

**LA CALIDAD DEL GASTO Y LA MEJORA DE LA EFICIENCIA  
EN EL SECTOR PUBLICO. UNA VALORACION DEL GASTO  
FUNCIONAL DE LAS AA.PP. DESDE UNA PERSPECTIVA  
MULTIJURISDICCIONAL**

**Guillem López Casasnovas**

**Albert Castellanos**

**Univ. Pompeu Fabra**

**Resumen**

**A unas reflexiones introductorias sobre la necesidad de repensar ‘el qué y el cómo’ de la intervención pública en la economía se ofrece una aproximación al concepto de la ‘calidad’ del gasto público. Diversas acepciones son para ello posibles: desde las valoraciones subjetivas de la calidad percibida de los propios usuarios, al cambio y mejora del bienestar social que se produce por una mayor eficacia (en sentido amplio, con valoraciones sociales explícitas de eficiencia y equidad), tanto a partir de las finalidades de gasto social contenidas como de su desagregado territorial, propio de las haciendas multijurisdiccionales. El trabajo comenta la metodología propuesta por la Unión Europea para analizar la calidad del gasto público y la aplica al gasto funcional de las CC.AA. españolas para el año 2002. A los elementos cuantitativos se superponen los factores cualitativos y se cierra con un estudio comparado del grado de descentralización/centralización razonable a partir de lo observado en países occidentales y de países federales en particular (de acuerdo con el Forum of Federations). Para cada una de aquellas competencias en distinto grado hoy asumidas por las CC.AA. españolas, se computa el exceso de centralización que exhibe nuestro sector público y se regresa contra variables explicativas de la realidad observada en otros países de nuestro entorno.**

---

**Una primera versión del presente trabajo se presentó en la Reunión de CENTRA Granada Nov. 2003.**

## **I.- Introducción. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NECESIDAD DE MEJORAR LA GESTION DEL GASTO PUBLICO**

Todo apunta a que se está abriendo una nueva perspectiva de cambios en el modelo tradicional de gestión pública, respecto de tal como hasta ahora al menos, se ha venido concibiendo.

El objetivo de todo ello no es sino la mejor eficiencia en la provisión de los servicios públicos. Se adopta para ello un criterio amplio de eficiencia (la asignativa y social) que incluye la consecución de la combinación de los niveles de eficiencia económica y equidad deseables desde un punto de vista la comunidad, dedicando para ello los recursos financieros, económicos y sociales necesarios. Se trata así de validar si los sacrificios que la sociedad ha de realizar (tanto financieros –presupuestarios, por la vía de los impuestos pagados, eta, como económicos –de oportunidad o alternativas perdidas por la no óptima utilización de recursos-, y siempre desde la perspectiva social –pase o no su valoración por el mercado), se justifican por los resultados.

En consecuencia, el texto pone un énfasis especial en el tema de los instrumentos, ‘el cómo’ de la intervención pública. Ello se debe a que, a nuestro entender, la falta de atención a la operativa que haya de revestir la actuación pública supone uno de los grandes, quizás el mayor, déficit de la economía pública. En efecto, la Hacienda normativa ha mostrado un mayor interés en la identificación del fallo de mercado como justificante de la intervención pública y de las ganancias potenciales en el excedente de bienestar social alcanzable con su corrección, que en los instrumentos necesarios para que dicha corrección sea ‘eficiente’. La importancia de centrar el debate también en los instrumentos la ha provocado, entre otras, la postura adoptada por la denominada Escuela de Economía de Chicago. Como es sabido, su posición consiste en trasladar la carga de la prueba de la actuación pública no precisamente (o no sólo tanto) en cuanto a objetivos como en cuanto a medios: lo que ha de justificar la acción pública es su ventaja comparativa respecto de la acción privada, una vez incorporada su realización práctica. Dicho de otro modo, no es suficiente detectar una quiebra del mercado para que el sector público actúe. No hay con ello ‘patente de corso’ para el sector público, ya que al fallo de mercado puede que en la práctica quepa contraponen el fallo de la actuación pública, por lo que ‘el remedio’ puede ser en algunos casos ‘peor que la

enfermedad'. Así, la ganancia de eficiencia de los consumidores, pongamos por caso en un supuesto de competencia imperfecta o monopolio natural (precios altos y cantidades bajas), puede expoliarla la actuación pública (los costes de ineficiencia institucional desplazan las curvas de costes (los incrementan) eliminando las ganancias postuladas. Como resultado, con la actuación pública acabamos transfiriendo excedente de los consumidores o productores privados a los burócratas, alejándonos de los objetivos sociales que justificaban la misma intervención.

De ahí por tanto la importancia de los estudios que analizan el balance entre puntos fuertes y débiles de la actuación pública (véase por ejemplo, J. Stiglitz, 1992, N. Barr, 1994 o J. Cullis i C Jones, 1994, al respecto) y los trabajos que elaboran las estrategias de implantación de las políticas (Garber y Osborne, 1994 y Moore, 1998, entre otros). Continuando con el ejemplo anterior, en un supuesto de competencia imperfecta claro, como es el caso de la mayoría de restricciones en un mercado regulado, aún bajo el supuesto que la limitación a la competencia se justifique, las alternativas a la 'estatalización', vía subasta competitiva o a través de una regulación de precios y actividad, pongamos por caso, requiere una profunda discusión. La estatalización puede incrementar costes unitarios de provisión, con lo que los consumidores pueden acabar soportando precios más altos. Con la subasta competitiva, aún suponiendo que la concesión fuera a suponer pérdidas por los compromisos que sobre la actividad regulada se exigen, se trataría de ofrecer la mínima compensación para que alguna empresa asuma el servicio (ahora con cargo en buena medida al contribuyente, tal como acontece en buena parte de contratos programa). De un modo similar, una solución de cobertura parcial de costes (por ejemplo los fijos) por la vía impositiva y los variables o marginales por la vía de precios, ofrece una alternativa que explicita mayormente las consecuencias distributivas de la solución adoptada. Vemos, por tanto, que existe más de una solución y de una operativa consiguiente que requiere un análisis más completo que el que a menudo se realiza.

### **I.1- La necesidad de replantearse el cómo de las actuaciones públicas.**

Diversas son las razones para repensar el modo de actuación pública en la economía. Algunos las relacionan a la propia crisis del estado de bienestar, entendida como crisis de las finanzas públicas. No entraremos a discutir la plausibilidad de dicho argumento

para nuestro país, habida cuenta que del gasto público español, a nuestro entender, debe preocupar más su dinámica que la estática comparativa de los niveles alcanzados. Creemos que conviene simplemente replantear el modelo tradicional de gestión pública por pura 'higiene'. Esto es, una práctica de revisión (intelectual cuando menos) contra las inercias y los hábitos adquiridos que con el tiempo dejan de responder a las necesidades que plantea un contexto cambiante.

En efecto, dicho contexto viene hoy marcado por la incidencia social que adquieren lo que O. Williamson (1998) denomina 'economías de alto rendimiento': la economía fluye a ritmo diferente (transacciones de capital, bursátiles, de divisas, globalización comercial, flujos migratorios) a lo que ha sido habitual en las últimas décadas. Con ello adquiere relevancia el papel del sector público no ya como ente productor director de servicios, sino como responsable de proveer el marco o contorno general para el desarrollo económico y la creación de capital social. Nos estamos refiriendo al nuevo papel del sector público capaz de favorecer la estabilidad institucional, la credibilidad de los compromisos entre los distintos actores económicos, así como favorecer las condiciones de competencia (igualación de oportunidades, redes de salvaguarda que legitimen los resultados de la competencia, etc.)<sup>1</sup>. De modo similar, se pretende que el sector público adquiera como foco de atención preferente no sólo la formación de capital público (productivo –infraestructuras, equipamiento, etc.–, y también capital humano –educación, sanidad, hábitat digno, etc.), sino también capital social, entendido éste como el relativo al entramado de redes sociales y de reciprocidad y confianza que se generan entre los miembros de una comunidad a través de la experiencia surgida de la interacción social y la cooperación. Como señala R. Putnam, ello requiere a) participar de unos objetivos conjuntos como sociedad; b) poseer unas identidades comunes que se reflejen en las interacciones cotidianas (asociacionismo), y c) compartir una inversión emocional a través de la que la gente se vincula a una comunidad (valores).

---

<sup>1</sup> - Así, por ejemplo, la valoración que se hace del sector pública supera hoy la exclusiva consideración de ratios financieros (gasto de las administraciones públicas sobre el PIB) o físicos (empleo público sobre empleo total), para centrarse en aspectos tales como los recogidos, pongamos por caso, en la 'International Country Risk Guide' o de la 'Business Environmental Risk Intelligence Unit'. Estos incluyen variables tales como índices de riesgo expropiatorio, registro de estatalizaciones, grado de cumplimiento legal (en materia de seguridad de la propiedad), índice de retrasos administrativos, grado de corrupción, niveles de

El que sea el sector público capaz de conseguir el objetivo anterior puede resultar decisivo en un futuro marcado por la globalización de los bienes y servicios comerciables, quedando el sector de servicios personales, y los públicos en particular, al margen de la presión competitiva. Como resultado, es previsible que un sector público ‘eficiente’ que ayude el desarrollo económico y no sea un lastre por su excesiva presión fiscal y gasto superfluo resultará decisivo para la competitividad futuro de bs países. Con casi un 50% de renta asignado por procesos distintos a los propios del mercado (esto es, el conjunto del gasto de las Administraciones Públicas casi la mitad del PIB), los algoritmos de comportamiento de la ‘mano visible’ de las instituciones públicas devienen cruciales.

## **I.2.-La necesidad de replantearse el qué de la actuación pública**

A la necesaria discusión del replanteamiento de la actuación pública en la economía ha contribuido de forma destacada los recientes Informes sobre el Desarrollo Mundial, y en particular, el relativo a 1997, realizado bajo el impulso de J. Stiglitz. En dicho Informe se destaca de manera diáfana el sentido de lo que debe hacer y puede dejar de hacer el sector público en el nuevo siglo. En el primer frente, el Estado, al margen de asegurar el contexto general de la economía ya comentado y, en particular, la credibilidad de las políticas públicas (en su elaboración y aplicación –contra la corrupción- y encauzando las garantías formales ante los derechos de propiedad reconocidos), ha de responder a los nuevos retos. Estos se remiten a (i) promover la acción colectiva internacional en materia de I+D, de salud pública, medio ambiente, comercio,...) (ii) la protección de datos, garantías de la persona ante los avances del genoma y compensaciones óptimas de seguro y reaseguro, entre otras; (iii) establecer la regulación interna y la tutela que evite las externalidades sociales negativas de las crisis financieras y bancarias y/o transparentar en mejor medida la información existente contra las asimetrías fraudulentas.

A cambio, puede ‘dejar de hacer’, en buena medida lo que se pudo justificar en su día, y ya no hoy, por argumentos de monopolio natural (explotación directa del transporte ferroviario, de las telecomunicaciones,...), supuesto interés estratégico (los grandes servicios eléctricos, de gas,..) o por tutela de bienes preferentes que la evolución social

---

fiabilidad o revocabilidad de decisiones administrativas (como indicadores de la ‘calidad’ de la burocracia) y nivel de eficacia contractual y tasas de repudio en materia de credibilidad de los compromisos.

ha convertido en redundantes (en materia educativa postsecundaria, servicios de salud complementarios, etc.).

En resumen, observamos en la práctica de la actuación pública un pequeño núcleo de actividades en las que el Estado actúa con el beneplácito del sector privado; esto es, supuestos en los que el fallo de mercado lo corrige de manera eficiente la actuación pública consiguiendo una mejora paretiana del bienestar (ante mercados incompletos, inexistentes, situaciones de dilema de prisionero, etc.), junto a una amplia corona de actividades en provisión de bienes y servicios considerados socialmente preferentes, privados por su naturaleza, aunque de especial protección en razón de consideraciones sociales (políticas) expresadas en regulaciones (educación obligatoria hasta una cierta edad, normativa general para la garantía de acceso a los servicios sanitarios para todos los ciudadanos, etc.). Si atendemos a la importancia cuantitativa de ambos tipos de actividades, una simple ojeada al gasto funcional de las administraciones públicas muestra como en prácticamente ningún país occidental el componente de servicios generales, defensa, protección y seguridad ciudadana, promoción social, acción legislativa etc., supera la cifra del 20% del gasto (un 10% para España).

De modo que la mayor parte de la actuación pública (en torno a un 60%) se relaciona con actividades sociales (provisión de bienes y servicios tales como la educación, la sanidad, la cultura, la vivienda o el bienestar comunitario) y en actividades económicas (infraestructuras y comunicaciones, subvenciones a sectores productivos) y de servicio de la deuda.

En otras palabras, observamos en la acción del Estado un pequeño núcleo duro caracterizado por (i) la ausencia de mercado para proveer dichos bienes: en gestión pública, poco hay que emular pues de una gestión privada que no existe (bienes de consumo no-rival, inaplicabilidad de precios que excluyan del consumo para su financiación), (ii) unos resultados de actividad -outputs (intermedios) y outcomes (finales)- mayormente ambiguos como para poder especificar mínimamente una función de producción o de costes que permita su control y análisis de rendimiento económico financiero, (iii) una preocupación prevalente para garantizar la fiducia y honestidad en el uso de dichos recursos a través de mecanismos de control de legalidad, previo y concomitante que evite el despilfarro o la corrupción.

Para ellas, y desde un punto de vista económico, la exigencia aquí puede ser la propia de la evaluación económica, la transparencia en la decisión en términos de costes y beneficios sociales, la mejor observancia de medidas, garantías procedimentales, etc. Se trata, por ello, de un panorama completamente diferente a lo que acontece con la parte más importante de la actuación pública (i) para la que el mercado pugna (así en educación o en sanidad) para lograr su suministro con o sin financiación pública; (ii) para la que no existe un referente normativo o estructural cara al mantenimiento de dicha intervención (es la consideración política –y por tanto, coyuntural, ideológica- la que lo justifica), y (iii) que ha de mostrar, mientras su provisión permanezca en la órbita pública, su mejor eficiencia -adecuación fines/medios-, ante la ‘impugnabilidad’ social de una posible devolución a la esfera privada de la economía (privatizaciones o cambios de regulación que limitan el campo de lo considerado ‘obligatorio público’). En ambos casos a ello se puede añadir la interfase que permite la distinción entre provisión pública (responsabilidad, financiación) y producción, ya sea ésta pública o privada, con lo que la gestión pública ha de mostrar las ventajas sobre la gestión privada, no sólo en términos de control de recursos (buena administración) sino también de eficiencia (en términos de alternativas posibles).

Ello exige, en general, un debate más profundo sobre los medios de la actuación pública: evitar la presupuestación laxa, introducir en lo posible la idea de financiación como compra prospectiva de actividad, creación de agencias públicas con control centrado más en resultados que en inputs, en los que existen mecanismos de ‘salida’ (elección del usuario: la financiación sigue su elección, y sin remitir al usuario a cual sea la institución que previamente recibió la financiación), favorecimiento de simulación de competencia, mercados internos dentro del sector público, contratación externa, etc.<sup>2</sup>

### **I. 3.- Los modelos de gobierno y la gestión de las instituciones y el proceso de formación de políticas públicas**

El cambio de perspectiva arriba propuesto supone algunas variaciones en la tendencia hasta hoy observada desde un Estado: 1- que baja peso en las funciones tradicionales de estabilización económica, de herencia keynesiana, y redistribución de la renta (rentas

---

<sup>2</sup> - Para un análisis completo en dicha materia puede verse López G. y A. Wagstaff (1993) ‘Eficiencia y competitividad en los servicios públicos’. *Moneda y Crédito*, 196, pp. 181-218.

disponibles), para ganar cintura y agilidad como Estado regulador corrector de las quebras del mercado y garante de los elementos distributivos (rentas primarias) socialmente deseables.; 2- que elabora normativa (marcos legales ‘estables’) y revisa y controla su aplicación, en mayor medida que explicita el conflicto político-ideológico en los instrumentos presupuestarios (políticas impositivas o endeudamiento, y de gasto); 3- que ve surgir nuevas instituciones, más allá de las tradicionales (empresas públicas, departamentos ministeriales, servicios de bienestar), tales como los Comités parlamentarios, agencias independientes, Comisiones reguladoras, tribunales,...4-en que los actores clave se desplazan desde los partidos políticos, funcionarios y grupos corporativos, hacia movimientos temáticos, de reacción o defensa ante determinados hechos, agentes reguladores, juicio de expertos, jueces...5- con un estilo y una cultura políticas más pluralista, menos corporativa, menos discrecional o fluctuante, y una rendición política de cuentas más indirecta (audiencias, controles de responsables de Agencias y Comisiones).

Todo ello fuerza a unas estrategias de gobierno público diferentes hasta las ahora observadas, más orientadas a la resolución de problemas de ciudadanos y más a la búsqueda de elementos de coordinación y sinergia entre el gobernante y el resto de actores presentes en la implantación de las políticas (lo que se denomina técnicamente la gestión del propio cambio: consolidando reformas, anticipándose a la reacción de los potencialmente perjudicados con los cambios, pautando selectivamente los cambios (pausados pero constantes, etc). En dicha estrategia, se reconocen dos ejes básicos: el planteamiento anticipativo, activo, ex-ante de las políticas, frente al planteamiento reactivo ante problemas surgidos que no se han podido evitar; y el grado de consenso sobre el que se forman dichas políticas: ya se basen en el consenso mínimo, con lo cual la política partidista se impone crudamente, o en el consenso máximo. En este último caso, a veces dicha estrategia (basada en el consenso) se consigue a menudo por la vía de la ambigüedad, lo que puede acabar remitiendo el conflicto hacia el futuro al mantener abierta o difusa su resolución.

La diversidad de perspectivas (las de los agentes) en la elaboración de las políticas públicas genera problemas que J Stiglitz (1998) centra en a) la compatibilidad de incentivos provocada por el diseño de las instituciones públicas. La lectura política del conjunto del proceso en clave electoral –juego típico de suma cero: el apoyo que uno

gana otro lo pierde- obstaculiza acuerdos de mejora paretiana que son precisamente de suma positiva (donde precisamente nadie pierde con el cambio y alguien gana). Ante las incertidumbres genéricas de todo cambio, la volatilidad de las coaliciones de gobierno es un condicionante de la estabilidad deseable para la formación de las políticas públicas, afectando, frecuentemente la capacidad del gobierno para establecer compromisos creíbles para las partes. Esto es particularmente el caso cuando mejoras paretianas son alcanzables a través de reformas en las que para su aceptación (nadie pierda) se requiere algún tipo de compensación. Explicitar dicha compensación suele generar, sin embargo, rechazo social, y su repudio político, finalmente, a medio plazo. Aunque los instrumentos no son neutrales, sí son mayormente contrastables desde un punto de vista técnico. Ello comporta que los economistas, a diferencia de los politólogos, prefieran el terreno de los instrumentos que el de los objetivos, lo que dificulta a veces su entendimiento. Del mismo modo, la interpretabilidad de las políticas a realizar desde la óptica de ambos agentes, difiere de modo importante. Por ejemplo, ante los costes 'hundidos' o las decisiones irremediables ya adoptadas: para los primeros son relevantes, en cuanto que siendo ineludibles no afectan los beneficios y costes de la decisión en el margen, mientras que para los segundos, su plena utilización se justifica para 'amortizar' políticamente la inversión realizada, pese a que hoy no resultara aceptable, siendo 'herencia del pasado'.

Finalmente, una palabra de precaución acerca de los ámbitos en los que las políticas inciden. En efecto, no en todos los casos instrumentos y políticas son igualmente aplicables. A veces puede tratarse de actuaciones tan diversas como las dirigidas a la salvaguarda de derechos individuales frente a intereses colectivos, o viceversa; de actuaciones que modifican derechos o expectativas de derechos; de decisiones que tienen un alcance colectivo o limitado (discriminatorio), etcétera. Igualmente, puede resultar conveniente distinguir las actuaciones relativas a 'hacer' de aquellas otras destinadas a 'evitar', o entre las que introducen beneficios, de las que suministran penalizaciones. Finalmente, cabe también distinguir aquellas actuaciones que tienen carácter distributivo, de las que tienen naturaleza redistributiva, ya que van a ser distintas las consecuencias de actuar previamente a la obtención o una vez los derechos se han singularizado en el plano individual. Por ejemplo, en materia de regulación de precios o rentas mínimas, contrariamente a una política fiscal de exacciones progresivas.

En general, cuanto más afecte la decisión a contenidos materiales o derechos substanciales, más discriminatoria y singularizada sea la actuación, y mayores efectos redistributivos genere, se tenderá a exigir más cautelas a la actuación pública. En consecuencia, mayor peso tendrán los controles administrativos y más reducida deberá ser, previsiblemente, la autonomía de gestión.

#### **I. 4.- El cambio cultural: La consideración del ciudadano como cliente y La calidad en los servicios públicos.**

Una de las consecuencias de la eficiencia en la gestión pública es la de intentar medir el output de la actividad de la administración pública. Para ello, desde el punto de vista de la actividad como servicio al usuario exige contemplar con especial interés el último escalón en la realización de la actividad; esto es, el modo en que se produce la relación directa con el usuario, ya que, a la postre, éste suele resultar decisivo en la valoración que del servicio se acabe teniendo.

El problema de personalizar en mayor medida la relación entre administrador y administrado y basar en ello la medida de la actuación pública, presenta diversos matices, aunque en el sustrato de todos ellos reside la cuestión genérica a toda política de motivación que se pueda derivar de la estructura organizativa y de personal en la gestión del gasto público.

En el esfuerzo de introducir en la Administración la 'cultura' de servicio al ciudadano, de orientar el comportamiento de los empleados públicos no sólo pensando paternalísticamente *en* el usuario, sino *como* el usuario, las tecnologías de la información tienen, junto a la motivación de los profesionales, un papel fundamental. Ello se debe a la capacidad que tienen para dar soluciones relativamente simples a cuestiones complejas. En este sentido, por ejemplo, frente a la actual compartimentación geográfica y funcional de competencias de distintos entes de la propia administración que hoy prevalece en la prestación de servicios, y que sirve a veces de modo poco razonable a los intereses del usuario, un buen sistema de comunicación interno dentro de la propia administración, permite el traslado de información administrativa con

mínimas molestias al ciudadano, aminorando los inconvenientes de otro modo derivados<sup>3</sup>.

En lo que se refiere a la calidad en servicios públicos ésta debe de entenderse como una cuestión abierta. Son determinantes de la calidad de los servicios un vector muy diverso de componentes, que incluyen factores tales como:

- a) Elementos tangibles del servicio, como es la limpieza o el grado de conservación de las instalaciones;
- b) El grado de competencia (preparación, conocimientos, etcétera.) del personal que atiende el servicio.
- c) La fiabilidad o grado de resolución al problema que ofrece el prestador del servicio (por ejemplo, haciendo que una sola consulta o actuación sea suficiente para la solución del problema o la obtención de un determinado resultado);
- d) El modo en el que el prestador del servicio asume la necesidad del usuario y se esfuerza en su resolución.
- e) La disposición al servicio: facilidad de acceso (localización adecuada, horario de atención apropiado, etcétera.), adecuación a las necesidades del usuario (lenguaje, funcionalización de la relación, etcétera.
- f) Credibilidad, reputación (preservar la confidencialidad, honestidad, etcétera.);
- g) Cortesía, educación, buen trato.

Nótese que los factores anteriores no siempre están presentes de manera secuencial, pudiendo darse algunos de ellos y no otros, con lo que la descripción de lo que pueda constituir calidad en servicios públicos concretos puede acabar adquiriendo dimensiones diversas.

Un modo de disminuir los costes de seguimiento de la calidad de los servicios, y mejorar el control de resultados, es aumentar la esfera de elección informada por parte del usuario. Dicha sustitución es eficiente en la medida en que la elección satisface en

---

<sup>3</sup> Una buena coordinación entre administraciones evita al usuario bastantes incomodidades de repetición de trámites. No se trata, sin embargo, única y exclusivamente, de eliminar documentación repetitiva. Se trataría también de que los formularios requeridos fuesen comprensibles. Un buen ejemplo sería el de la 'ventanilla única' para todos los temas administrativos relacionados con el nacimiento y vida de una empresa.

mayor medida el bienestar de los usuarios, y el individuo afronta incentivos fuertes para una decisión informada (por ejemplo, a la vista de las consecuencias de una decisión de uno u otro signo). La utilización de vales directos e indirectos en la decisión individual de obtención de determinados servicios iría en la dirección anterior, facilitando que la financiación siga a la elección.

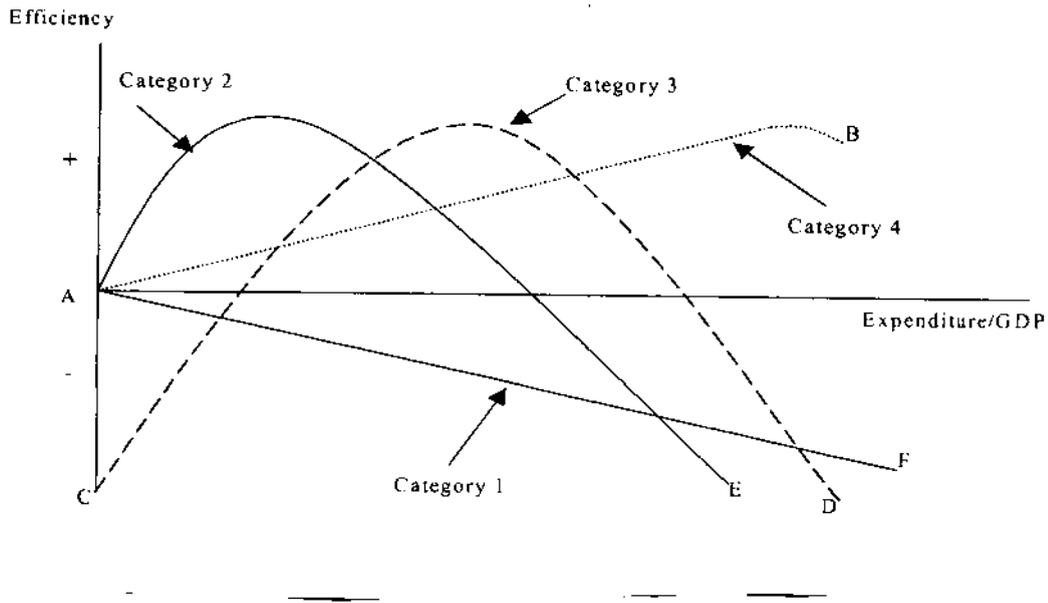
## **II. LA CALIDAD DEL GASTO PUBLICO**

### **II. 1- La calidad del gasto público: Un enfoque funcional.**

La importancia de la eficiencia en el gasto público ha sido puesta de manifiesto en un reciente documento de la Unión Europea (*Las Finanzas Públicas en la UE*, nov. 2002), poniendo el énfasis en la ‘calidad del gasto público’ a partir del análisis de sus diferentes categorías. En efecto, del estudio de los componentes del gasto público/PIB desglosados en: (i) pago de intereses (con relación continuamente negativa entre su peso en el PIB y la eficiencia de dicho gasto); (ii) retribuciones de funcionarios, pensiones y otras compensaciones (relación inicialmente positiva aunque rápidamente descendente); (iii) Subsidio de paro (con relación que evoluciona de lo negativo, a niveles muy bajos, a lo positivo, para volverse negativa para valores altos), y (iv) finalmente, la educación, el capital humano e I+D (con relación creciente aunque con techo a niveles ya muy altos en su peso en el PIB). (ver tablas en el anexo, extraídas del original de referencia sobre la materia).

El gráfico que sigue ilustra el núcleo del razonamiento utilizado:

**Graph III.10. A graphic illustration of the links between efficiency and spending**



Entre los resultados, de aplicar las valoraciones anteriores a la realidad de los datos, destaca el puesto, claramente por debajo de la media, que ocupa España (ver detalle en anexos). Por lo demás, detraídos los pagos de intereses y ajustado el gasto por el ciclo económico, la composición de la ‘calidad del gasto’ ha empeorado relativamente durante la última década en España.

El cuadro siguiente resume los datos al respecto.

Table III.8. Composition of public expenditures in Member States (% of GDP)

Early 1990s											
	Educ.	Health	ALMP	R&D	Invest.	Other social prot.	Un. Ben. *	Compens. of empl.	Coll. cons.	Old age and surv.	Int. pay.
B	5.0	6.1	1.2	0.6	1.3	4.7	3.4	11.1	7.6	10.5	11.8
DK	5.5	7.0	1.1	0.8	1.6	7.8	4.1	17.7	8.2	10.2	7.3
D	3.8	6.7	1.0	1.0	2.3	4.0	1.5	9.7	8.7	11.2	2.8
EL	3.0	4.7	0.4	0.2	2.8	4.1	0.9	12.5	9.4	11.3	8.7
E	3.0	5.2	0.8	0.5	4.9	2.0	3.5	10.7	9.4	8.5	3.8
F	4.7	6.6	0.8	1.4	3.5	5.2	2.3	13.0	9.4	11.3	2.9
IRL	5.6	4.8	1.4	0.3	2.0	3.7	2.3	9.8	6.6	5.4	7.9
I	4.9	6.4	0.7	0.8	3.3	2.9	0.6	12.6	7.9	13.8	10.5
NL	6.0	5.7	1.4	0.8	2.0	8.0	2.1	9.3	11.9	11.6	5.9
A	3.9	5.2	0.3	0.6	3.2	5.0	1.2	11.9	7.6	13.0	4.1
P	4.5	4.1	0.6	0.4	3.2	3.4	0.4	11.8	7.9	5.8	7.9
FIN	5.3	6.4	0.6	1.0	3.7	7.7	1.1	14.4	7.4	8.2	1.4
S	5.3	7.6	1.7	1.3	2.3	10.3	3.8	18.1	8.2	12.8	4.8
UK	4.2	5.1	0.6	0.9	2.3	5.5	1.3	11.5	9.0	9.9	3.8
Un-weighted average	4.5	5.8	1.0	0.7	2.9	5.3	2.0	12.3	8.5	10.3	5.6
Standard Deviation	1.0	0.9	0.7	0.3	1.0	2.2	1.2	2.6	1.2	2.3	

Late 1990s											
	Educ.	Health	ALMP	R&D	Invest.	Other social prot.	Un. Ben. *	Compens. of empl.	Coll. cons.	Old age and surv.	Int. pay.
B	5.2	6.1	1.1	0.6	1.8	5.2	2.9	11.6	7.9	10.9	7.0
DK	8.3	6.8	1.7	0.7	1.7	9.0	3.3	17.3	8.1	11.2	4.6
D	4.6	7.8	1.0	0.8	1.9	5.8	2.3	8.4	8.0	12.0	3.5
EL	3.5	4.7	0.3	0.3	4.0	4.4	1.4	11.8	9.3	12.5	7.6
E	4.5	5.4	0.5	0.6	3.3	2.3	2.4	10.6	7.5	9.6	3.5
F	6.0	7.1	1.0	1.0	2.9	5.5	1.8	13.6	9.4	12.7	3.3
IRL	4.5	5.2	0.9	0.3	3.1	3.4	1.4	8.3	4.9	3.6	2.4
I	4.9	5.5	0.6	0.6	2.5	2.4	0.4	10.7	7.2	16.0	6.7
NL	4.9	6.0	0.7	0.8	3.0	6.2	1.0	10.2	11.0	11.0	4.5
A	6.3	5.8	0.3	0.6	1.8	5.6	1.5	11.5	7.8	13.2	3.5
P	5.7	5.1	0.3	0.5	4.1	4.0	0.6	14.4	8.5	8.7	3.2
FIN	6.2	5.3	1.1	1.1	2.9	8.2	1.7	13.7	8.1	8.9	3.1
S	8.0	6.6	2.3	0.8	2.8	9.1	2.1	16.4	7.5	12.9	5.0
UK	4.9	5.7	0.5	0.7	1.1	7.0	0.6	7.2	7.3	11.4	2.9
Un-weighted average	5.5	5.9	0.9	0.7	2.6	5.6	1.7	11.8	8.0	11.0	4.3
Standard Deviation	1.3	0.9	0.6	0.2	0.9	2.2	0.9	3.0	1.4	2.9	1.7

\*cyclically-adjusted.  
Source: EUROSTAT, OECD, AMECO.

## **II.2 - La calidad del gasto público: una aproximación funcional en una hacienda multijurisdiccional**

A la hora de valorar la calidad del gasto público dos referentes se pueden adicionar a la anterior valoración. Por un lado, cabe interrogarse por la composición de dicho gasto

entre CC.AA. para averiguar algunas pautas geográficas. A su vez en éste nivel cabe referir algunas observaciones ‘zoom’ de las realidades observadas por la vía del análisis más microeconómico de los niveles de eficiencia observados. Por otro lado, puede tener interés añadido el valorar hasta qué punto el grado de centralización del gasto en competencias transferidas y/o la regulación que le acompaña implica una variación substantiva de las cifras agregadas.

En el primer ámbito, y a partir de la clasificación funcional del gasto de las AA.PP. por agentes podemos construir el siguiente indicador que superpone las valoraciones vistas en la esfera internacional comparada a lo observado en algunas CC.AA. españolas. Se han considerado tan sólo las del art. 151 de la Constitución española dado que para los presupuestos funcionales del 2002 algunas mostraban deficiencias en el cómputo de la función sanidad (en principio transferida desde Enero del 2002, pero al parecer no presupuestada como tal en la presentación presupuestaria publicada por la Secretaría de Estado de Hacienda. Se ha excluido igualmente el País Vasco debido a que en su clasificación funcional no se han podido añadir datos de las Diputaciones Forales a los de la Comunidad Autónoma, lo que para algunas partidas (más propias de las provincias vascas) no se recogían competencias de gasto homologables (sí en el caso de Navarra al ser Comunidad uniprovincial). La necesaria homogeneización de partidas ha hecho que además tuviéramos que contabilizar conjuntamente las categorías 2 y 3 del gasto, que presentaban, sin embargo, un perfil similar en su relación con la eficiencia estimada como calidad del gasto público. Como resultado:

<b>Tabla 1. Gasto público por categorías funcionales (miles de euros). 2002</b>			
	<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud
ANDALUCÍA	2.693.434,64	1.443.116,46	10.671.269,34
CANARIAS	39.120,05	373.408,22	2.999.698,96
CATALUÑA	985.479,42	956.055,86	10.843.877,92
C. VALENCIANA	389.606,85	678.206,90	6.080.516,71
GALICIA	364.761,82	463.325,35	4.368.797,02
NAVARRA	54.402,54	231.895,51	1.157.891,14
<i>Media (1)</i>	<i>1.250.598</i>	<i>939.209</i>	<i>8.303.408</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los "Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002". (1) Ponderada per población.

**Tabla 2.** Gasto público por categorías funcionales (% PIB). 2002

	<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud
ANDALUCÍA	2,84%	1,52%	11,27%
CANARIAS	0,14%	1,34%	10,75%
CATALUÑA	0,77%	0,75%	8,48%
C. VALENCIANA	0,57%	1,00%	8,95%
GALICIA	0,99%	1,26%	11,86%
NAVARRA	0,46%	1,97%	9,83%
<i>Media (1)</i>	<i>1,36%</i>	<i>1,18%</i>	<i>10,06%</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los "Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002". (1) Ponderada per población.

**Tabla 3.** Gasto público por cápita por categorías funcionales (euros). 2002

	<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud
ANDALUCÍA	360	193	1.427
CANARIAS	21	203	1.627
CATALUÑA	151	147	1.667
C. VALENCIANA	90	157	1.405
GALICIA	133	169	1.596
NAVARRA	96	407	2.033
<i>Media (1)</i>	<i>193</i>	<i>177</i>	<i>1.540</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los "Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002". (1) Ponderada per población.

**Tabla 4.** Gasto público por categorías funcionales (% gasto público total). 2002

	<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud
ANDALUCÍA	14,18%	7,60%	56,17%
CANARIAS	0,92%	8,81%	70,77%
CATALUÑA	5,91%	5,73%	65,04%
C. VALENCIANA	4,56%	7,94%	71,22%
GALICIA	5,07%	6,44%	60,70%
NAVARRA	2,15%	9,17%	45,81%
<i>Media (1)</i>	<i>7,72%</i>	<i>7,14%</i>	<i>62,83%</i>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002”. (1) Ponderada per población.

**Tabla 5.** Gasto público por categorías funcionales (% PIB). 2002

*Valores relativos (media = 100)*

	<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud
ANDALUCÍA	208	130	112
CANARIAS	10	114	107
CATALUÑA	57	64	84
C. VALENCIANA	42	85	89
GALICIA	73	107	118
NAVARRA	34	167	98
<i>Media (1)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002”. (1) Ponderada per población.

**Tabla 6.** Gasto público por cápita por categorías funcionales. 2002

**Valores relativos (media = 100)**

	<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud
ANDALUCÍA	187	109	93
CANARIAS	11	115	106
CATALUÑA	79	83	108
C. VALENCIANA	47	89	91
GALICIA	69	96	104
NAVARRA	50	230	132
<i>Media (1)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de los “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002”. (1) Ponderada per población.			

**Tabla 7.** Gasto público por categorías funcionales (% gasto público total). 2002

*Valores relativos (media = 100)*

	<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud
ANDALUCÍA	184	106	89
CANARIAS	12	123	113
CATALUÑA	77	80	104
C. VALENCIANA	59	111	113
GALICIA	66	90	97
NAVARRA	28	128	73
<i>Media (1)</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de los “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002”. (1) Ponderada per población.			

**Tabla 8.** Posición relativa de las CC.AA. Gasto público por categorías funcionales (% PIB). 2002

	< 80% <b>MEDIA</b>	80-90% <b>MEDIA</b>	90-110% <b>MEDIA</b>	110-120% <b>MEDIA</b>	> 120% <b>MEDIA</b>
--	-----------------------	------------------------	-------------------------	--------------------------	------------------------

<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	Canarias Cataluña Galicia C.Valenciana Navarra				Andalucía
<b>Categoría 2-3.</b> Protección social	Cataluña	C.Valenciana	Galicia	Canarias	Andalucía Navarra
<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud		Catalunya País Vasco	Canarias C.Valenciana Navarra	Andalucía Galicia	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002”. (1) Ponderada per población.

**Tabla 9.** Posición relativa de las CC.AA. Gasto público por cápita 2002

	< 80% MEDIA	80-90% MEDIA	90-110% MEDIA	110-120% MEDIA	> 120% MEDIA
<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	Canarias Cataluña Galicia C.Valenciana Navarra				Andalucía
<b>Categoría 2-3.</b> Protección social		Cataluña C.Valenciana	Galicia Andalucía	Canarias	Navarra
<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud			Andalucía Canarias C.Valenciana Galicia Cataluña		Navarra

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002”. (1) Ponderada per población.

**Tabla 10.** Posición relativa de las CC.AA. % del Gasto público total 2002

	< 80% MEDIA	80-90% MEDIA	90-110% MEDIA	110-120% MEDIA	> 120% MEDIA
--	----------------	-----------------	------------------	-------------------	-----------------

<b>Categoría 1.</b> Carga de la deuda	Canarias Cataluña Galicia C.Valenciana Navarra				Andalucía
<b>Categoría 2-3.</b> Protección social		Cataluña	Andalucía Galicia	C.Valenciana	Canarias Navarra
<b>Categoría 4.</b> Educación. I+D, inversión pública, salud	Navarra	Andalucía	Galicia Cataluña	Canarias C.Valenciana	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los “Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2002”. (1) Ponderada per población.

### **II.3 - La calidad del gasto público: La perspectiva de la eficiencia del gasto**

Un análisis más específico sobre el grado de eficiencia para determinadas categorías de gasto ha sido objeto de publicaciones diversas entre las que destaca en el ámbito sanitario ‘Evaluación de las Políticas sanitarias en el Estado de las Autonomías’ obra dirigida por G. López Casasnovas (2001) para la Fundación BBVA y que compara indicadores de resultados (esperanza de vida, utilización sanitaria, eficiencia relativa en costes hospitalarios y resultados de satisfacción entre usuarios) para las CC.AA. del País Vasco, Cataluña, Andalucía y el en su momento Insalud- Gestión directa. A destacar que el registro es diferente según se analicen los niveles o su tendencia, se valoren las cuantías medias o se atienda adicionalmente a la varianza interna (dentro de cada territorio las diferencias son importantes, no guardando siempre relación con los niveles de gasto observados. Finalmente, las valoraciones subjetivas dependen muy claramente de los anclajes culturales y de expectativas, lo que dificulta claramente todo tipo de comparación transversal.

Para otros ámbitos de la actividad pública destacan las aportaciones recientes incluidas en el número 95 de Papeles de Economía Española no 93 en lo que se refiere a la gestión de tributos cedidos y a la gestión de los fondos estructurales europeos, siendo imposible aquí reproducir el detalle de las aproximaciones. Destacar en todo caso que se trata de estimaciones basadas en fronteras estocásticas y datos de panel que intentan depara los componentes de ineficiencia sistemática de los aleatorios, para las que a menudo la sofisticación de las estimaciones es superior a la calidad de los datos base utilizados.

### **II.4- La calidad del gasto público: La perspectiva de la centralización/descentralización**

Un segundo gran apartado de valoración de la calidad del gasto público se refiere a aquellos aspectos de centralización descentralización con respecto de aquellas competencias transferidas a otras Administraciones Territoriales. Así, en un trabajo reciente, López-Casasnovas y A. Castellanos interpretan elementos cuantitativos y cualitativos de la descentralización. Para ello se identifican competencias exclusivas del Estado, las propias de las CC.AA., las no exclusivas del Estado asumidas por las CC.AA., las no exclusivas del Estado asumidas por el Estado y las competencias

compartidas. Para aquellas competencias ejercidas por las CC.AA. y a partir de los datos de gasto funcional por niveles de gobierno del FMI se analiza qué porcentaje de dicho gasto parece justificable se retenga a nivel central en concepto de la coordinación necesaria para el buen funcionamiento de dichas competencias. Para ello se adopta como ‘norma’ lo que es normal (medio) en la muestra de países analizados. Entre estos se incluye en conjunto de países de la OCDE y con más especificidad los países de estructura federal, utilizando para ello el referente ofrecido por el Forum of Federations.

<b>Peso en el gasto público del gobierno central</b>		
	<i>Año</i>	<i>(%)</i>
Argentina	2001	56,40%
Australia	2001	60,88%
Austria	2000	66,59%
Belgium	2000	69,04%
Canada	2001	40,28%
Czech Republic	2001	80,28%
Denmark	2000	53,61%
Finland	2000	66,16%
France	1993	82,49%
Germany	2001	63,54%
Greece	2000	94,74%
Hungary	2000	76,35%
Iceland	2000	71,96%
India	1999	52,96%
Ireland	1997	74,86%
Italy	2000	73,84%
Luxembourg	1999	86,95%
Netherlands	1997	78,29%
Norway	1999	67,22%
Poland	2001	69,31%

Portugal	1999	87,84%
Romania	2001	82,61%
Slovak Republic	2001	93,11%
Slovenia	2001	88,37%
Sweden	2000	60,03%
Switzerland	2000	53,10%
United Kingdom	1998	77,90%
United States	2000	49,74%

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos del FMI (2002)

Estos son algunos de los datos básicos:

<b>Cuadro 1.</b> Porcentaje (%) medio (ponderado por población) de gasto efectuado por el gobierno central (Total y por funciones)		
<b>Función</b>	<i>observacs</i>	<i>(%)</i>
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>57,81%</b>
Asuntos económicos	24	46,08%
* Agricultura, ganadería y pesca	18	47,94%
* Transporte y comunicación	18	29,90%
Sanidad	24	41,95%
Vivienda	24	46,52%
Educación y cultura	24	15,35%
Protección Social	24	32,49%
<i>Fuente:</i> Elaboración propia a partir de los datos del FMI (2002)		

**Cuadro 2.** Porcentaje (%) medio (ponderado por población) de gasto efectuado por el gobierno central (Total, por funciones y por muestras)

	Países Federales		Países OCDE	
	(%)	Observac.	(%)	observac.
<b>TOTAL</b>	<b>52,64%</b>	9	<b>63,44%</b>	23
Asuntos económicos	41,54%	9	51,22%	19
* Agricultura, ganadería y pesca	41,80%	7	70,50%	13
* Transporte y comunicaciones	27,43%	7	29,29%	13
Sanidad	36,22%	9	64,77%	19
Vivienda	48,35%	9	44,87%	19
Educación y cultura	10,35%	9	21,42%	19
Protección Social	23,27%	9	76,36%	19

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos del FMI (2002)

**Cuadro 3. Porcentaje (%) medio de gasto efectuado por el gobierno central.**

**El caso español en el contexto internacional**

	Contexto internacional <sup>1</sup>		España	
	<u>OCDE</u>	<u>Federales<sup>1</sup></u>	<u>1997<sup>2</sup></u>	<u>2003<sup>3</sup></u>
<b><u>Peso del gobierno central en...</u></b>				
<b>TOTAL</b>	<u>63,44</u>	<u>52,64</u>	<b>67,60</b>	<b>62,07</b>
<b>Funciones descentralizadas</b>	<u>55,87</u>	<u>47,62</u>	71,10	65,98
Asuntos económicos	<u>51,22</u>	<u>41,43</u>	40,39	46,87
Sanidad	<u>64,77</u>	<u>56,39</u>	<u>37,28</u>	<u>9,55<sup>a</sup></u>
Vivienda	<u>44,87</u>	<u>47,74</u>	<u>6,95</u>	<u>8,48</u>
Educación y cultura	<u>21,42</u>	<u>10,54</u>	<u>26,21</u>	<u>8,16<sup>b</sup></u>
Protección Social	<u>76,36</u>	<u>72,28</u>	<u>96,74</u>	<u>s.c.</u>

**Fuente: Elaboración propia a partir de los Cuadros 5, PGE (2003 y 1997), FMI i OCDE**

**Notas :**

**(1) Medias ponderadas por población. Se ha excluido del cálculo de la media el caso de India dada la distorsión generada por su elevadísima población lo que tiende a distorsionar totalmente las cifras. (2) Gasto real FMI (3) Proyecciones de gasto.**

**(a) Este porcentaje se ha calculado directamente a partir de los presupuestos consolidados del año 2003.**

**(b) Las últimas cifras reales para España son del 2000 para el gasto educativo público (OCDE), y el gobierno central asume un 16% del gasto educativo total.**

**s.c. : sin cambios.**

Entre los factores explicativos de la descentralización observada destacan:

#### **Variables explicativas (año 2000)**

***PIB*** = PIB per cápita del país, ajustado por PPP.

***POB*** = Población del estado en miles de hab.

***EXT*** = Extensión del estado en km<sup>2</sup>.

***FED*** = *Dummy* federal (1 = estado federal).

(*Forum of Federations*).

***DEM00*** = *Proxy* nivel de democracia al 2000.

(*The Freedom House*)

Habiéndose observado:

Alta correlación entre variables explicativas:

*PIB* i *FED* (-0,75)

*lnEXT* i *lnPOB* (0,69)

Con los resultados siguientes:

$$\begin{array}{cccc} GC ? 1,042 ? 0,133FED ? 0,013DEM80 ? 0,027 \ln EXT \\ \hline (8,405) \quad (- 3,065) \quad (1,781) \quad (- 2,582) \\ \hline \end{array}$$

$$\underline{N = 28} \quad \underline{R^2 = 0,623}$$

Lo que implica:

**FED = 1 (España según Forum of Federations)**

**DEM80 = 2,2**

**lnEXT = 13,132**

prediciendo un porcentaje conjunto a favor del gobierno central *del 58,30%*, que resulta ser inferior tanto al 67,60% de 1997, como a la proyección realizada para el 2003, lo que supone un exceso de centralización cercano al 17%.

En cualquier caso, la utilización del referente medio muestral a la situación española por distintas categorías de gasto ofrece los resultados siguientes:

<b>Cuadro 4a.</b> Proyección del gasto que representa para 1997 el exceso centralización del estado español respecto de los modelos federales ( <i>millones de euros</i> )			
Proyección de gasto descentralizable		Exceso de centralización (1997)	
		21% <sup>a</sup> (OCDE)	33% <sup>a</sup> (Federales)
Total funciones (1997)	200.390 <sup>b</sup>	30.519	47.052

*Fuente:* PGE (1997) y FMI (2002)

*Notas:*

(1) Asuntos Económicos, Educación y Cultura, Sanidad, Protección Social y Vivienda

(a) % de exceso de centralización respecto de los países de la OCDE y federales. Resultado de relativizar los puntos porcentuales de diferencia (15% i 23% respectivamente) entre el porcentaje de gasto asumido por el gobierno central en España (71,1%).

(b) Datos FMI (2002)

<b>Cuadro 4b.</b> Proyección del gasto que representa para el 2003 el exceso de centralización del estado español respecto de los modelos federales ( <i>millones de euros</i> )			
Proyección de gasto descentralizable		Proyección del exceso de centralización (2003)	
		15% <sup>a</sup> (OCDE)	28% <sup>a</sup> (Federales)
Total funciones (2003)	231.500 <sup>b</sup>	23.405	42.503
Fuente: PGE (1997 i 2003) y FMI (2002)			
Notes:			
(1) Asuntos Económicos, Educación y Cultura, Sanidad, Protección Social y Vivienda			
(c) % de exceso de centralización respecto de los países de la OCDE y federales. Resultado de relativizar los puntos porcentuales de diferencia (10% y 18% respectivamente) entre el porcentaje de gasto asumido por el gobierno central en España el 2003 (65.98%).			
(a) Proyección de gasto.			

En **conclusión**, en términos monetarios, el exceso de centralización, es decir los recursos que la Administración central retiene en concepto de competencia común, como servicios centrales, en razón de la debida coordinación, etc. se sitúa entre los 23 mil y 47 mil millones de euros anuales (euros del 2003), siendo la hipótesis más realista la que se sitúa entono a los 42 mil millones, de acuerdo a nuestras estimaciones (esto es, considerando los países federales, estimaciones también para el 2003, una vez completada la transferencia en materia sanitaria y educativa).

Recuérdese que hemos adoptado como estándar para identificar el exceso de centralización los valores de las medias ponderadas de países OCDE y los considerados Federales, de acuerdo con la identificación que de ellos hace el *Forum of Federations*. Nótese que en la aplicación del referente de ‘normalidad’ establecido no se asumen costes fijos (las diferencias de población observadas permitirían considerar que todos los países superan los mínimos de ‘gastos de instalación’ de los servicios centrales), ya que la relación es univariante entre gasto y PIB o población y, por tanto, a escala constante.

La explicación de las diferencias observadas en los niveles de centralización son objeto de análisis de regresión múltiple. Los resultados muestran (i) la importancia (signo negativo en el peso relativo de la Administración central en el total del gasto) derivada del hecho de que el país se haya dotado efectivamente de una estructura federal (recuérdese que la clasificación utilizada no se determinaba precisamente por el peso del gasto relativo de los entes territoriales, cosa que haría tautológico el resultado), (ii) la no significatividad estadística de la renta per cápita (de manera que no es la estructura federal algo que sólo puedan permitirse los países en la medida en que se desarrollan), (iii) la relevancia de la extensión geográfica (cuanto más amplio es el territorio, más fácil es observar estructuras descentralizadas) y (iv) la incidencia positiva del índice de libertades democráticas (de la *Freedom House*), también en el sentido de que cuanto más alto es el valor del índice, más descentralizado resulta el gasto.

El análisis del peso del gasto centralizado también se ha valorado dentro de cada función de gasto descentralizable (descentralizado, en los países federales). Vista la disponibilidad de datos, la valoración se establece sobre la base de cifras reales para el año 1997 y de proyecciones estimadas para el año 2003. De la comparación con los datos del Estado español puede observarse, respecto de los países federales, un ‘exceso’ de retención central de gasto (medidas por su peso en el gasto funcional por niveles) muy destacado en el conjunto del gasto en Protección Social (visto el tratamiento de las diferentes partidas típicas de la Seguridad Social –pensiones, prestaciones de paro e invalidez- bajo el criterio en España de la Seguridad Social de caja única), y de manera más acotada en el caso de Asuntos Económicos y de Educación y Cultura (en cifras para esta función casi dobles a la media de los países federales), en el primer caso tendencialmente al alza y en el último caso a la baja. En cambio en los gastos de Vivienda y Sanidad el proceso iría en sentido contrario, mostrando el Estado español ya hoy importantes cifras de descentralización. Para éstos últimos supuestos, esta constatación podría estar detrás de la consideración de homogeneizar a través de nuevas normativas (cohesión, calidad) lo que ya no se puede condicionar por la vía de la capacidad de gasto, como sucede en Canadá, condicionando las subvenciones.

El detalle de las funciones (agregación FMI) no permite un análisis más profundo de las razones de las diferencias entre la descentralización más federal comparada y la

española, ni en cómo se encardinan las competencias entre entes de diferentes Administraciones Territoriales (corporaciones locales y provinciales –o equivalentes). El buscar la homogeneización de los datos suele obligar a trabajar con agregados mayores, y lo que se gana en comparativa se pierde a menudo en capacidad predictiva al obviarse los detalles. Para ello, los detalles institucionales cuentan: qué administración tiene potestades originarias en primer lugar, qué factor provoca la descentralización de competencias, cómo se lleva a cabo, qué objetivos –y controles-, es posible establecer para garantizar la cooperación necesaria, qué consecuencias financieras se producen como resultado (procesos de gasto resultantes de la demanda de bienes y servicios de elasticidad renta elevada y falta de compromisos centrales suficientes en su mantenimiento), etc.

Vale la pena añadir, por último, que el análisis no agota lo que debería ser una valoración más cualitativa sobre el contenido de las competencias ejercidas desde los entes territoriales, y que requiere otro tipo de análisis que la comparación de cifras no agota, el coste quizás de una cierta pérdida de sistemática.

### **III.- LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO: UN ENFOQUE CUALITATIVO**

#### **III.1- La calidad de la descentralización del gasto público**

Es necesario, por tanto, en la medida que sea posible, compaginar las cifras anteriores con valoraciones de corte cualitativo a la vista de como la capacidad financiera respeta las esferas de intervención propias de las CC.AA. Este debería ser el caso, en ámbitos materiales de competencias con relieve suficiente como para que se garantice una posibilidad efectiva de incidencia en aquellos aspectos sociales, económicos o políticos de acuerdo con las opciones libre y democráticamente decididas por las CC.AA. El hecho que el Estado por la vía de las competencias centrales retenidas determine este terreno, no queda recogido en la pura cifra del gasto mantenido centralmente, pero sí puede servir como indicador de cómo la fragmentación de las competencias, la horizontalidad de su definición (ordenamiento, ley de bases, directrices de coordinación) y el campo concreto en que éstas se expresan (temas sustantivos y bastante ambiguos para la interpretación constitucional –por ejemplo, en qué y cómo se ha de garantizar un trato unitario a nivel de Estado), hace que a pesar de la

descentralización observada del gasto, el proceso uniformista se mantenga en la práctica incluso para aquellas competencias exclusivas de las CC.AA. Esto implica que detrás de las cifras de gasto gestionado descentralizadamente se acaben recogiendo facultades administrativas y de ejecución no estrictamente derivadas del ejercicio de la función legislativa más propia de la Administración central.

*En este sentido, el concepto de coordinación adoptado es, por definición, muy amplio. Inicialmente, por ejemplo, pueden distinguir dos conceptos con implicaciones muy diferentes: ya sea aquel entendido como ‘ser coordinados por’ un organismo superior (de la Administración Central) que marque las pautas generales, o bien la institucionalización de instrumentos que fomenten la conveniencia mutua a ‘coordinarse’, dentro del mismo nivel (de la Administración Autónoma). A causa de esta gran amplitud interpretativa que caracteriza el concepto, es bueno tomar alguna acepción que sirva de referencia. En este caso, tomaremos el concepto de coordinación utilizado por el Tribunal Constitucional en algunas de sus sentencias:*

*“Se trata de una función instrumental, consistente en fijar medios, sistemas y procedimientos de relación entre CC.AA. que hagan posible, sobre la base de la información recíproca y la acción conjunta, la integración del sistema sanitario desde la diversidad de las acciones de las diferentes CC.AA.”.*

En consecuencia, la coordinación competencial sería:

- a) la referencia a una competencia formal (normas comunes y directrices auto concedidas a través de organismos mixtos) no sustantiva (no afecta a un organismo separado de las partes o perteneciente a una de éstas de forma exclusiva. Este sería el caso, por ejemplo, si las competencias se ejercieran desde organismos de la Administración Central como la Alta Dirección o la Inspección del Estado o del Ministerio;*
- b) el reconocimiento de que la coordinación competencial debe ejercerse en un plano horizontal: es decir, entre administraciones del mismo nivel. Por tanto, quedan excluidas las estructuras que imponen la coordinación por la vía jerárquica y vertical;*

- c) *el carácter eminentemente preventivo, para evitar conflictos posteriores a la hora de aceptar procedimientos comunes para la adopción (autónoma) de decisiones.*
- d) *Por tanto, estas tareas de coordinación no requieren mecanismos de dirección, ni de gestión, ejecución, etc. si no tan sólo instrumentos adecuados para facilitar la relación entre administraciones del mismo nivel.*

En conclusión, tal como recalcan algunas sentencias del TC:

*“El principio de igualdad no puede ser entendido en modo alguno como una monolítica uniformidad (...), y no requiere un ordenamiento del que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones (...), especialmente cuando ello resultase frontalmente incompatible con la autonomía” (Sentencias del TC 37/1981 y 37/1987).*

Queda claro pues, que las funciones de coordinación no tienen como objetivo conseguir una uniformidad en la provisión de servicios y la delimitación del concepto del ente puede ayudar a acotar cuáles deberían las funciones que ha de desarrollar la Administración Central en la mayor parte de servicios transferidos a las CC.AA. pero que no son de competencia exclusiva. Es necesario remarcar que el proceso de descentralización de competencias a las CC.AA. es político y no meramente administrativo: es, por tanto, esperable que estas últimas disfruten de capacidad financiera y legislativa propia.

### **III. 2- La distribución de la capacidad de decisión entre los diferentes niveles de la Administración y la calidad de las decisiones de autogobierno**

Cuando uno intenta analizar en los anteriores contextos, el peso de los diferentes niveles de gobierno en la realidad de las haciendas multijurisdiccionales, la tentación de buscar un referente cuantitativo como objetivación de su importancia suele ser un rasgo común. Todo y esto, la capacidad de autogobierno de los diferentes entes de una hacienda federal requiere a menudo, como comentaremos a continuación, apreciaciones cualitativas que sobrepasan aquel análisis.

Efectivamente, las cifras pueden recoger o no la realidad en lo que se refiere a las capacidades reales de decisión en materia de autogobierno de los diferentes entes políticos. Muy a menudo algunos han hecho bandera de la división cuantitativa '50-25-25' como distribución porcentual típica (normal?, deseable?) del peso del gasto público en los presupuestos de los gobiernos federales entre los peldaños centrales, regionales y locales, sin que haya en todo caso uno a priori que justifique este estándar por encima de la, pongamos, distribución en tercios. Además, y es lo que queremos destacar ahora, las cifras pueden decir muy poco de los contenidos concretos más legados a la realidad de cómo se producen la gestión del gasto en lo que se refiere a la capacidad de decisión que se tiene sobre ella, a la capacidad de decisión con la que la financiación disponible se gestiona a la vista de la autonomía, indiscrecionalidad fruto, de los condicionamientos en origen en (financiero) o en destino (margen de maniobra) del gasto que se realiza<sup>4</sup>.

En la práctica, de todas las decisiones en manos de un gobierno, las más relevantes son aquellas que se reflejan en actuaciones en actuaciones públicas que a razón de determinados objetivos sociales, modifican las condiciones iniciales de los agentes partícipes. Es decir, actuaciones, por ejemplo, que generan consecuencias económicas, (i) por la vía de generar por acción u omisión una modificación de los flujos de ingresos y gastos o (ii) sin alterar éstos directamente, implican un cambio significativo en las condiciones económicas de los individuos, empresas o instituciones afectadas en el momento de conseguir estos flujos por su cuenta. Estas decisiones se pueden contemplar bien (i) desde la capacidad potencial de decidir o (ii) desde el ejercicio real que se haga de estas capacidades, remarcando que sólo este segundo aspecto quedaría recogido en las cifras presupuestarias. Así mismo, los aspectos regulatorios que no se traducen tampoco en actividad financiera pública (normativas, determinación de derechos y deberes, capacidad arbitral, ...), sino que trasladan los costes de cumplimiento a la esfera privada de las familias y empresas, no quedan recogidos en las cifras de la actividad financiera pública, todo y su importancia decisiva (y desigual a cada ámbito territorial) en la capacidad de autogobierno del que se puede dotar un territorio. Nótese, además, que la influencia en la capacidad regulatoria puede venir de

---

<sup>4</sup> Una buena discusión de referencia en el tema se puede encontrar en Ruiz Huerta J y Giménez A. 'Índices de descentralización y distribución de la capacidad de decisión' *Papeles de Trabajo n° 10/90 Instituto de Estudios Fiscales* 1990.

mano de la participación en la elaboración estatal (conjunta) de la norma, o confinada en su simple ejecución a nivel descentralizado. Y aunque la segunda alternativa se refleje más que la primera en las cifras presupuestarias (una transferencia de gasto), no hay posiblemente dudas de que es la menos importante.

La calidad de la capacidad de gobierno puede valorarse igualmente del grado de dependencia o tutela existente por parte de la hacienda supragubernamental en la elaboración de la propia decisión. Ésta se puede referir tanto a la toma en consideración de la actuación (iniciativa de emprenderla) como en los aspectos relativos a su ejecución. Y finalmente, una vez estas decisiones son tomadas más o menos restrictivamente, se puede valorar la cualidad, en razón de si se trata de decisiones que en su contenido de ejecución material, son o no condicionadas externamente al propio decisor (quién y cómo es elegible para la política pública diseñada).

Estos detalles que sobrepasan lo que las cifras contienen se pueden completar, finalmente, con una valoración más radical sobre si la calidad de las decisiones cae en mayor medida en el poder de gastar y/o en el poder de ingresar, y en qué grado la naturaleza del segundo mejora el primero. Por eso uno puede considerar (i) el peso de la tributación autonómica o el grado de autonomía de los gobiernos territoriales en el diseño de los impuestos que sirven para determinar la capacidad del gasto autonómico, y/o (ii) los márgenes existentes para la obtención de recursos propios, dada la confluencia de potestades tributarias: así en bases imponibles, tipos, con o sin limitaciones, y en qué impuestos.

En definitiva, la valoración de la capacidad de decisión de los entes que componen una hacienda multijurisdiccional requieren un vector múltiple que contienen elementos cuantitativos y cualitativos que complican enormemente la tarea del analista pero que no admiten un tratamiento único.

### **III. 3- El gasto multijurisdiccional a la vista de la importancia de la naturaleza de los acuerdos con que se configura**

Tras toda hacienda multijurisdiccional hay una determinada distribución de competencias, que en términos económicos podríamos remitir a una determinada

participación de cada uno de los entes políticos (instituciones de base electa sobre demarcaciones territoriales determinadas) para cada una de las funciones fiscales tradicionales, es decir, en las políticas públicas afectas a las esferas de la asignación de recursos, redistribución y estabilización económica.

En efecto, en las vías de acceso a la jurisdicción compuesta para el ejercicio de las funciones fiscales éste puede ser múltiple. Una primera vía es la de la descentralización en origen, realizada por los Estados que deciden configurarse como ‘estados regionales’. Se trata de casos en los que el doble nivel de gobierno resulta de un proceso de descentralización de competencias al amparo del pacto constitucional, que originariamente pertenecían al Estado, identificado mayormente con ‘administración central’. Son así los órganos centrales quienes deciden competencias, de más alto a menor nivel. Estas regulaciones son previas o concomitantes a las de las regiones del Estado. En la operativa descentralizadora es común que el poder judicial y la fiscalidad permanezcan ubicadas en las instituciones del poder central. Italia o España, entre otros países, serían ejemplo del proceso anterior.

Una segunda vías es la de las federaciones. Así en el caso de las federaciones históricas (como EE.UU., Suiza o Alemania), el proceso de creación de ámbitos de gasto multijurisdiccional que se acaba registrando es el resultado de las cesiones de competencias de unidades previas e independientes que preceden la jurisdicción central configurada con la cesión de aquellas competencias. En realidad, el proceso equivale a una centralización, por la que unidades federales ceden una serie de competencias a favor de un poder central. Como es un acuerdo a partir de diferentes unidades políticas, el referente al común de sus contenidos es de naturaleza tendencialmente simétrico. Las unidades federales ejercen sus poderes legislativos, judiciales y fiscales sobre los ciudadanos de manera independiente, y el territorio de la federación es poco más que la suma de los territorios de unidades federales. El federalismo de esta raíz es de naturaleza, simétrica y cooperativa, y en él priman los objetivos de coordinación a causa sobre todo, de que las nuevas competencias que la complejidad socioeconómica sitúa en la esfera de los poderes públicos son compartidos (por ejemplo en Alemania y Austria).

Una vía próxima, aunque diferente a la anterior, es la de los acuerdos federales<sup>5</sup> específicos entre unidades (estados asociados) que de manera diferente centralizan, con objetivos de cooperación/coordiación, aquellos aspectos que más les convienen en el desarrollo de sus funciones fiscales, a la vista de cambios sobrevenidos que así lo favorecen. En este caso, las relaciones de las unidades federales con el poder central no son homogéneas. En la constitución, el acuerdo federal establece diversas relaciones para algunas de aquellas unidades que queda reflejada en diferentes niveles competenciales en el entramado institucional, en la representación de esto en la política fiscal. Los motivos, como señala F. Requejo (ob. cit.), de regular asimetrías legales son diversas, pero todos están basados en las asimetrías de hecho (culturales, geográficas, históricas, ...), crecientes y con voluntad (aceptada constitucionalmente) de ser mantenidas. Bélgica constituye en este sentido un ejemplo reciente de lo que estamos hablando. Las unidades asociadas retienen en este sentido un grado elevado de autogobierno, pero a la vez desarrollan un mínimo papel dentro de la unidad superior a la que voluntariamente se vinculan. El acuerdo no se puede romper unilateralmente por parte de los dos tipos de unidad, sino tan sólo de una manera acordada (*paccionada* se dice en algunos casos) entre las dos unidades (Puerto Rico con los EE.UU.; el estado de Bután en la India) o unilateralmente, bajo unas determinadas condiciones preestablecidas (algunos casos en Nueva Zelanda y en los EE.UU.).

Finalmente, por la vía de las confederaciones se trata de establecer gobiernos comunes para el desarrollo de tareas u objetivos específicos (básicamente política internacional, defensa o economía). En este caso, el gobierno común es totalmente dependiente de los gobiernos de las unidades que lo han creado, como si de gobiernos ‘delegados’ de las unidades confederadas se tratase, las cuales siempre pueden dar por finalizado el acuerdo de manera unilateral. Algunos aspectos de la Unión Europea, o en otras comunidades de estados independientes o en el caso de las comunidades del Caribe podrían servir de ilustración.

En definitiva, todo este detalle constitucional a menudo no se traducirá tanto en las cifras de la actividad presupuestaria de la hacienda multijurisdiccional, pero sí probablemente en la calidad de sus actuaciones. Este influirá en el contenido material

---

<sup>5</sup> - Véase en este sentido F. Requejo ‘*Federalisme, per a què?*’ L’hora present editorial 3i4 1998.

real y efectivo del ejercicio de las competencias respectivas, de manera que es necesario recordar unos mínimos de precaución antes de sacar conclusiones basadas sólo en los grandes flujos financieros que gestionan las diferentes unidades de gobierno.

ANEXO 1-

Table 6.2: Classification of Expense by Function of Government

<b>7</b>	<b>Total outlays</b>	<b>706</b>	<b>Housing and community amenities</b>
<b>701</b>	<b>General public services</b>	7061	Housing development
7011	Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs	7062	Community development
7012	Foreign economic aid	7063	Water supply
7013	General services	7064	Street lighting
7014	Basic research	7065	R&D Housing and community amenities
7015	R&D <sup>1</sup> General public services	7066	Housing and community amenities n.s.c.
7016	General public services n.s.c. <sup>2</sup>	<b>707</b>	<b>Health</b>
7017	Public debt transactions	7071	Medical products, appliances, and equipment
7018	Transfers of a general character between different levels of government	7072	Outpatient services
<b>702</b>	<b>Defense</b>	7073	Hospital services
7021	Military defense	7074	Public health services
7022	Civil defense	7075	R&D Health
7023	Foreign military aid	7076	Health n.s.c.
7024	R&D Defense	<b>708</b>	<b>Recreation, culture, and religion</b>
7025	Defense n.s.c.	7081	Recreational and sporting services
<b>703</b>	<b>Public order and safety</b>	7082	Cultural services
7031	Police services	7083	Broadcasting and publishing services
7032	Fire protection services	7084	Religious and other community services
7033	Law courts	7085	R&D Recreation, culture, and religion
7034	Prisons	7086	Recreation, culture, and religion n.s.c.
7035	R&D Public order and safety	<b>709</b>	<b>Education</b>
7036	Public order and safety n.s.c.	7091	Pre-primary and primary education
<b>704</b>	<b>Economic affairs</b>	7092	Secondary education
7041	General economic, commercial, and labor affairs	7093	Postsecondary nontertiary education
7042	Agriculture, forestry, fishing, and hunting	7094	Tertiary education
7043	Fuel and energy	7095	Education not definable by level
7044	Mining, manufacturing, and construction	7096	Subsidiary services to education
7045	Transport	7097	R&D Education
7046	Communication	7098	Education n.s.c.
7047	Other industries	<b>710</b>	<b>Social protection</b>
7048	R&D Economic affairs	7101	Sickness and disability
7049	Economic affairs n.s.c.	7102	Old age
<b>705</b>	<b>Environmental protection</b>	7103	Survivors
7051	Waste management	7104	Family and children
7052	Waste water management	7105	Unemployment
7053	Pollution abatement	7106	Housing
7054	Protection of biodiversity and landscape	7107	Social exclusion n.s.c.
7055	R&D Environmental protection	7108	R&D Social protection
7056	Environmental protection n.s.c.	7109	Social protection n.s.c.

<sup>1</sup>R&D = Research and development.

<sup>2</sup>n.s.c. = not elsewhere classified.

**Table III.7. Main findings in macroeconomic links between public expenditure items and economic goals: selected studies**

Expenditure items	Main findings
Public investment	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Aschauer (1989)</u>: strong positive effect on economic growth in G7 countries.</li> <li>• <u>Easterly and Rebelo (1993)</u>: positive impact on growth depends on the quality of public investment. Positive correlation only for transport and communication investments.</li> <li>• <u>De la Fuente (1997)</u>: <b>non linear effects</b>. Positive effects on growth for levels up until 2% of GDP.</li> <li>• <u>Heitger (2001)</u>: positive impact on the accumulation physical capital. Current levels of public investment do not entail crowding out effects in OECD countries.</li> </ul>
R&D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Guellec and van Pottelsbergh de la Potterie (1997)</u>: increasing positive impact of public funded R&amp;D on private R&amp;D up to a ceiling, after which public spending crowds-out private R&amp;D.</li> <li>• <u>David, Hall and Toole (2000)</u>: public funded R&amp;D can <b>displace private sector investment</b>.</li> </ul>
Education	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Wolf and Gittleman (1993)</u>: positive effect on economic growth only for investment in tertiary education.</li> <li>• <u>De la Fuente and Domenech (2000)</u>: positive effect of schooling on total factor productivity in OECD countries.</li> <li>• <u>Barro (2000)</u>: positive and significant impact of public expenditure on long-run economic growth.</li> <li>• <u>Bleaney and Gemmel (2001)</u>: mixed effect of variation of public spending on growth during 1990s in EU countries: positive in DK, F, UK; negative in NL, S.</li> <li>• <u>Buysse (2002)</u>: positive effect of public expenditure in OECD countries on productivity growth, after controlling for demographic differences.</li> </ul>
Health care	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Bleaney, Kneller and Gemmel (2001)</u>: positive and significant effect on growth in OECD countries for the period 1970-94.</li> </ul>
ALMPs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Martin (1998)</u>: mixed results depending on the type and the design of the policy. Training policies are generally more effective at reducing unemployment.</li> </ul>
Social expenditures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Korpi (1985)</u>: significant <b>negative</b> effect.</li> <li>• <u>McCallum and Blais (1987)</u>: <b>negative non linear</b> effect on growth. Higher level of expenditure reduces savings and investments.</li> <li>• <u>Hansson and Henrekson (1994)</u>: <b>no significant positive</b> effect in OECD countries for the period 1970-1987.</li> <li>• <u>Persson and Tabellini (1994)</u>: significant positive effect on GDP growth in OECD countries during the period 1960-1985.</li> <li>• <u>Feldstein (1976)</u>: <b>negative</b> effect of pension transfers in PAYG systems on national savings and private investments.</li> <li>• <u>De la Fuente (1997)</u>: <b>no significant</b> effect on growth.</li> </ul>
Public employment	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Algan, Cahuc and Zylberberg (2002)</u>: <b>negative</b> effect on labour market performance. Public employment crowds out private employment when the public sector offers attractive wages and/or benefits.</li> </ul>
Unemployment benefits	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Acemoglu and Shimer (1999)</u>: moderate unemployment benefits <b>raise output</b> by improving the composition of jobs.</li> <li>• <u>Millard and Mortensen (1997)</u>: <b>negative</b> effect of increasing unemployment benefits on unemployment duration.</li> </ul>

**Table III.9. How each component of public expenditures contributes to growth and employment**

<b>Categories of spending</b>	<b>Efficiency effects</b>
Interest payments	Always bad for efficiency
Old age and survivor, compensation of employees, collective consumption	Good if expenditures are contained, bad otherwise
Unemployment benefits, other social protection expenditures	
Education, R&D, public investment, health care, active labour market policies	Always good, provided that they do not exceed a high value

**Table III.10. The change in the composition of public spending during the 1990s**

	<i>With interest payments</i>	Change in cyclically adjusted <i>total</i> expenditure/GDP (1990-2000)*	<i>Without interest payments</i>	Change in cyclically adjusted <i>primary</i> expenditure/GDP (1990-2000)*
<b>Belgium</b>	+	-3.6	none	1.4
<b>Denmark</b>	++	-2.4	+	0.7
<b>Germany</b>	none	1.1	none	0.5
<b>Greece</b>	++	-2.2	+	2.0
<b>Spain</b>	+	-5.0	none	-3.1
<b>France</b>	none	1.9	none	1.5
<b>Ireland</b>	+	-10.4	none	-4.6
<b>Italy</b>	-	-6.3	--	-2.3
<b>Netherlands</b>	++	-8.7	+	-6.7
<b>Austria</b>	+	0.2	none	0.6
<b>Portugal</b>	++	0.4	+	3.5
<b>Finland</b>	none	-1.1	none	-2.5
<b>Sweden</b>	++	-14.1	+	-12.3
<b>United Kingdom</b>	--	-3.1	--	-2.1

\*: for D, the variation is between 1991 and 2000; for S between 1993 and 2000; for P, EL and E from 1995 and 2000. 2000 data are net of UMTS.

Source: Commission services.

**Table III.11. Country ranking at the end of the 1990s**

<b>Total expenditure</b>		<b>Primary expenditure</b>	
Ranking	Level of expenditure	Ranking	Level of expenditure
F	52.9	F	49.6
D	48.4	D	45.0
FIN	49.4	FIN	46.6
S	58.1	S	56.9
A	53.3	A	49.6
NL	46.7	B	42.9
E	40.0	NL	42.8
IRL	33.1	E	36.7
P	45.3	DK	50.3
B	49.7	P	42.1
DK	54.5	IRL	31.0
UK	39.3	EL	41.3
EL	48.3	UK	36.5
I	48.1	I	41.6

\* Cyclically-adjusted (% trend GDP).

*Note:* The higher is the position of a country, the better is the composition relative to other Member States.

*Source:* Commission Services.

**Cuadro 1. Porcentaje del gasto público efectuado centralmente**

	<i>año</i>	<i>(%)</i>
Argentina	2001	56,40
Australia	2001	60,88
Austria	2000	66,59
Belgium	2000	69,04
Canada	2001	40,28
Czech Republic	2001	80,28
Denmark	2000	53,61
Finland	2000	66,16
France	1993	82,49
Germany	2001	63,54
Greece	2000	94,74
Hungary	2000	76,35
Iceland	2000	71,96
India	1999	52,96
Ireland	1997	74,86
Italy	2000	73,84
Luxembourg	1999	86,95
Netherlands	1997	78,29
Norway	1999	67,22
Poland	2001	69,31
Portugal	1999	87,84
Romania	2001	82,61
Slovak Republic	2001	93,11
Slovenia	2001	88,37
Sweden	2000	60,03
Switzerland	2000	53,10
United Kingdom	1998	77,90
United States	2000	49,74