tanto, un significativo margen de mejora²¹.

De cara a la vinculación de la contratación pública con el Derecho de la Competencia, **es preciso encontrar un equilibrio entre las potestades del órgano de contratación y las necesidades de la Administración**, de cara a favorecer la conformación de mercados abiertos, competitivos, no excluyentes y no discriminatorios que, en esencia, es lo que protege la normativa en materia de competencia.

El problema viene determinado por la forma de conciliar la provisión de bienes y servicios públicos con el cumplimiento de los requisitos de una norma compleja, que establece unos tiempos de contratación y tramitación de procedimientos nada cortos y, finalmente, que plantea ciertas incertidumbres en relación con los criterios y con la aplicación real de la norma²².

En lo que sigue, se recogen una serie de **propuestas para tratar de que la contratación pública se oriente hacia el cumplimiento de los objetivos de eficiencia y de defensa de la competencia establecidos en la normativa vigente**.

3.1.1. Fomento de la colaboración público-privada

Nacida en el ámbito de la financiación privada de infraestructuras públicas o en la prestación de servicios públicos²³, **hace tiempo que la colaboración público-privada desbordó esa definición clásica para pasar a desempeñar un papel importante en el ámbito de la política de investigación, de la política industrial, así como de la política de innovación y desarrollo**²⁴.

La previsión de un contrato específico de colaboración público-privada se ha extendido, tan solo, durante una década²⁵, ya que la LCSP ha suprimido esta modalidad contractual por considerar, según se expresa en la Exposición de Motivos, que tenía una utilidad muy escasa. No

²¹ Informe de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA titulado *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España* (E/CNMC/004/18), 2019, p. 49. Puede consultarse en <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>.

²² PALOMAR OLMEDA, A. (2019), «Aspectos generales y principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, p. 454.

²³ Desde mediados del siglo XIX, el derecho español desarrolló una fórmula de Colaboración Público-Privada de matriz contractual. El Estado Liberal del siglo XIX se enfrentó a la necesidad de financiar infraestructuras ferroviarias y recurrió a una fórmula en la que la titularidad de la actividad se considera pública, aunque sea explotada de forma privada y pese a que hubiera sido el capital privado el que financió y ejecutó la obra. Se trataba de utilizar no solo los capitales privados sino también la competencia técnica profesional del sector privado (el *know how* para ejecutar una infraestructura y explotarla a través de la prestación del servicio que sustentaba). Así lo pone de manifiesto FERNANDO PABLO, M. M. (2021), «La relevancia de la colaboración público-privada», en el libro *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, p. 24.

²⁴ FERNANDO PABLO, M. M. (2021), «La relevancia de la colaboración público-privada», en el libro *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi, p. 37.

²⁵ La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, tipificó normativamente el que se denominó como «contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado».



obstante, sería interesante conocer las razones por las que no se introdujeron modificaciones que le dieran una mayor operatividad, en vez de suprimirlo²⁶.

Ya en materia, **pueden identificarse los siguientes objetivos en relación con las fórmulas de la colaboración público-privada: mayor eficiencia económica; implicación más directa del sector privado; incremento de la cantidad y calidad de los equipamientos y servicios públicos sin perjudicar su calidad y, por último, la posibilidad de soslayar las restricciones financieras públicas**²⁷.

La prueba del renovado interés que suscita en la actualidad la colaboración público-privada es su inclusión como un factor «clave» del **Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**.

El problema viene determinado porque **las medidas de flexibilización de la colaboración público-privada** no modifican la normativa vigente para fomentar, sin límite, el crecimiento económico, sino que **se aplican únicamente a los proyectos concretos que se establecen en el referido Real Decreto-ley 36/2020**.

A estos efectos, **se introduce la figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE) como nueva fórmula de colaboración público-privada, pero también queda limitada a la ejecución de aquellos proyectos o acciones incluidos en el propio Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**²⁸.

Es más, **las posibilidades de que las empresas del sector privado accedan a estos Fondos Europeos son realmente escasas**, ya que el Real Decreto-ley 36/2020 parece decantarse por el empleo de los Consorcios y de las sociedades de economía mixta para la adjudicación de los PERTE²⁹.

Puede apreciarse que, **para que las empresas puedan contribuir al desarrollo de proyectos públicos encaminados a alcanzar la recuperación económica de España, deberían articularse modificaciones eficaces y no meras referencias a la importancia de la colaboración público-privada**.

²⁶ AZNAR LÓPEZ, M. (2018), «La colaboración público-privada y su fiscalización», *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, n.º 60, p. 43.

²⁷ GIMENO FELIU, J. M., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. (2017), *El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada. Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*, Cámara oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Barcelona, p. 32.

²⁸ Así resulta del artículo 8.3 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ya que uno de los criterios para valorar un proyecto como PERTE es que «contribuya de forma concreta, clara e identificable a uno o más objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española, en particular en lo que se refiere a los objetivos marcados a nivel europeo en relación con el Instrumento Europeo de Recuperación».

²⁹ Así resulta de los artículos 68 y 69 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



En primer lugar, **para incentivar la inversión privada, podrían flexibilizarse los límites establecidos frente a la actualización de precios de los contratos** en la normativa de desindexación de la economía española³⁰ y en la propia LCSP³¹, para permitir a las empresas vislumbrar que, como mínimo, van a recuperar la inversión realizada.

Asimismo, **podrían adoptarse las medidas necesarias para agilizar la adjudicación de contratos de forma general y no restringirlo a un conjunto de especialidades en materia de gestión administrativa**, dirigidas a simplificar y facilitar el desarrollo y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia³².

De esa forma, **las empresas que pudieran estar interesadas en la prestación de servicios públicos contarían con unos plazos más breves que les permitirían realizar una mejor planificación y, a su vez, se evitaría que las ofertas pudieran quedar desfasadas por el transcurso de tiempo que media entre su presentación y su adjudicación.**

Por último, **debería garantizarse un adecuado equilibrio de los riesgos**, ya que existen previsiones legales en la LCSP que pueden desincentivar la inversión privada al hacer asumir la totalidad del riesgo a la empresa adjudicataria del contrato público³³.

Por todo lo anterior, **puede afirmarse que el empleo de las fórmulas de colaboración público-privada permite una mayor eficiencia en la gestión de los proyectos y reduce las desviaciones en su ejecución**, ya que la especialización de las empresas permite afrontar, de mejor forma, los posibles cambios derivados de los contratos de larga duración.

3.1.2. Limitación del empleo de las encomiendas de gestión para fomentar la participación de las empresas privadas

Como bien es sabido, **la encomienda de gestión consiste en la posibilidad de que órganos y entes administrativos puedan realizar actividades de carácter material, técnico o de servicios que son competencia de otros órganos administrativos o entidades de derecho público**³⁴. Es decir, supone una alteración en el ejercicio de las competencias de un órgano administrativo, pero, en ningún caso, se modifica la titularidad de las mismas.

Hay que reconocer que la práctica administrativa ha visto desbordado su uso, constatando su empleo para eludir la legislación de contratos del sector público y, en consecuencia,

³⁰ Véanse los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

³¹ Véanse los artículos 103 y ss., de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

³² Tales medidas se recogen en el Título IV del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

³³ Los artículos 270.2 *in fine* y 290.4 *in fine* determinan, respectivamente, que, en los contratos de concesión de obras y de servicios, «en todo caso, no existirá derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero por incumplimiento de las previsiones de la demanda recogidas en el estudio de la Administración».

³⁴ Véase el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



eliminando la libre concurrencia para contratar con la Administración³⁵. En otras palabras, **esta figura se ha empleado para excepcionar la regla general de aplicación de la legislación de contratos por la que se garantiza la libre concurrencia y competencia en el mercado**³⁶.

En la limitación del uso de las encomiendas de gestión ha tenido un papel esencial la jurisprudencia del **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** mediante la conformación de la **doctrina in house providing**³⁷, que vino a admitir que la legislación de contratos no fuera aplicable cuando el que recibiera la encomienda, tuviera la consideración de «medio propio» o «servicio técnico» del encomendante.

Hay que constatar la incorporación de la referida doctrina a las **Directivas de contratación del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, ambas de 26 de febrero de 2014**, que fueron traspuestas por la LCSP con la finalidad de evitar que, mediante el empleo de los encargos a medios propios, pudiera resultar una elusión voluntaria de las reglas de la libre competencia³⁸.

A pesar de lo anterior, para la regulación de los encargos a medios propios que establece la LCSP, sustancialmente contenida en sus artículos 32 y 33, se emplea una sistemática mejorable³⁹. La característica esencial es que, **si los encargos en cuestión cumplen con ciertos requisitos, no tendrán la consideración de contrato público y, por lo tanto, no se aplicarán las garantías de la referida norma**.

Desde el punto de vista de la competencia, **la principal característica de los encargos a medios propios es su carácter directo, es decir, su sustracción de los procedimientos de licitación pública y, por ello, de la concurrencia competitiva**, al igual que sucede con los contratos menores⁴⁰.

Precisamente, **el recurso a los medios propios, ante la falta de competencia que implica, el alcance generalizado en su uso y la falta de transparencia sobre su utilización obliga a**

³⁵ TEROL GÓMEZ, R. (2019), «La nueva ordenación de los encargos a medios propios», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, p. 481.

³⁶ Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) de 21 de junio de 2013, en el que se afirmaba lo siguiente (página 195): «La encomienda de gestión es una figura jurídica que facilita la actividad de los órganos y entidades del sector público facultándolos, en alguna de sus modalidades, para actuar sin sujeción a los principios de libre concurrencia que deben regir los principios de contratación pública. Esta excepcionalidad exige que el empleo de las encomiendas tenga que estar debidamente justificado».

³⁷ Fundamentalmente desde la sentencia (TJUE) de 18 de noviembre de 1999, Asunto C-107-98 (*Tol 104956*) conocida como «Sentencia Teckal».

³⁸ El Preámbulo de la norma indica que «en la Ley, siguiendo las directrices de la nueva Directiva de contratación, han aumentado las exigencias que deben cumplir estas entidades, con lo que se evitan adjudicaciones directas que pueden menoscabar el principio de libre competencia».

³⁹ TEROL GÓMEZ, R. (2019), «La nueva ordenación de los encargos a medios propios», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, p. 489.

⁴⁰ Véase, en este sentido, Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia titulado «Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España» (E/CNMC/004/18), página 49, disponible en <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>. Términos muy similares se recogieron en el Estudio de la CNC (hoy CNMC) «Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia» (2013), pp. 30-54, disponible en <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>.



elaborar un sistema de revisión para evitar que esta figura se emplee de forma fraudulenta y así permitir la necesaria concurrencia.

3.1.3. Transparencia e información suficiente en la contratación pública

En este último punto **quiere ponerse de manifiesto el peso que tiene, de cara a la gestión eficiente del gasto público, el hecho de que las empresas interesadas en contratar con la Administración puedan consultar el estado y el resultado de la ejecución de los contratos públicos y, a su vez, que dispongan de la información suficiente como para valorar las distintas posibilidades de acudir a una licitación.**

Desde el punto de vista de la transparencia, es esencial poner de relieve el principio de publicidad, ya que permite abrir a la competencia el mercado de servicios públicos y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación⁴¹.

La LCSP, aunque no efectúa una distinción expresa, contempla dos tipos de publicidad: la publicidad activa y la pasiva⁴². La primera, obliga a que los órganos de contratación difundan, a través de su perfil del contratante, la información y documentos relativos a su actividad contractual con la finalidad de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos. La segunda, por su parte, implica que el acceso a la información, por parte de la ciudadanía, se constituya como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo.

De la **publicidad activa**, regulada en el artículo 63 de la LCSP, interesa destacar que el órgano de contratación no tiene la obligación de dar publicidad, en la fase de ejecución del contrato, del cumplimiento de los objetivos previamente fijados (eficacia) ni de la correcta utilización de los recursos destinados a su consecución (eficiencia).

Respecto de la **publicidad pasiva**, que la LCSP plasma en su artículo 52 mediante el derecho de acceso al expediente, queda focalizada, únicamente, a candidatos y licitadores. En este sentido, **el legislador debería haber previsto una extensión de este derecho a la ciudadanía, en general, siguiendo la línea del Considerando 122 de la Directiva 2014/24/UE, de modo que, el ciudadano, como contribuyente, pudiera efectuar una fiscalización del dinero público⁴³.**

No obstante, **sorprende que únicamente se prevea la nulidad por falta de publicidad del anuncio de licitación** y, respecto del resto de documentos previstos en el artículo 63 de la LCSP, no se diga nada cuando la publicidad es uno de los principios esenciales que rigen la contratación pública.

⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, asunto C-324/98, Considerando 62.

⁴² MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, A. C. (2021), «Aspectos prácticos del principio de publicidad como mecanismo para garantizar la concurrencia y transparencia en la contratación pública», La Ley 5251/2021, *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 173, Sección Reflexiones, Wolters Kluwer, p. 2.

⁴³ *Ibidem*, p. 6.



De lo anterior puede extraerse que, como el reiterado artículo 63 de la LCSP no es un *numerus clausus* para los órganos de contratación, **deben potenciarse las exigencias de publicidad ampliando su aplicación a todo tipo de contratos con independencia de su naturaleza o cuantía** (incluyendo, así, encomiendas de gestión, encargos a medios propios o contratos menores) **y, a su vez, extender la nulidad por incumplimiento de la publicidad de toda la documentación exigida en el procedimiento.**

El reto es encontrar un marco de eficiencia en la contratación administrativa que constituya una garantía frente a los ciudadanos y las empresas de que no existen conductas desviadas, lo cual podría conseguirse si la programación y la validación de los objetivos de los contratos se constituyeran como elementos centrales de la actuación administrativa⁴⁴.

De igual forma, **es necesario que las empresas interesadas en la ejecución de contratos públicos dispongan de información suficiente para reforzar el conocimiento sobre este tipo de procedimientos⁴⁵, así como de las sinergias que pueden practicar de cara a cumplir requisitos que, de otra forma, les impediría iniciar la tramitación de los mismos⁴⁶.**

Todo ello en consonancia con la necesaria determinación de la presencia de una competencia efectiva en la contratación pública y de una eficiencia en la gestión de los recursos públicos, ya que, para ello, es necesario poder evaluar el funcionamiento de nuestro sistema actual.

Dicha necesidad solo se puede llevar a cabo si se dispone de **datos precisos** y, a tal fin, la **presencia de las nuevas tecnologías** asume, como se verá a continuación, un papel muy relevante.

3.2. Digitalización de la Administración pública

La digitalización de la Administración Pública, conocida como *e-government*, consiste en el uso de las **tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para proporcionar y mejorar la eficiencia de los servicios públicos**, así como para renovar los procesos de acuerdo con las necesidades de los administrados⁴⁷.

Esta novedad ha venido determinada porque una de las diversas teorías explicativas del crecimiento del gasto público es la que se conoce como «**teoría del crecimiento desequilibrado de la productividad**» que sugiere que **el sector público, al ir por detrás del sector privado**

⁴⁴ PALOMAR OLMEDA, A. (2019), «Aspectos generales y principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, p. 456.

⁴⁵ Por ejemplo, conociendo los posibles criterios cualitativos recogidos en el artículo 145 de la LCSP que pueden establecerse para evaluar la mejor opción, como puede ser la Responsabilidad Social Corporativa.

⁴⁶ Por ejemplo, las Uniones Temporales de Empresas, tal y como se establece en el artículo 69 de la LCSP.

⁴⁷ CONTRERAS GÓMEZ, C. (2017), *El papel del Gobierno en la era digital. Un enfoque de economía pública*, Centro de Estudios Ramón Areces, p. 263.



en la incorporación de nuevas tecnologías aplicadas a la prestación de los servicios, genera unos costes cada vez mayores al no disponer de los medios idóneos para ello⁴⁸.

El **artículo 103 de la Constitución**, además de prever que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales, recoge que debe actuar, entre otros, bajo el **principio de eficiencia**, lo cual puede alcanzarse mediante la digitalización de su funcionamiento. No obstante, dicha transición no puede alterar o rebajar los estándares de seguridad jurídica exigibles en el ejercicio de potestades administrativas.

A tal fin, **no solo es importante disponer de un marco normativo claro que impida una merma de los derechos de los administrados, sino también de unas infraestructuras tecnológicas** que den respuesta a las necesidades de tramitación administrativa y de una formación adecuada de los empleados públicos⁴⁹.

Puede afirmarse, por lo tanto, que **la idea de digitalización de la Administración, más que referirse únicamente a su modernización, se constituye como una medida que influye en su organización, en el desempeño de sus funciones y en la consecución de sus objetivos**⁵⁰.

Esta forma de actuación está orientada a permitir, entre otras cosas, la **mejora de los niveles de eficiencia en la prestación de servicios públicos o la atención a las demandas de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos**⁵¹.

A estos efectos, **debe mencionarse el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 elaborado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital**⁵², que tiene por objeto mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas, en su conjunto, y garantizar la sostenibilidad de las inversiones. De esta forma, se pretende contar con más medios para alcanzar los objetivos perseguidos por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁵³.

No puede negarse que el despliegue de medidas tendentes a alcanzar la eficiencia del gasto público resulta esperanzador, pero dicho principio no solo debe citarse en planes de actuación estatal, sino que resulta necesario que los destinatarios puedan corroborar su cumplimiento y participar activamente en el mismo.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 261.

⁴⁹ URIOS APARISI, X. (2019), «La incorporación de los medios electrónicos a la actuación de las Administraciones Públicas: una cuestión de seguridad jurídica», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch, p. 616.

⁵⁰ GÓMEZ PUENTE, M. (2019), *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*, Aranzadi, p. 29.

⁵¹ CONTRERAS GÓMEZ, C. (2017), *El papel del Gobierno en la era digital. Un enfoque de economía pública*, Centro de Estudios Ramón Areces, p. 264.

⁵² El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas puede consultarse en el siguiente enlace: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPPhtml#_YcsAzC8rxQl.

⁵³ Para mayor detalle, puede consultarse el siguiente enlace: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf.



A tal fin, **se proponen una serie de medidas para el cumplimiento de los objetivos establecidos para la digitalización de la Administración Pública en España y, con ello, una mejora en la eficiencia de la gestión pública.**

3.2.1. Establecimiento de medidas de transparencia tendentes a que los ciudadanos y las empresas dispongan de información suficiente sobre la gestión pública

En un entorno en el que las exigencias de transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública son cada vez mayores, **es esencial que la totalidad de agentes públicos faciliten el acceso tanto a su liquidación presupuestaria para evaluar la eficiencia del gasto, como a los informes en los que se analice, por ejemplo, la efectividad del proyecto, la satisfacción del servicio, o el número de usuarios que han disfrutado del mismo para calcular su relación coste-beneficio.**

Esta transparencia no solo favorecería un conocimiento exhaustivo del funcionamiento público, sino que, adicionalmente, contribuiría a que tanto los profesionales como las propias empresas pudieran consultar criterios de gestión eficiente para aplicarlo a su propia actividad.

La medida sexta del eje primero del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 elaborado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, tiene como objetivo la **gestión eficiente y transparente de los datos por parte de los ciudadanos y de las empresas**, así como el desarrollo de servicios públicos basados en datos.

Según se establece en el propio Plan de Digitalización, **esta medida permitirá impulsar y evolucionar el concepto de reutilización de información del sector público por parte de los ciudadanos y de las empresas, aumentando el nivel de transparencia de la Administración General del Estado** para situarla a la vanguardia internacional, impulsará el **desarrollo de servicios de alto valor añadido** a los ciudadanos y a las empresas y **facilitará la interoperabilidad** con las mismas.

Entre otras actuaciones, **se implantará un gran almacén de datos corporativo de la Administración General del Estado**, con información administrativa y potencialmente externa, que permita acabar con los silos de información y de conocimiento entre los diferentes departamentos ministeriales.

La importancia que ostenta la transparencia de la actividad pública no se reduce a una reutilización de información por los ciudadanos y las empresas, sino que debe alcanzarse un nivel de información susceptible de consulta pública que permita catalogar como «transparente» la actividad de la Administración.

Es decir, **todo aquel que desee conocer el desglose de la actividad de cualquier departamento de la Administración, debe tener acceso a los documentos en los que se plasme el detalle de**



las medidas aprobadas, el gasto destinado a su consecución o la relación entre los objetivos establecidos y los resultados obtenidos en su desarrollo.

Nombrar la **eficiencia** como un objetivo estatal permite identificar un ámbito de actuación, pero, **para dotarlo de credibilidad, se requieren una serie de medidas de transparencia tendentes a proporcionar un fácil acceso a la información que acredite su cumplimiento, la diferencia entre el gasto presupuestado y el efectivamente realizado o el ahorro anual que está suponiendo.** De esta forma, puede articularse como un proyecto que no pierda impulso político por un cambio de gobierno.

Así, **podrá valorarse la gestión de los recursos públicos de una forma objetiva y sin riesgo de que la información proporcionada por la Administración pase por unos filtros de adecuación condicionados por posibles intereses o preocupaciones políticas.**

La determinación de una gestión pública eficiente y transparente debería atender a la propia actividad pública y no enfocarlo a un favorecimiento de datos por la Administración.

3.2.2. Participación ciudadana y empresarial para valorar la provisión eficiente de bienes y servicios públicos

La evaluación de las políticas públicas y, en particular, del gasto público, permite otorgar legitimidad a la intervención del sector público en la economía si se constata que, a través de las medidas adoptadas, se han logrado mejoras de eficiencia en la asignación de los recursos⁵⁴. Así, **resulta necesario que tanto los ciudadanos como las empresas puedan asumir un papel activo en el favorecimiento de información útil para evaluar el impacto real de las políticas.**

El hecho de que los bienes y servicios públicos se disfruten de forma conjunta por los **ciudadanos** (lo que se denomina «consumo no rival» en la teoría hacendística⁵⁵) **no quiere decir que todos ellos obtengan la misma utilidad** y, por lo tanto, la falta de información a este respecto dificulta la evaluación de las áreas de gasto⁵⁶.

Lo mismo ocurre con la formación de precios de bienes y servicios públicos, ya que tendrían que conocerse las curvas de beneficio marginal de cada individuo para atribuir los precios en función del beneficio obtenido⁵⁷.

Tal y como se ha establecido anteriormente, buena parte de la doctrina se ha dedicado a plantear **teorías hipotéticas** para tratar de concretar las posibles preferencias de los destinatarios de los bienes y servicios públicos. Es por ello por lo que, **aprovechando el impulso de la**

⁵⁴ ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. M. y ZUBIRI, I. (2017), *Economía Pública I*, Planeta, p. 257.

⁵⁵ CORONA RAMÓN, J. F., COSTAS TERRONES, J. C. y DÍAZ ÁLVAREZ, A. (1998), *Introducción a la Hacienda Pública*, Barcanova, p. 10.

⁵⁶ WILLIAM BOADWAY, R. y WILDASIN, D. (1986), *Economía del Sector Público*, Instituto de Estudios Fiscales, p. 133.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 139.



digitalización de la Administración, deben precisarse mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales puedan obtenerse datos esclarecedores de los bienes y servicios que los ciudadanos disfrutan con mayor frecuencia.

De nuevo, debemos citar el **Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025** elaborado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ya que **la medida tercera de su Eje primero tiene el objetivo de avanzar hacia un modelo de atención a la ciudadanía basado en la escucha activa permanente para conocer su experiencia y sus necesidades.**

Entre otras cosas, **propone la creación de un laboratorio de innovación de la Administración General del Estado** (el denominado «GobTechLab») donde experimentar servicios públicos con los ciudadanos y las empresas para recoger sus opiniones, recibir sugerencias, etc.

Esta **participación ciudadana a través de medios digitales** no solo debería interesar prospectivamente, sino que **sería fructífero emplearla para revisar bienes y servicios de los que, hoy en día, se desconoce si entran dentro de las preferencias de sus destinatarios.**

La participación ciudadana para la valoración de los bienes y servicios públicos se constituye, por lo tanto, como una medida que **debe incorporarse de forma inmediata con el objetivo de fomentar que la función pública se asiente en una línea de actuación marcada por la consulta de información útil.** Adicionalmente, **debe garantizarse la posibilidad de que los ciudadanos y las empresas den cuenta de la posible existencia de irregularidades en la función pública** por el peligro que ello ocasiona respecto de la tan deseada eficiencia en la gestión del gasto.



3.2.3. Obligatoriedad de que los proyectos sobre digitalización de la Administración Pública sean vinculantes. Responsabilidad de los encargados de su cumplimiento

En este punto, quiere destacarse la importancia de que las medidas planteadas para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 elaborado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, no se vean alteradas ni, mucho menos, apartadas por un posible cambio de gobierno o, simplemente, por la aparición de nuevos intereses económicos.

Para evitar que todas las previsiones contenidas en el referido Plan de Digitalización tornen inválidas por una mera decisión política, resulta necesario que se asegure su ejecución y que se dé un efectivo cumplimiento a las medidas que lo integran.

A pesar de la dificultad que supondría la adopción de tal medida en la práctica legislativa para que se regulase su obligado cumplimiento, **debe considerarse que todo plan nacional en el que haya resultado debidamente acreditado el interés general no tendría que sufrir alteraciones**

en su aplicación mientras se acredite su efectividad, un uso eficiente de los recursos públicos y, en consecuencia, la prestación de servicios públicos de calidad para los ciudadanos.

Por otro lado, **para dotar de credibilidad al cumplimiento de todo proyecto tendente a mejorar la eficiencia del gasto público, debe atribuirse responsabilidad a los encargados de la consecución de los objetivos fijados.** Para ello, resulta acertado remitirse al **artículo 69.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, que prevé dos aspectos presupuestarios esenciales: **la determinación de responsables del cumplimiento de los objetivos preestablecidos y el uso eficiente de los recursos asignados.**

La responsabilidad de los titulares de los entes y órganos administrativos debería operar de forma efectiva a la hora de evaluar la gestión pública, siendo necesario el desarrollo de un marco normativo que despliegue los plenos efectos de tal principio en caso de que los resultados no se correspondan con los objetivos marcados por causas imputables al gestor.

En esta tesitura, **cobraría especial importancia la función de control de la Intervención General del Estado** definida en el artículo 142 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para evaluar si los proyectos se llevan a cabo de conformidad con los objetivos establecidos y, en su caso, informar a tal efecto para que se adopten las medidas oportunas en términos de responsabilidad.

4. Conclusión

El aumento indiscriminado del gasto público implica una distorsión significativa para el crecimiento de la economía nacional si no se acompaña de un plan de actuación claro en el que los ciudadanos puedan participar de forma activa en su mejora y desarrollo.

Preocupa que, como solución a este problema, la primera opción haya sido, por inmediata y sencilla, endurecer la carga impositiva de los contribuyentes, y que sean estos los que asuman las deficiencias de la gestión pública.

Los efectos de este tipo de medidas son, esencialmente, negativos, ya que la solución no viene dada por reducir la capacidad económica de los contribuyentes sino, más bien, por **incrementar la eficiencia en la gestión de los recursos que dispone el Estado.**

Hay que tener en cuenta que, hoy en día, **el sector público es un agente económico más en el mercado, por lo que debe fomentarse su colaboración con el sector privado** para desarrollar proyectos innovadores y que todo el procedimiento de contratación se caracterice por garantizar una **transparencia** absoluta.



También ha de valorarse la velocidad a la que se están desarrollando **las nuevas tecnologías y la adaptación de la sociedad a sus beneficios**, ante lo que el sector público debería reaccionar a tiempo para que los servicios que presta cumplan las expectativas de los destinatarios.

Como ha podido comprobarse, **lograr una eficiencia en el gasto público es una tarea complicada, pero estrictamente necesaria.**

Referencias bibliográficas

ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. M. y ZUBIRI, I. (2017): *Economía Pública I*, Planeta.

AZNAR LÓPEZ, M. (2018): «La colaboración público-privada y su fiscalización», *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, n.º 60.

BUSTOS GISBERT, A. (2017): *Curso Básico de Hacienda Pública*, Aranzadi.

CARTA, G. y POU BELL, V. (2018): *Productividad y eficiencia del sector público español*, Observatorio Económico BBVA Research.

 <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/07/Observatorio-productividad-sector-publico-1.pdf>

CNC, hoy CNMC (2013): «Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia».

 <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (2019): *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España* (E/CNMC/004/18).

 <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>

CONTRERAS GÓMEZ, C. (2017): *El papel del Gobierno en la era digital. Un enfoque de economía pública*, Centro de Estudios Ramón Areces.

CORONA RAMÓN, J. F., COSTAS TERRONES, J. C. y DÍAZ ÁLVAREZ, A. (1998): *Introducción a la Hacienda Pública*, Barcanova.

FERNANDO PABLO, M. M. (2021): «La relevancia de la colaboración público-privada», en el libro *Guía para la planificación, gestión y ejecución de los fondos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia*, Aranzadi.



GIMENO FELIU, J. M., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. (2017): *El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada. Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*, Cámara oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Barcelona.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

 https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

GÓMEZ PUENTE, M. (2019): *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*, Aranzadi.

GRUPO DE CONTACTO DE LOS PRESIDENTES DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA (1998): Directrices de aplicación europea de las Normas de Auditoría de la INTOSAI del Grupo Especial sobre normas de auditoría.

 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GUIDELINES/GUIDELINES_ES.PDF

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (2020): «Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora», *Informe de Opinión*, febrero 2020.

 https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE_EFICIENCIA-del-GASTO-PUBLICICO-Medicion-y-propuestas-de-mejora-1.pdf

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, A. C. (2021): «Aspectos prácticos del principio de publicidad como mecanismo para garantizar la concurrencia y transparencia en la contratación pública», La Ley 5251/2021, *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 173, Sección Reflexiones, Wolters Kluwer.

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2021): Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas.

 https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html#.YcsAzC8rxQI

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1992): *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill.

PALOMAR OLMEDA, A. (2019): «Aspectos generales y principales novedades de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch.

TEROL GÓMEZ, R. (2019): «La nueva ordenación de los encargos a medios propios», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch.

URIOS APARISI, X. (2019): «La incorporación de los medios electrónicos a la actuación de las Administraciones Públicas: una cuestión de seguridad jurídica», en el libro *Actualidad Administrativa 2019*, Tirant lo Blanch.

WILLIAM BOADWAY, R. y WILDASIN, D. (1986): *Economía del Sector Público*, Instituto de Estudios Fiscales.



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2022

REVISTA DEL IEE. Marzo. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

EDICIONES ESPECIALES. Febrero. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

OPINIÓN DEL IEE. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima favorable a la empresa.

PUNTO DE VISTA. Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

REVISTA DEL IEE. Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.

COLECCIÓN INFORMES. Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

PUNTO DE VISTA. Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

INFORME IEE-FIAB. Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

INFORME IEE-ASCOM. Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

INFORME DE OPINIÓN. Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

INFORME DE OPINIÓN. Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

PUNTO DE VISTA. Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.

COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

43

años

*por la economía
de mercado*



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
**La eficiencia del gasto público en España:
implicaciones, medición y propuestas de mejora**

RAFAEL ORTIZ CALZADILLA
El gran pacto del gasto público

DANIEL LACALLE
**Aumentos de impuestos o reducciones de gasto:
¿qué es más efectivo para la consolidación fiscal?**

LORENZO BERNALDO DE QUIRÓS y MARÍA GÓMEZ AGUSTÍN
Un Estado caro, ineficaz e ineficiente

ALBERTO PRIETO DE LEÓN
**La eficiencia como solución al incremento del gasto público.
Propuestas de mejora**



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es