

## **BLOQUE VIII. TEMA 11.**

1. GASTO PÚBLICO: TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO, EQUIDAD Y EFICIENCIA.
2. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO.
3. INCIDENCIA Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL GASTO PÚBLICO.
4. EFICACIA Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO: CONCEPTO Y TÉCNICAS DE ANÁLISIS.

### **1. GASTO PÚBLICO: TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO, EQUIDAD Y EFICIENCIA**

El gasto público es el conjunto de gastos realizados por el Sector Público para el desempeño de sus funciones, que buscan corregir determinadas carencias y fallos en el funcionamiento del mercado, y que persiguen los objetivos generales de crecimiento, equidad y eficiencia.

Entre las teorías explicativas de la vinculación entre el gasto público, y el crecimiento, equidad y eficiencia, cabe destacar:

- Teoría de la Hacienda Pública Clásica.
- Teoría de la Hacienda Pública Keynesiana.
- Teoría del Estado de Bienestar.

#### **1.1. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA CLÁSICA:**

Según la teoría de la Hacienda Pública Clásica, el mercado lleva a cabo por sí mismo la asignación eficiente de los recursos y tiende al pleno empleo. De acuerdo con esta teoría el gasto público es ineficiente y provoca distorsiones en el mercado, por lo que debe limitarse a la provisión de bienes públicos puros, que podemos definir como bienes rivales y no excluyentes que satisfacen necesidades públicas, es decir, aquellos en los que el consumo por un individuo no disminuye el consumo por otro, y de los que no puede quedar excluido ningún ciudadano por el sistema de precios, como la Defensa Nacional o la seguridad del Estado o de los servicios públicos

#### **1.2. TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA KEYNESIANA:**

Según la teoría de la Hacienda Pública Keynesiana, el mercado no lleva a cabo por sí mismo una asignación eficiente de los recursos y no tiende al pleno empleo, por lo que ha de recurrirse al gasto público para corregir y paliar los fallos y carencias en el funcionamiento del mercado

#### **1.3. TEORÍA DEL ESTADO DE BIENESTAR:**

Según la teoría del Estado de Bienestar, el gasto público ha de incrementar la provisión de bienes preferentes, es decir, bienes rivales y excluyentes cuyo beneficio social supera a su beneficio individual, por lo que son provistos coactivamente por el Sector Público, como la educación o la sanidad.

### **2. TEORÍAS EXPLICATIVAS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO**

Existe un amplio conjunto de teorías explicativas del crecimiento del gasto público, pudiendo distinguir teorías basadas en la demanda de gasto público y teorías basadas en la oferta del gasto público.

#### **2.1. TEORÍAS BASADAS EN LA DEMANDA DE GASTO PÚBLICO:**

Dentro de las teorías basadas en el gasto público, podemos destacar la ley del crecimiento secular del gasto público de Wagner, la hipótesis del efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman, la hipótesis del desarrollo del gasto público de Musgrave, la teoría de redistribución de la renta, la teoría de los grupos de interés y la teoría de la ilusión financiera.

##### **2.1.1. Ley del crecimiento secular del gasto público de Wagner:**

La ley del crecimiento secular del gasto público de Wagner fue publicada en 1883, pero no traducida al inglés hasta 1958, cuando fue incluida por Peacock y Musgrave en la monografía recopilatoria Clásicos de la Teoría de las Finanzas Públicas. De acuerdo con la ley de Wagner, el crecimiento del gasto público en mayor proporción que la producción del país se debe a que el crecimiento económico:

- aumenta las posibilidades de conflicto, y por lo tanto el gasto público vinculado al cumplimiento de la ley,
- provoca la aparición de bienes y servicios que requieren una gran inversión en tecnología, que sólo puede acometerse mediante el aumento del gasto público,
- y aumenta la demanda de bienes que han de ser provistos por el Sector Público, por tratarse de bienes sujetos a un monopolio natural, bienes preferentes o bienes estratégicos.

#### **2.1.2. Hipótesis del efecto desplazamiento y el efecto inspección de Peacock y Wiseman:**

Según la hipótesis del efecto desplazamiento y del efecto inspección de Peacock y Wiseman, publicada en 1961 y que parte de la discusión de la ley de Wagner, el gasto público tiende a estabilizarse en los niveles tolerables para los contribuyentes, inferiores al gasto deseable, y únicamente las perturbaciones sociales, tales como los conflictos bélicos, provocan un aumento del gasto público por el efecto desplazamiento, aumento que se mantiene una vez superada la perturbación ya que ha permitido incrementar el nivel de gasto público tolerable para los contribuyentes por el efecto inspección.

#### **2.1.3. Hipótesis del desarrollo del gasto público de Musgrave:**

Según la hipótesis del desarrollo del gasto público de Musgrave, publicada en 1969 y derivada de la ley de Wagner, el gasto público evoluciona en función de factores económicos, factores condicionantes y factores socioculturales y políticos:

- Los factores económicos incluyen:
  - El papel del Sector Público en la asignación de recursos, de forma que el gasto público en formación del capital y en suministro público de bienes aumenta en las primeras etapas del desarrollo.
  - El papel del Sector Público en la distribución de la renta, de forma que al incrementarse la desigualdad con el crecimiento, ha de aumentar el gasto público para combatirla.
- Los factores condicionantes incluyen:
  - Cambios tecnológicos, motivados por el crecimiento económico y en los que el Sector Público incrementará el gasto público para la producción de bienes de alta tecnología por sus importantes efectos externos.
  - Cambios demográficos, de forma que la estructura por edades afectará especialmente al gasto público, por los mayores niveles de gasto público asociados a determinados grupos de edad, como los niños o los ancianos.
- Los factores socioculturales y políticos incluyen:
  - Factores políticos y sociales, que determinarán el papel que debe tener el SP en la economía y en la mejora del bienestar de los ciudadanos
  - Financiación de la guerra y efecto umbral, de forma que, al igual que Peacock y Wiseman, considera que el aumento de la necesidad de gasto público derivado de las perturbaciones sociales incrementa el umbral impositivo de los contribuyentes, y que este incremento se mantiene una vez superada la perturbación

#### **2.1.4. Teoría de redistribución de la renta:**

Según la teoría de redistribución de la renta, los sistemas democráticos tienden a incrementar el gasto público con el fin de atender las demandas redistributivas de los electores de renta inferior a la media, a las que los partidos políticos tienden a ser sensibles en la búsqueda del voto.

#### **2.1.5. Teoría de los grupos de interés:**

Según la teoría de los grupos de interés estos, como los sindicatos u organizaciones empresariales, provocan un aumento de gastos públicos que les benefician cuyo coste impositivo se distribuye entre toda la población. Como consecuencia, se produce una presión creciente del gasto público por vías ajenas al proceso electoral.

#### **2.1.6. Teoría de la ilusión financiera:**

Según la teoría de la ilusión financiera, la existencia de impuestos indirectos y retenciones en la imposición directa, los costes de información, la comodidad de los sistemas de recaudación, la distribución temporal de los impuestos y la complejidad del sistema impositivo provoca un alto grado de ilusión fiscal, por la que los individuos demandan mayores bienes y servicios públicos, sin tener clara consciencia del coste inherente a estos aumentos.

### **2.1. TEORÍAS BASADAS EN LA OFERTA DE GASTO PÚBLICO:**

Dentro de las teorías basadas en el gasto público, podemos destacar la teoría de Wildavsky o del incrementalismo, la hipótesis de precios relativos de Baumol, la hipótesis de Niskanen sobre el comportamiento de las burocracias y la teoría del ciclo electoral de Frey y Schneider.

#### **2.2.1. Teoría de Wildavsky o del incrementalismo:**

De acuerdo con la teoría de Wildavsky, los programas de gasto público tienden a tomar como dato el presupuesto del ejercicio anterior, debatiéndose sólo aumentos y disminuciones. Como resultado obtiene una regla incrementalista que explicaría el incremento del gasto público en función de decisiones presupuestarias tomadas en el pasado y la disposición de las autoridades presupuestarias a contener las demandas de gasto.

#### **2.2.2. Hipótesis de precios relativos de Baumol:**

Según la hipótesis de precios relativos de Baumol, publicada en 1967, en un contexto de crecimiento de la productividad en el sector privado, aumentarán los salarios en dicho sector, y como consecuencia aumentarán también los salarios del Sector Público, sin que se haya producido un aumento de su productividad equivalente, lo que determina el crecimiento del gasto público.

#### **2.2.3. Hipótesis de Niskanen sobre el comportamiento de las burocracias:**

Según la hipótesis de Niskanen sobre el comportamiento de las burocracias, publicada en 1971, el crecimiento continuo del gasto público se explicaría en parte por la búsqueda de mayores asignaciones presupuestarias por parte de los altos funcionarios públicos.

#### **2.2.4. Teoría del ciclo electoral de Frey y Schneider:**

Según la teoría del ciclo electoral de Frey y Schneider, publicada en 1981, en los momentos previos a las consultas electorales se produce un aumento del gasto público, por el inicio o aceleración de la ejecución de programas de gasto.

#### **2.2.5. Teoría de la ideología de los partidos políticos:**

Según esta teoría, en el siglo XIX el panorama político se configuraba como de oposición entre partidos conservadores y liberales, mientras que en el siglo XX, en las democracias europeas la oposición es básicamente entre partidos conservadores y partidos social-demócratas, quedando relegados a un segundo plano los partidos liberales.

Dado que los partidos conservadores son más proclives que los liberales a las políticas de redistribución de rentas y que, los partidos social-demócratas han sido los grandes impulsores de las políticas de gasto social, se justifica el mayor aumento del gasto público apreciado en este siglo en las democracias europeas.

Por otro lado, la insatisfacción por el comportamiento del sector público es un factor importante que justifica la reaparición de los argumentos liberales a favor de un sector público más reducido.

### 2.2.6. Teoría de la estructura del Estado:

Las estructuras descentralizadas de Estado pueden provocar aumentos crecientes del gasto público, cuando dicha descentralización lleva aparejada duplicación de funciones públicas, o cuando la financiación de los Entes descentralizados se basa en transferencias de fondos por parte del poder central, en cuyo caso, los Entes descentralizados fuerzan aumentos injustificados del gasto público.

No obstante, las estructuras descentralizadas no tienen porqué provocar, aumentos del gasto público, si la descentralización lleva aparejada asunción de responsabilidades en el gasto público y en la correlativa recaudación de los ingresos necesarios para su financiación. Ello puede justificar las diferencias existentes entre los países que han nacido con estructura federal, como EEUU o la RFA, y los países que partiendo de un Estado Unitario se han descentralizado, como España. Por las mismas razones, se pueden justificar las tendencias de los últimos años hacia la corresponsabilidad fiscal efectiva.

## 3. INCIDENCIA Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL GASTO PÚBLICO

### 3.1. INCIDENCIA:

El estudio de los efectos distributivos del gasto público es un campo de investigación relativamente reciente, ya que la atención se ha centrado tradicionalmente en la incidencia distributiva de la imposición. No obstante, para entender los efectos distributivos de la actividad del sector público deben considerarse conjuntamente tanto los efectos de los ingresos como de los gastos públicos, lo que se conoce como **incidencia global**.

Los **problemas más importantes** que surgen en el análisis de la incidencia del gasto público son:

- **Asignabilidad o divisibilidad del gasto público**, en qué medida se puede asignar a personas concretas. Incluso en los supuestos en los que el gasto puede ser divisible, las externalidades generadas suponen que una parte de los mismos beneficia generalmente a otros muchos ciudadanos.

**Parte del gasto** público se dirige a toda la comunidad, como pueden ser los servicios generales de gobierno, las relaciones exteriores, la defensa nacional o la justicia. **Otra parte**, presenta la misma característica de externalidad generalizada pero circunscrita a un área geográfica más concreta, como los servicios contra incendios, la recogida de basuras o el alumbrado público.

**Por último**, el gasto sanitario, de educación o en servicios culturales afectan más a individuos determinados, aunque puedan incidir en terceros a causa de sus posibles externalidades.

- **Criterios de imputación del gasto:** surge una segunda dificultad en cuanto a los criterios de imputación que han de usarse para asignar el gasto a individuos o familias, aunque la mayoría de los análisis de incidencia consideran a la familia como unidad de imputación. Así:
  - **En los gastos divisibles**, se efectúa un análisis de cada gasto público con el estudio de su impacto, asignándose a través de este mecanismo a las familias.
  - **En los gastos indivisibles** así como cuando el componente de externalidad en un gasto divisible sea elevado, los trabajos empíricos han empleado criterios de imputación muy diversos. (imputación por igual a todas las familias, proporcional a la renta familiar o personal. Aarón y McGuire asignaron el gasto por familia en proporción al recíproco de su utilidad marginal).

### **3.2. EFECTOS DISTRIBUTIVOS:**

**Diversos estudios empíricos** muestran una incidencia del gasto divisible progresiva si se expresa en términos porcentuales, si bien en valores absolutos ocurre lo contrario.

La relación entre el gasto público y la renta familiar según los estratos de renta disminuye al crecer ésta pero las cantidades absolutas atribuidas van siendo mayores al aumentar la renta.

La incidencia del gasto indivisible depende de los criterios de imputación elegidos, aunque la incidencia total del gasto presenta una distribución similar a la del gasto divisible;

Por clases de gasto:

- Los efectos más igualitarios se originan por el gasto en sanidad, servicios sociales y pensiones;
- En el caso de la educación son las clases medias las que más se benefician;
- Los estratos medios son los más beneficiados del gasto en vivienda;
- En los gastos de naturaleza económica el mayor beneficio lo obtienen las rentas medias y altas;
- Las políticas de subvenciones agrarias y a empresas tienden a beneficiar más a familias concentradas cerca de la media de renta.

## **4. EFICACIA Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO. CONCEPTOS Y TÉCNICAS DE ANÁLISIS**

La eficiencia del gasto público adquiere cada vez mayor importancia en la reciente investigación en Hacienda Pública, y en la toma de decisiones de gasto público, en un contexto de contención del gasto público y reducción del déficit. Así, dentro de la normativa hacendística de los países desarrollados se incluyen ya preceptos tendentes a obligar a los gestores públicos a buscar la eficiencia. (ejemplo el artículo 31.2 de la CE).

Los incrementos de gasto público presentan unas líneas comunes en el contexto de la OCDE, aumentando las transferencias sociales y el gasto en sanidad y disminuyendo los costes en personal y la inversión en infraestructuras salvo excepciones puntuales. Ello implica que se mantienen las necesidades de gasto público en una situación en la que la tendencia es una disminución del peso del Sector Público en el conjunto de la economía.

### **4.1. CONCEPTOS:**

#### **4.1.1. Eficacia:**

Por eficacia se entiende el **grado de consecución de los objetivos** asignados a un programa o a un ente. Por lo tanto la medición de la eficacia consiste en medir los resultados obtenidos y compararlos con los deseables, analizando las desviaciones y sus causas.

Con este término no se considera ni el coste ni los beneficios de conseguir el objetivo ni si existen modos alternativos del alcanzarlo. Al examinar el grado de realización de un programa público se está efectuando un control de eficacia.

#### **4.1.2. Eficiencia:**

Por eficiencia se entiende el **coste de consecución en relación con los objetivos pretendidos**.

Se dice que existe **eficiencia técnica** cuando el Sector Público está sobre su frontera de posibilidades de producción. Es decir, no puede producir más de algún bien o servicio sin reducir la cantidad de inputs que utiliza o producir los mismos bienes y servicios con menos inputs de los que está utilizando. Por tanto, la eficiencia técnica significa que el Sector Público está utilizando de la mejor forma posible sus factores productivos.

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

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

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

## 4.2. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA:

La cuestión clave a la hora de **analizar la medición de la eficiencia económica** de una intervención pública es la **cuantificación de los beneficios y los costes** lo que puede realizarse a través de los **análisis coste-beneficio y coste-eficacia**.

El análisis de la eficiencia del gasto público **implica problemas mayores** que en el sector privado:

- En primer lugar los objetivos del sector público son complejos y suelen contar con más dimensiones. Además, en ocasiones, son difusos y sin concreción.
- Los bienes y servicios públicos son difíciles de valorar, ante la inexistencia de precios de mercado, por lo que **se valoran sólo por sus costes**.
- Por otro lado, la utilización de precios de mercado no es siempre adecuada en el Sector Público.

Esta complejidad conduce a que los gestores públicos muestren tendencia a justificar su actuación basándose en valoraciones sociales o políticas. Estas dificultades obligan precisamente a acometer los análisis de eficiencia con técnicas distintas.

## 4.3. TÉCNICAS DE ANÁLISIS:

### 4.3.1. Análisis coste – beneficio:

Es la técnica más completa de valoración de la relación entre los recursos empleados y los objetivos perseguidos. Con este análisis se pueden comparar proyectos diferentes o estudiar formas alternativas de alcanzar los objetivos de un programa.

La metodología del ACB es adecuada especialmente para la evaluación de proyectos de inversión y ha sido especialmente empleada en el marco del sector público en sanidad y educación. El ACB intenta evaluar monetariamente las corrientes de beneficios y costes que se asocian a cada una de las alternativas de gasto público estudiadas. Ambas corrientes se producen a lo largo del tiempo y se han de expresar en un valor actual por medio de un tipo de descuento.

Una vez alcanzada esta etapa se necesita alguna regla de decisión para elegir la alternativa más eficiente, teniendo en cuenta, posiblemente, los riesgos e incertidumbres que acompañan a los proyectos y sus efectos distributivos.

Las **etapas tipo** en un análisis coste beneficio comprenden las siguientes:

- Definición de los objetivos de política económica o social que se pretenden alcanzar.
- Estudio de los métodos alternativos de alcanzar tales objetivos.

- Enumeración, definición y medida de los costes y beneficios sociales, no sólo los financieros.
- Elección de la tasa social de descuento.
- Estimación de los efectos del riesgo y de la incertidumbre.
- Consideración de los efectos distributivos de los proyectos.
- Presentación sistematizada a quien deba tomar la decisión de los resultados de las diversas partes del análisis y de la regla de decisión usada.

Como **principales dificultades** para la aplicación de este método cabe destacar:

- Los costes y los beneficios han de considerarse desde el punto de vista de la sociedad aunque no generen flujos financieros, debiendo tenerse en cuenta los aumentos y disminuciones de los excedentes de los consumidores, la generación de efectos externos y calcularse los precios sombra.
- Debe determinarse la tasa social de descuento para poder comparar en el momento actual los flujos de costes y beneficios.
- No puede aplicarse de forma habitual debido a su complejidad.

#### 4.3.2. Análisis coste – eficacia:

El análisis coste-eficacia supone una **simplificación del ACB que se emplea** cuando no es posible obtener buenas estimaciones monetarias **de los beneficios pero sí se pueden calcular sus costes sociales**.

Se realiza de manera análoga al ACB, comparando los costes con los beneficios, pero, a diferencia del ACB, **se sustituye la evaluación monetaria** de los beneficios por algún índice o indicador no monetario de la efectividad del programa.

#### 4.3.3. Eficiencia en términos del output o eficiencia en términos del input:

Dado un nivel de output la eficiencia técnica en términos de la minimización del input puede medirse por el ratio entre el input mínimo y el real. Cuantos más recursos usemos en la obtención del nivel dado de output menos eficiente será la producción, lográndose un nivel completo de eficiencia cuando el input real coincida con el mínimo.

#### 4.3.4. Análisis en términos del comportamiento medio esperado:

Pretende estudiar la eficiencia de una unidad tomando como término de referencia óptimo el comportamiento promedio de todas las unidades.

La realización de estos estudios se basa en las técnicas econométricas de los modelos de regresión. Las principales dificultades son:

- La complejidad de las propias técnicas econométricas.
- La existencia de una sola variable dependiente.

#### 4.3.5. Análisis de frontera:

Finalmente, se intenta estudiar la eficiencia de una unidad respecto del mejor comportamiento mostrado por algunas de las unidades de la muestra que formarán parte de la frontera.

Las unidades eficientes se sitúan en la frontera de producción o de coste. Las ineficientes están por debajo de la frontera de producción o por encima de la frontera de coste. Con este tipo de análisis se pueden considerar varios input o output dentro de una misma ecuación de regresión.

