

# Eficiencia del gasto público

Medición y propuestas de mejora

INFORME DE OPINIÓN

Febrero 2020





# EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Medición y propuestas de mejora



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Este estudio ha sido realizado por los Servicios Técnicos del Instituto de Estudios Económicos (IEE) con la colaboración añadida de la economista Itziar Francín Oñate.

© 2020 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS  
Tel.: 917 820 580  
Correo: [iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)  
[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)

Depósito Legal: M. 7.520-2020

Impreso por FRAGMA  
Tel.: 913 555 623  
Correo: [america@fragma.es](mailto:america@fragma.es)

*Printed in Spain* • Impreso en España

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	5
<b>EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO. MEDICIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA</b>	
1. Introducción .....	9
2. El Índice IEE de eficiencia del gasto público del Instituto de Estudios Económicos .....	10
2.1. <i>Medición de la eficiencia del gasto público: una revisión de la bibliografía existente</i> .....	10
2.2. <i>Indicadores de eficiencia del gasto público</i> .....	11
2.2.1. Los estudios de Afonso y otros investigadores .....	11
2.2.2. Banco Mundial.....	15
2.2.3. Foro Económico Mundial.....	16
2.2.4. Institute for Management Development (IMD) .....	17
2.3. <i>El Índice IEE de eficiencia del gasto público</i> .....	17
3. Propuestas de mejora de la eficiencia del gasto público en España. Ejemplos de buenas prácticas .....	21
3.1. <i>Áreas de mejora</i> .....	21
3.1.1. Educación .....	21
3.1.2. Políticas activas de empleo .....	23
3.1.3. Administración local.....	24
3.2. <i>Ejemplos de buenas prácticas</i> .....	24
3.2.1. Digitalización del sector público.....	24
3.2.2. Sanidad .....	25
3.2.3. Función pública .....	25
3.2.4. Administración paralela.....	26
3.3. <i>Algunas recomendaciones</i> .....	26
4. La colaboración público-privada como palanca de eficiencia.....	27
4.1. <i>El marco institucional de la subcontratación del sector público</i> .....	27
4.2. <i>La externalización al sector privado de los servicios por parte del sector público: una palanca de eficiencia</i> .....	29
5. Conclusiones.....	36
Bibliografía.....	37



## RESUMEN EJECUTIVO

En el momento actual cobra especial relevancia el análisis de la eficiencia del gasto público por varias razones. España presenta un endeudamiento de su sector público elevado (95,5% en 2019), situación que se mantiene desde hace varios años, y las previsiones apuntan a que el descenso de dicha ratio se producirá a un ritmo muy lento. Del mismo modo, nuestro país, a pesar de haber tenido un notable ritmo de crecimiento económico en los últimos años, apenas es capaz de reducir su déficit público y, de hecho, las previsiones del Gobierno indican que la economía española seguirá alejada del equilibrio presupuestario hasta el año 2023. En este contexto, conocer si los niveles de bienestar de nuestra sociedad se podrían haber alcanzado con una menor utilización de recursos públicos (con el consiguiente menor endeudamiento), o si el uso de los mismos hubiera podido mejorar las prestaciones actuales, es un debate que debe centrar la atención pública, pudiendo ser considerado una de las prioridades de política económica.

El objetivo de este informe es aproximar cuantitativamente, desde un punto de vista objetivo, el margen de mejora que tiene la economía española en este ámbito, mediante la comparación a nivel internacional y prestando especial atención sobre los países de la Unión Europea y de la OCDE. En este sentido, conviene recordar que son recurrentes las recomendaciones a España desde la Comisión Europea para que mejore la eficiencia de su gasto público, lo que permitiría, tal como nos recuerda dicha institución, acercarse a los objetivos de déficit comprometidos.

Desde el IEE se ha desarrollado un indicador sintético propio, al que se ha denominado Índice IEE de eficiencia del gasto público. Este indicador se ha construido a partir de indicadores internacionales de diferentes organismos internacionales y algunos investigadores. En concreto, se han considerado el índice de eficacia del sector público incluido en los Indicadores Globales de Gobernanza, publicado por el Banco Mundial; el indicador de desempeño del sector público, incluido en el Índice Global de Competitividad, publicado por el Foro Económico Mundial; el índice de eficiencia del sector público, incluido en el Ranking de Competitividad Mundial, elaborado por el Institute for Management Development (IMD); y el indicador de eficiencia del sector público, elaborado por Afonso, Jalles y Venâncio (2019), que configuran el grupo de investigación más citado a nivel internacional en este ámbito y que inicialmente se formó en el Banco Central Europeo.

El indicador sintético del IEE se ha elaborado para los 36 países que integran la OCDE y para los agregados de la OCDE y de la UE, y está construido de tal forma que la OCDE tome el valor 100, para facilitar las comparativas. En este indicador, cuanto mayor es el nivel del

índice mayor es la eficiencia del sector público del país al que hace referencia. España obtiene una puntuación de 87,4 puntos y se sitúa en la posición 26 de los países analizados, en la zona media-baja del *ranking*, que está liderado por países nórdicos y centroeuropeos. Por este orden, Suiza, los Países Bajos, Finlandia, Luxemburgo, Irlanda y Noruega obtienen las mayores puntuaciones en materia de eficiencia del gasto público, superando todos ellos el valor 120, y destacando Suiza especialmente, ya que alcanza una puntuación de 144,6. A raíz de estos resultados se puede señalar que nuestro país tiene un notable margen de mejora potencial en lo que a la eficiencia del gasto público se refiere. En concreto, un 14% para situarnos en los niveles del promedio de la OCDE y hasta un 66% si el propósito fuese alcanzar al país que presenta las mejores prácticas. Simplemente si se suprimiera una pequeña parte de la brecha de eficiencia, el saldo de nuestras finanzas públicas se podría situar en superávit desde el actual déficit sin subir los impuestos.

Una vez que se ha puesto de manifiesto el amplio margen existente para la mejoría de la eficiencia del gasto público en España, es obligado preguntarse cuáles debieran ser los mecanismos a seguir para materializarla. En este sentido, cabe señalar que el aumento de la eficacia y eficiencia se puede conseguir tanto mejorando la asignación del gasto en las diferentes políticas, como generando una mayor eficacia del gasto en cada política. Así, en primer lugar, debiera llevarse a cabo una evaluación rigurosa y externa de las políticas públicas. En este sentido, hay que destacar los recientes trabajos de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal que ha iniciado un proceso de revisión del gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas, con la finalidad de detectar posibles ineficiencias y solapamientos entre Administraciones.

En general, España no destaca en la utilización de mecanismos para la evaluación de las políticas públicas, tal como señala la OCDE en su publicación *Survey on Policy Evaluation*, por lo que esta es una importante vía de mejora. Es necesario hacer un ejercicio de *benchmarking* dentro de la Administración identificando las mejores prácticas internacionales y nacionales a los efectos de su implementación y generalización de las mismas. Se debe producir un cambio institucional en la Administración para que el seguimiento se haga en términos de producción (*output*) y eficiencia (*output* respecto a *input*) y no como hasta ahora, donde la variable de seguimiento son simplemente el valor de los *inputs* empleados. Resulta erróneo plantear que la relación entre *inputs* y *output* es fija, predeterminada e independiente del marco institucional, para justificar la evaluación del gasto público al margen del *output*.

Existen importantes áreas de mejora, tal y como se detalla en el documento. En el caso de la educación, España presenta tasas de abandono escolar y resultados no acordes a su nivel de gasto, y se ha observado una mayor eficiencia en la esfera privada que en la pública. En relación con las políticas activas de empleo, la AIREF constata que algunos de sus programas no ofrecen los resultados esperados en cuanto a empleabilidad. En cuanto a la prestación de servicios de las Administraciones Locales, el pequeño tamaño de algunos municipios no permite una mejoría en los costes.

También hay ejemplos positivos que se podrían generalizar, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Estonia es citada recurrentemente como ejemplo de digitalización de



su Administración, siendo este un elemento que contribuyó a la contención de su gasto público. En este sentido, España también está acometiendo un notable proceso de digitalización de su sector público, que debería extenderse a todas las Administraciones. En el ámbito sanitario, en la Comunidad Valenciana y en la Comunidad de Madrid se ha constatado que mediante la gestión privada de hospitales se logra un ahorro de costes próximo al 30% frente a los de gestión totalmente pública. En países como Alemania, Holanda y Finlandia una mejor evaluación de los empleados del sector público y la implementación de la retribución por objetivos han permitido mejorar el rendimiento de los mismos. La mejor coordinación entre entidades permitiría favorecer las prestaciones del Servicio Público de Empleo (SEPE). También, se podría mejorar la eficiencia a través de la reducción de la Administración paralela, es decir, racionalizar organismos públicos que operan bajo un escaso control.

Por otra parte, la colaboración público-privada resulta un catalizador obligado de eficiencia en la Administración Pública. Es incuestionable que la externalización hacia el sector privado por parte de las Administraciones Públicas es una fuente de ahorro para los contribuyentes y de mejora de la eficiencia asignativa, bien a través de la prestación de los servicios directamente por el sector privado, o a través de la adquisición de consumos intermedios o de la externalización o subcontratación de algunas tareas. La externalización permite aprovechar la mayor especialización y eficiencia de las empresas, lo que debería trasladarse a una mayor calidad en los servicios prestados, junto con un ahorro de costes para la Administración, favorecido por las economías de escala que proporciona.

La externalización de determinados servicios introduce una mayor flexibilidad, permitiendo respuestas más ágiles frente a una demanda puntual, específica o cambiante. España presenta unas ratios de externalización, tanto frente al PIB como frente al total del gasto público, sensiblemente por debajo de la media de la UE y de la OCDE y muy alejado de economías tan dinámicas como Alemania, Japón o Países Bajos. Además, se ha podido constatar la existencia de una correlación positiva entre el grado de externalización del sector público y el Índice IEE de eficiencia del gasto público, por lo que una mayor externalización por parte del sector público español es otra vía que contribuiría a mejorar su eficiencia.

Debe realizarse una evaluación permanente del gasto público, de los recursos empleados y de los resultados obtenidos, no solo en el inicio de los programas, sino en toda su etapa de implementación, acometiéndose, en primer lugar, la evaluación de aquellas partidas con un mayor peso en el gasto público. Es fundamental que el sector público esté bien gestionado y, en un entorno de recursos limitados, deben primarse aquellos criterios que permitan potenciar la mejora de la eficiencia en el gasto público.

En resumen, España tiene la necesidad de acometer un proceso de consolidación fiscal, que no debe hacerse por la vía del incremento de los impuestos, ya que perjudicaría el crecimiento de la actividad y del empleo, tal como se puso de manifiesto en el informe del IEE, «La deuda pública en España», sino que debe hacerse mediante la mejora de la eficiencia en el gasto, que tal y como se ha señalado, presenta un amplio margen de mejora. Para ello, es necesario una reflexión sobre el modelo competencial entre Administraciones Públicas, que evite duplicidades,

con seguimiento de las mejores prácticas, reduciendo la Administración paralela, y con un incremento de la colaboración público-privada como palanca de eficiencia.

*Palabras clave:* **eficiencia, gasto público, sector público, externalización, indicador sintético, evaluación, endeudamiento, déficit público, índice, mejora de la eficiencia, benchmarking, colaboración público-privada.**

# EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO. MEDICIÓN Y PROPUESTAS DE MEJORA

## 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el gasto público en España desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia en comparación con otros países. Se trata de conocer, desde un punto de vista objetivo y fundamentado, el margen de mejora que tiene la economía española en este ámbito, para incidir en la necesidad de no comprometer el proceso de consolidación fiscal vía incrementos continuados del gasto público. Esto es, se pone el énfasis en gastar mejor, lo que es equivalente a que los recursos públicos se optimicen en la medida de lo posible y que cumplan el objetivo al que van destinados.

Este trabajo complementa el realizado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE) en diciembre de 2019 titulado «La deuda pública en España», donde se ponen de manifiesto los riesgos que conlleva mantener niveles de deuda pública elevados en cualquier economía. En el caso de España, con un nivel próximo al 100% del PIB en 2019 y años venideros, la situación es preocupante, sobre todo, porque la actual etapa alcista del ciclo económico no ha servido para reducir la ratio de deuda. Esto es, el avance que podría haberse realizado vía crecimiento económico ha sido compensado con el incremento del déficit estructural. Y todo ello en un escenario donde los ingresos sobre el PIB están en niveles similares a los de precrisis.

De todo lo anterior cabe deducir que el problema del ajuste fiscal y de la reconducción de la deuda a niveles sostenibles está en la vertiente del gasto y, por ello, este trabajo viene a defender la idea de que, más que incrementar los ingresos vía aumento de impuestos, se debería poner el énfasis en la mejor gestión y mejora de la eficiencia del gasto público, una variable que absorbe unos recursos equivalentes al 40% del PIB. De hecho, numerosos estudios sostienen que los ajustes fiscales que se realizan a partir del gasto público tienen menos efectos negativos sobre el crecimiento y estos se extienden durante menos tiempo que los que tienen lugar vía incremento de los impuestos. De ahí que este trabajo incida en la relevancia de gastar mejor sin perjuicio de la adecuada prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

El informe comienza con un repaso de la literatura existente. Luego se lleva a cabo un análisis comparativo entre diversos países de la UE y de la OCDE a través de una serie de indicadores que miden la eficiencia y la eficacia del gasto público, todos ellos elaborados por prestigiosas

instituciones internacionales e investigadores. A partir de esta información, el Instituto de Estudios Económicos (IEE) ha elaborado, y presenta en este documento, un novedoso indicador sintético de eficiencia del gasto público que evidencia un significativo margen de mejora en la eficiencia. A continuación, dentro del apartado de propuestas de mejora, se incluyen diversos ejemplos de buenas prácticas nacionales e internacionales. Además, el estudio se complementa con un epígrafe sobre el papel de la externalización de algunos servicios hacia el sector privado para España como palanca de eficiencia del gasto público. Por último, el informe finaliza con una serie de conclusiones.

## 2. El Índice IEE de eficiencia del gasto público del Instituto de Estudios Económicos

### 2.1. Medición de la eficiencia del gasto público: una revisión de la bibliografía existente

El debate sobre el tamaño óptimo del sector público, en el sentido de dilucidar si la cantidad de recursos públicos es suficiente para lograr un determinado nivel del Estado del bienestar, es recurrente, aunque no goza de gran unanimidad. Los resultados varían según el grado de desarrollo del país<sup>1</sup> o incluso dependen de la preferencia que tengan las sociedades sobre la equidad o la igualdad de renta.<sup>2</sup>

Este enfoque sobre el tamaño del sector público se complementa con otro de relevancia creciente y que tiene un mayor consenso, centrado en conocer si el nivel de bienestar podría haberse alcanzado haciendo un uso menor de los recursos y si el gasto de esos recursos ha obtenido el objetivo previsto. En este ámbito, la literatura reciente apunta a tres características del gasto público, como son la eficacia, la eficiencia y la economía. Estos rasgos son de gran relevancia para el análisis y la evaluación de políticas y programas públicos, así como por la repercusión de estos en la sociedad.<sup>3</sup>

En el ámbito de las Administraciones Públicas resulta difícil medir la eficacia, la eficiencia y la economía, si bien diversos académicos han tratado de definirlos. Así, en el ámbito internacional, destaca el GASB (*Governmental Accounting Standards Board*) o el CCAF (*Canadian Comprehensive Auditing Foundation*), que relacionan la eficacia con los fines, es decir, con la consecución de los objetivos, mientras que la eficiencia está relacionada con el uso de los mínimos recursos para producir lo máximo posible. Por último, la economía sería la adquisición en cantidad y calidad adecuada al menor coste.

A nivel nacional, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) señala entre los principales fines de la contabilidad pública:<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Arpaia, A. y Turrini, A. (2008).

<sup>2</sup> Tanzi, V. y Schucknecht, L. (2000).

<sup>3</sup> López Hernández, A. y Ortiz Rodríguez, D. (2004).

<sup>4</sup> Intervención General de la Administración del Estado (IGAE): *Principios contables públicos*.

- Posibilitar el **control de la economía**, entendida esta como la adquisición de los medios utilizados para la producción de bienes y servicios en la cantidad y la calidad adecuada y al menor coste.
- Posibilitar el **control de la eficiencia**, entendida esta como la organización, coordinación y el empleo de los medios que optimiza la relación entre los productos o servicios obtenidos y los medios utilizados para su consecución.
- Posibilitar el **control de la eficacia**, entendida esta como la consecución en forma satisfactoria de los objetivos y efectos previstos y asignados.

Los estudios que intentan medir la eficiencia del gasto público generalmente se han basado en obtener las fronteras de eficiencia aplicando métodos paramétricos (Stochastic Frontier Analysis - SFA) y no paramétricos (Free Disposal Hull - FDH y Data Envelopment Analysis - DEA). No obstante, no hay muchos estudios que evalúen la eficiencia del gasto público desde un punto de vista agregado. El Cuadro 1 resume los principales resultados obtenidos en diversos artículos sobre este tema, así como la metodología utilizada, el periodo analizado y los países incluidos, tal y como lo señalan A. Afonso y M. Kazemi (2017). Como se puede ver en el Cuadro, la **mayoría de los resultados obtenidos señalan que hay una relación inversa entre mayor nivel de gasto y eficiencia. Así, las economías podrían tener unos mayores niveles de eficiencia con el mismo nivel de gasto.**

## 2.2. Indicadores de eficiencia del gasto público

### 2.2.1. Los estudios de Afonso y otros investigadores

En el estudio elaborado por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) «Public Sector Efficiency: An International Comparison», la eficiencia pública se puede medir a través de dos indicadores compuestos elaborados a partir de un conjunto de indicadores; por una parte, el **desempeño del sector público** (Public Sector Performance - PSP), definido como el resultado de las actividades del sector público, y la **eficiencia del sector público** (Public Sector Efficiency - PSE), definido como el producto en relación con los recursos empleados.

El desempeño, es decir, la actuación del sector público, queda definida en dos grandes bloques, denominados Indicadores de oportunidad y los tradicionales Indicadores de Musgrave. Los indicadores de oportunidad reflejan el papel del gobierno en la provisión de servicios públicos para todos y se subdividen en cuatro áreas (Administración, Educación, Salud e Infraestructuras Públicas). Los indicadores de Musgrave se subdividen en tres partes: distribución, estabilidad y resultados económicos.

Para calcular la eficiencia del sector público se considera el gasto público como *input* y se relaciona con cada uno de los subniveles del indicador PSP. Así, por ejemplo, se relaciona el gasto público en educación con el desempeño en educación, el gasto en sanidad con el

CUADRO 1

## ALGUNOS ESTUDIOS QUE EVALÚAN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

<i>Autores</i>	<i>Metodología</i>	<i>Países</i>	<i>Periodo</i>	<i>Conclusiones</i>
Herrera y Pang (2005)	FDH, DEA	140 países	1996-2002	Mayores niveles de gasto se asocian con menores niveles de eficiencia
Afonso y St. Aubyn (2005)	FDH, DEA	Países OCDE	2000	Los países podrían obtener mejores resultados con el mismo nivel de gasto
Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005)	FDH	23 países de la OCDE	1990 y 2000	Los gobiernos más pequeños resultaron más eficientes que los más grandes. Los gobiernos más grandes podrían aumentar su eficiencia disminuyendo el gasto
Sutherland <i>et al.</i> (2007)	DEA	Países OCDE	2003	Los gobiernos podrían mejorar su eficiencia al disminuir el gasto y manteniendo constantes los resultados
Afonso y Fernandes (2008)	DEA	278 municipios portugueses	2001	La mayoría de los municipios podrían lograr un mayor nivel de resultados aplicando el mismo nivel de gasto
St. Aubyn <i>et al.</i> (2009)	DEA, SFA	26 UE, Japón y EE.UU.	1998-2001, 2002-2005	Para tener un mejor desempeño, los países no necesariamente necesitan aumentar el gasto, sino gastar de manera eficiente
Afonso, Romero y Monsalve (2013)	DEA	23 países de Latinoamérica y Caribe	2001-2010	Correlación inversa entre eficiencia del gasto público y tamaño del gobierno. Los gobiernos podrían lograr el mismo nivel de producción gastando menos

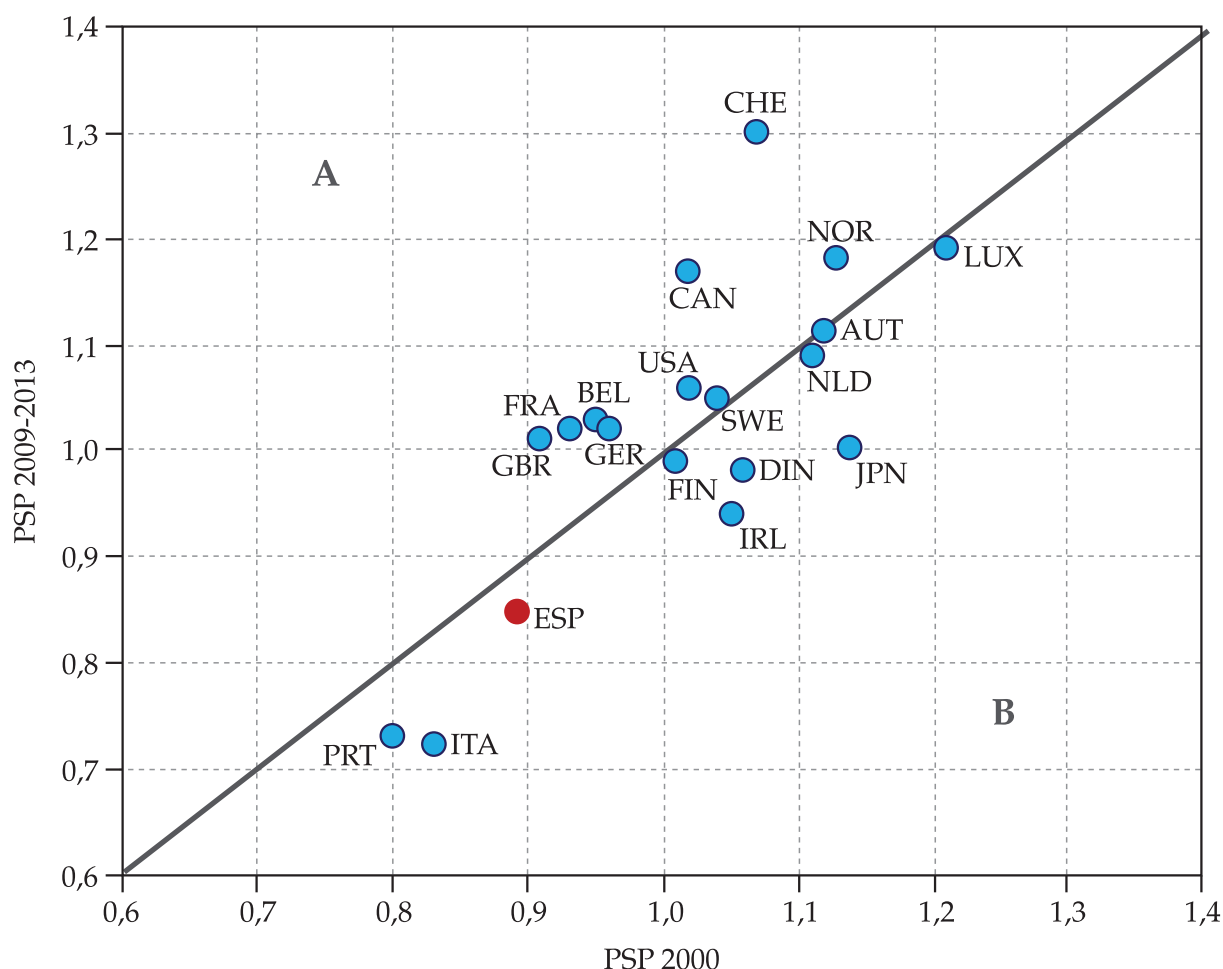
*Fuente:* A. Afonso y M. Kazemi (2017).

desempeño en sanidad, y así sucesivamente. Para el desempeño en estabilidad y en resultados económicos se considera el gasto total. El gasto público se considera en porcentaje del PIB en todos los casos.

En un estudio más reciente de Afonso y Kazemi (2017), se calculan de nuevo los indicadores PSP y PSE para un conjunto de 20 países de la OCDE, con lo que, además de la comparación internacional, se puede observar la evolución para cada país. En los Gráficos 1 y 2 se muestran los resultados obtenidos para los indicadores PSP y PSE, comparando el valor en el año 2000 con el del periodo 2009-2013. **En lo que se refiere al indicador PSP, España obtiene una puntuación por debajo de la media (valor 1,0) con respecto a los países considerados en el estudio y, además, empeora ligeramente respecto al año 2000 (panel B). También en lo que respecta al PSE se sitúa por debajo de la media y apenas varía en los últimos 10 años.**

En el Gráfico 3 se presentan de forma conjunta los valores del PSP y el PSE de los países analizados en el periodo 2009-2013. **España se sitúa en el cuadrante de los países con menos eficacia y menos eficiencia, junto con Portugal e Italia.** En cambio, países como Suiza, Canadá, Noruega y Luxemburgo destacan por formar parte del grupo de los más eficientes y efectivos.

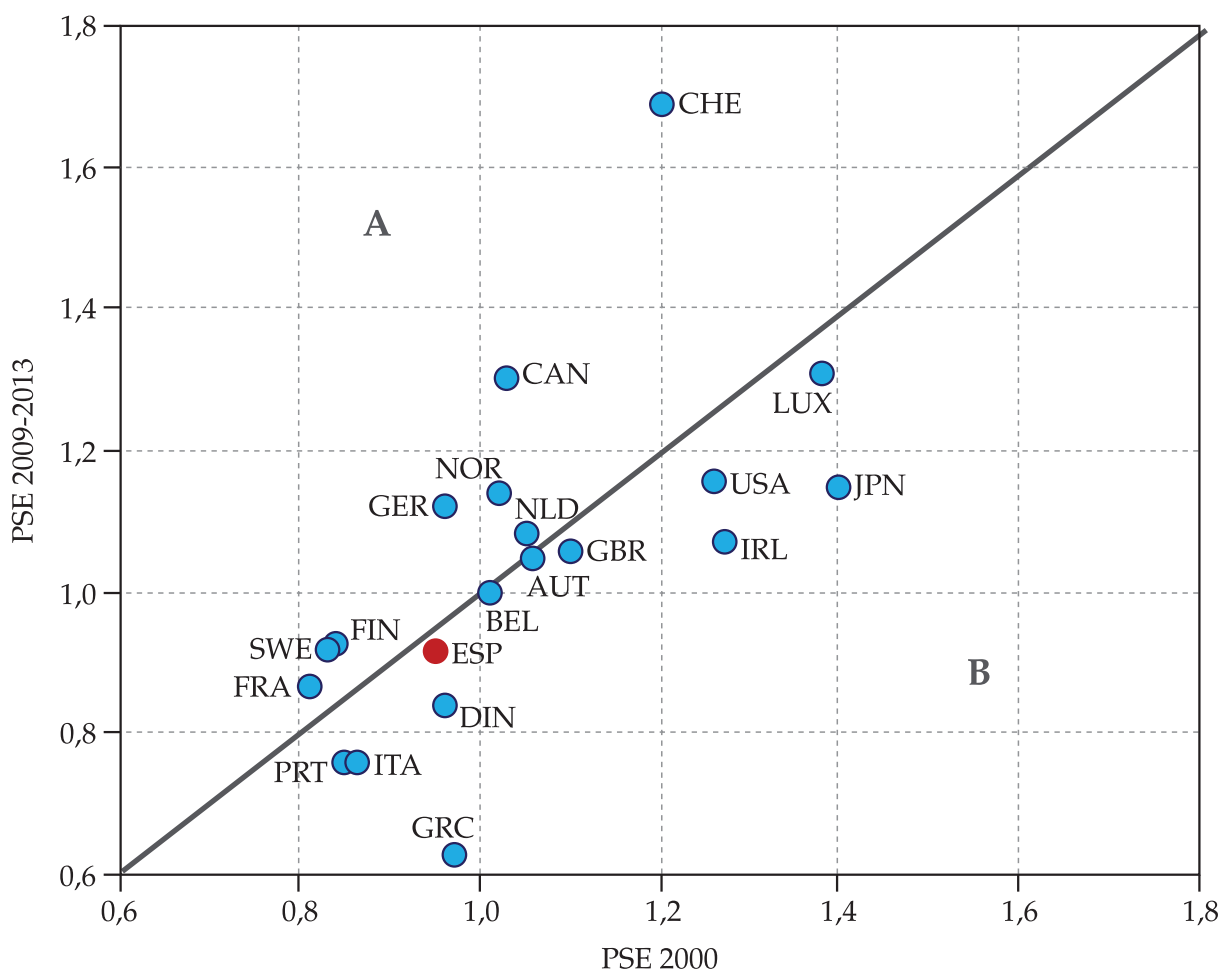
GRÁFICO 1  
DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO (PSP)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Economicos (IEE) a partir de A. Afonso y M. Kazemi (2017).

GRÁFICO 2

## EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO (PSE)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de A. Afonso y M. Kazemi (2017).

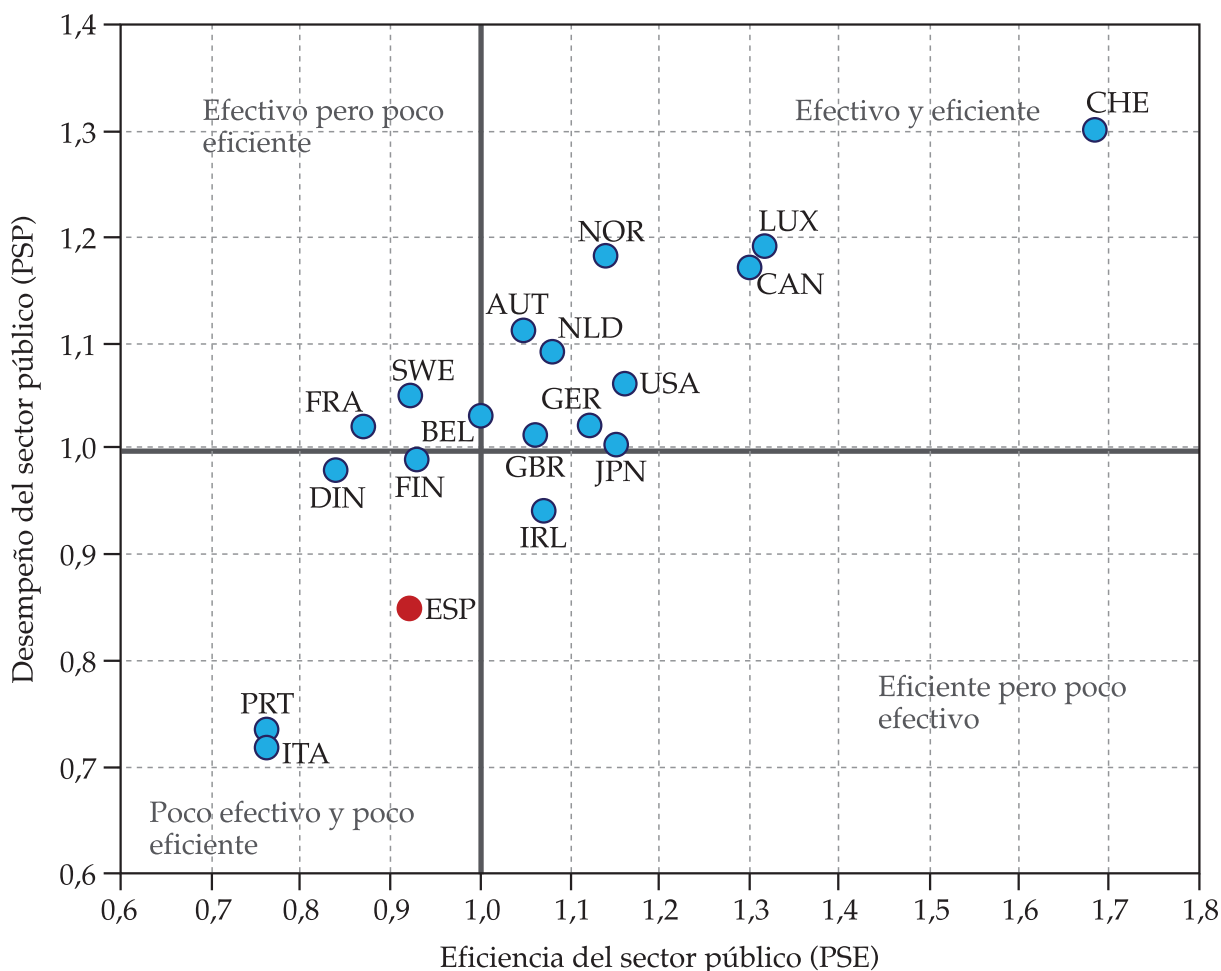
A partir de los indicadores PSP y PSE, se aplica un modelo para construir una frontera de producción con la técnica DEA (Data Envelopment Analysis), donde se obtienen unas puntuaciones de eficiencia. Si la puntuación de eficiencia es igual a 1 se considera que se sitúa en la frontera de producción y, por lo tanto, es el máximo de eficiencia. **La puntuación obtenida por España desde el punto de vista del gasto es de 0,783, lo que supone que podría reducir su gasto en un 21,7% y todavía obtener el mismo nivel de resultados. La puntuación obtenida desde el punto de vista de los resultados es de 0,654, lo que implica que con el mismo nivel de gasto podría incrementar su nivel de resultados un 34,6%.**

La última actualización de estos datos se puede encontrar en Afonso, Jalles y Venâncio (2019), donde calculan de nuevo la eficiencia del sector público para las 36 economías de la OCDE en el periodo 2003-2017. Los resultados siguen siendo similares: en general, la eficiencia de los países mejora entre 2007 y 2017 y, en promedio, el gasto público podría verse reducido en un 32%-34% manteniendo el mismo nivel de resultados. **Con estos últimos datos referidos a 2017,**



GRÁFICO 3

DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO (PSP) Y EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO (PSE)  
2009-2013



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de A. Afonso y M. Kazemi (2017).

la puntuación obtenida por España desde el punto de vista del gasto es de 0,585, lo que supone que podría reducir su gasto en un 41% obteniendo el mismo nivel de resultados si alcanzase un nivel de eficiencia equivalente a los gobiernos más eficientes incluidos en el análisis y que marcan la frontera de producción.

### 2.2.2. Banco Mundial

El análisis de la eficiencia del gasto público desde la perspectiva del Banco Mundial se puede aproximar a través de los **Indicadores Globales de Gobernanza**. Dentro de ellos, el subíndice de eficacia analiza diferentes variables que miden la calidad de la burocracia, la calidad de la educación o el grado de satisfacción con las infraestructuras. El índice oscila entre -2,5 (baja eficacia) y 2,5 (alta eficacia).

Desde el año 1996 hasta el 2005, el índice de España se encuentra en niveles superiores o próximos al 1,5, mientras que a partir del año 2006 hasta el 2018 se ha situado en torno al 1, es decir, el sector público en España ha sufrido una pérdida de eficacia importante, por lo que el margen de mejora en este ámbito es considerable.

En el análisis internacional, al comparar la eficacia del sector público español con la de otros países, España se sitúa por debajo de la media de la OCDE y de otras economías como Estonia, Lituania, Portugal, Francia, Reino Unido o Chile. Dicho índice lo encabeza Suiza, seguido por Finlandia, Noruega, Dinamarca y Holanda. Y por detrás de España se ubican solo nueve economías: República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Italia, Grecia, Turquía y México.

A nivel internacional, España ocupa el puesto 44 de un total de 209 países, perdiendo posiciones respecto a los años anteriores, ya que en 2017 se situó en el puesto 39 y en 2016 en el 36. Si se mira a Europa, España se acomoda en la cola de la UE, ocupando el puesto número 17 en el año 2018, perdiendo puntos respecto al ejercicio 2017 (puesto 15) y al año 2016 (puesto 14). Quienes encabezan esta lista europea en el año 2018 son Finlandia, Dinamarca, los Países Bajos y Suecia.

### 2.2.3. Foro Económico Mundial

El análisis de la eficiencia del gasto público también se puede realizar a partir del Informe de Competitividad Global, elaborado por el Foro Económico Mundial. En este informe, cuya última edición disponible corresponde a 2019, se incluye el **Índice Global de Competitividad 4.0**.<sup>5</sup> Este índice está formado por doce pilares, y uno de ellos se refiere a Instituciones. Dentro de este último, se incluyen dos categorías relativas específicamente al sector público, el indicador de **Desempeño del sector público** y el indicador de **Orientación futura del gobierno**. Para cada indicador, con una escala de 0 a 100, se indica el grado de avance de una economía hacia el estado ideal o «frontera», representado por el valor máximo, 100.

**Teniendo en cuenta el Índice de Competitividad Global de España, esta se sitúa en el puesto número 23 de un total de 141 países en 2019.** Sin embargo, analizando el indicador de Instituciones, que alcanza el valor 65,1 (sobre 100), se quedaría en la posición 28, la misma que en 2018. En cambio, en las categorías relacionadas con las Administraciones Públicas, España se encuentra más rezagada, ya que en el indicador de Desempeño del sector público está en la posición 37, tras obtener un valor de 59,6, mientras que en la relativa a Orientación futura del gobierno se halla en la posición 46, con un valor de 59,5 (sobre 100). Dentro de estos indicadores, hay que señalar otros subindicadores en los que, según este índice, España tiene un largo camino por recorrer: en eficiencia del marco regulatorio en la gestión de conflictos sitúa a España en el puesto 63; en exceso de regulación deja a España en el puesto número 114; y en la visión a largo plazo del gobierno tampoco deja a España en buen lugar, en el puesto 121 sobre

---

<sup>5</sup> En el año 2018 se estableció por primera vez el calificativo de 4.0, haciendo referencia a la tecnología implementada en los diferentes pilares que componen el índice.

141. No obstante, también se debe destacar, en cambio, que, en la capacidad del gobierno de adaptación a las TIC, España obtiene un quinto puesto.

Entre los países situados en los primeros puestos del indicador agregado de Instituciones y de los relativos a Desempeño del sector público y Orientación futura del Gobierno, destacan Finlandia, Singapur, los Países Bajos, Suiza, Dinamarca y Luxemburgo. Entre los principales países europeos, España solo se encuentra por encima de Italia en estos tres indicadores.

#### 2.2.4. Institute for Management Development (IMD)

Por último, cabe destacar el **Ranking de Competitividad Mundial elaborado por el International Institute for Management Development (IMD)** asociado a la Universidad de Lausana y cuyo socio en España es CEOE, que aborda la competitividad de los países participantes a partir de cuatro áreas: Resultados Económicos, Eficiencia del Sector Público, Eficiencia Empresarial e Infraestructuras.

España alcanza la posición 36, de un total de 63 economías analizadas. Su mejor *ranking* lo alcanza en el área de Infraestructuras, donde se sitúa en el puesto 26, y **la peor posición se da en el área de Eficiencia del Sector Público, donde se sitúa en la 40**, con una puntuación de 55,9 (el máximo es 100). En relación con la Eficiencia del sector público, entre los países de la UE, solo Dinamarca, los Países Bajos y Luxemburgo entran en el *top* diez internacional. Asimismo, destacan para bien Suecia, Irlanda y Finlandia, mientras que España, Francia, Italia o Grecia figuran en puestos inferiores.

### 2.3. El Índice IEE de eficiencia del gasto público

Una vez analizados los distintos indicadores de eficiencia del sector público, en los que queda patente que España todavía tiene mucho camino por recorrer en este ámbito, se ha realizado un ejercicio adicional, consistente en la elaboración de un indicador compuesto, el **Índice IEE de eficiencia del gasto público**, a partir de los indicadores analizados anteriormente, aglutinando así la información recopilada procedente de todos ellos. En concreto, se ha partido de los indicadores parciales siguientes: el índice de eficacia del sector público, incluido en los Indicadores Globales de Gobernanza, publicados por el Banco Mundial, cuyo último dato corresponde a 2018; el indicador de desempeño del sector público, incluido en el Índice Global de Competitividad, publicado por el Foro Económico Mundial, con datos para el año 2019; el índice de eficiencia del sector público, incluido en el Ranking de Competitividad Mundial, elaborado por el International Institute for Management Development (IMD), y publicado en 2019; y el indicador de eficiencia del sector público, elaborado por Afonso, Jalles y Venâncio (2019), cuyos últimos datos se refieren al año 2017.

El Índice IEE de eficiencia del gasto público se ha realizado para los 36 países que integran la OCDE, dado que este grupo es precisamente el colectivo de países que aparece en todos los

indicadores parciales que se han utilizado para su elaboración. Asimismo, se ha calculado la media aritmética de la OCDE y de la UE, a modo de referencia. El Índice IEE de eficiencia del gasto público es un indicador con base OCDE igual a 100, de forma que aquellos países con puntuación mayor a dicha cifra muestran una mayor eficiencia del sector público que la media de la OCDE, mientras que los países con puntuación inferior a 100 son los que presentan una menor eficiencia del sector público en relación con la OCDE.

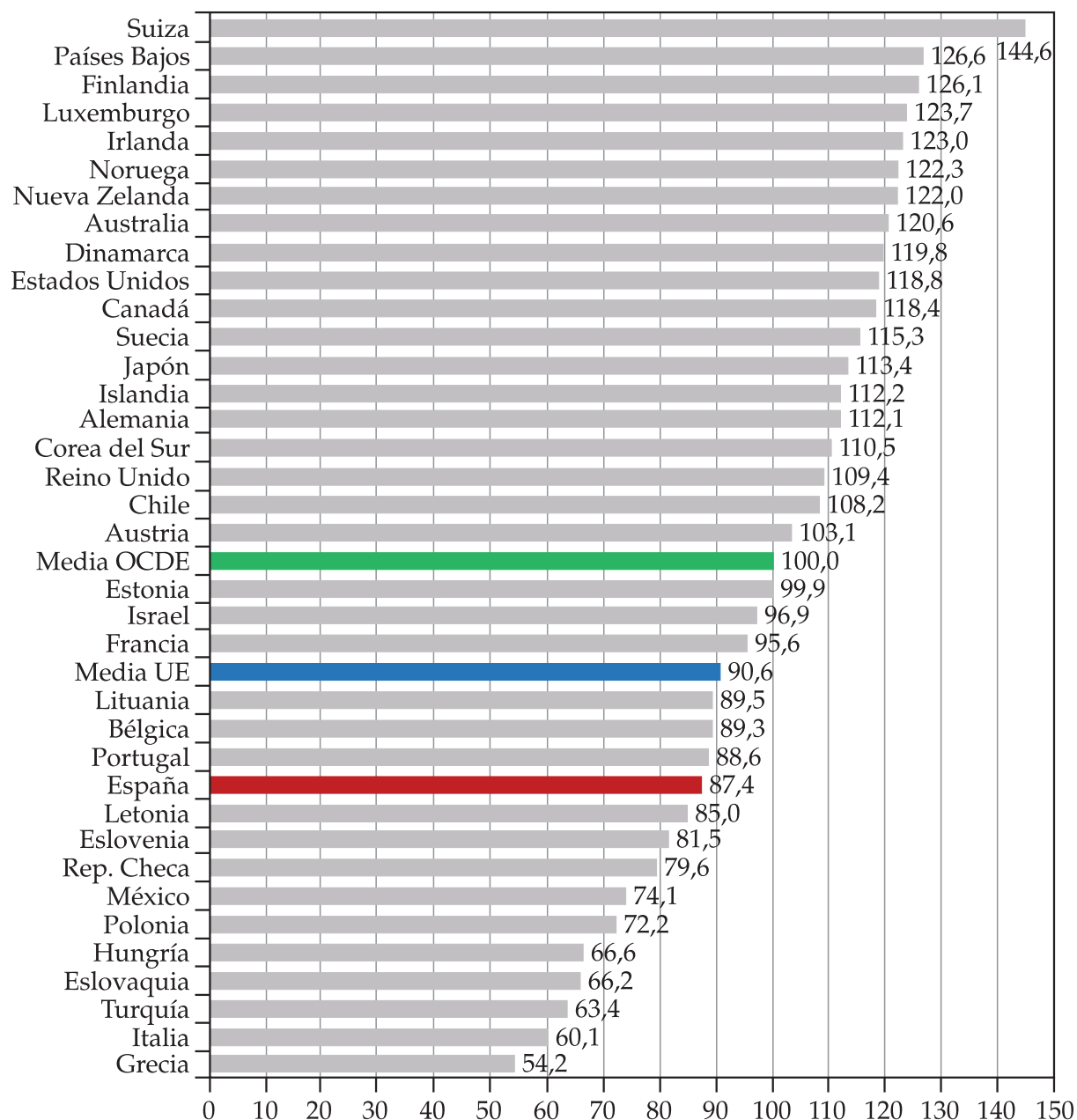
En el Cuadro 2 al final de este apartado se muestran los indicadores utilizados para la elaboración del Índice IEE de eficiencia del gasto público. En concreto, para cada indicador parcial se presenta la puntuación obtenida por cada uno de los países de la OCDE, junto con la posición en el *ranking* global de dicho indicador, es decir, en la clasificación de todos los países analizados por cada indicador. Así, por ejemplo, España obtuvo una puntuación de 55,9 sobre 100 en el indicador de eficiencia del sector público del IMD, lo que le situó en la posición 40 de un total de 63 países. Las dos últimas columnas del Cuadro se refieren al Índice IEE de eficiencia del gasto público, y muestran, igualmente, tanto la puntuación obtenida por cada uno de los países como su situación en la clasificación de los 36 países analizados.

**El Índice IEE de eficiencia del gasto público**, que aparece en el Gráfico 4, **es liderado por los países nórdicos y centroeuropeos**. Por este orden, Suiza, Países Bajos, Finlandia, Luxemburgo, Irlanda y Noruega obtienen las mayores puntuaciones en materia de eficiencia del gasto público, superando todos ellos el valor 122, y destacando Suiza especialmente, ya que alcanza una puntuación de 144,6. Mientras, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Canadá son los países no europeos con mejor clasificación en el *ranking*, entre los puestos 7 y 11 de un total de 36 países.

Por su parte, **España obtiene una puntuación de 87,4 y se sitúa en la posición 26, en la zona media baja del Cuadro**. De este modo, nuestro país se sitúa **cerca, aunque por debajo, de la media de la Unión Europea**, que obtiene una puntuación de 90,6. Sin embargo, **España está más alejada de la media 100 de la OCDE**. De hecho, España obtiene una puntuación más baja que la mayor parte de los principales países de la UE, especialmente nórdicos y centroeuropeos. Nuestro país también registra un menor desempeño en materia de eficiencia del gasto público frente a la mayoría de los países del continente americano (tanto del norte como del sur) y frente a los países asiáticos analizados (Japón y Corea del Sur). Mientras, cabe destacar que **España solo obtiene una mejor posición que otros países en relación con algunos de Europa del Este (como Polonia, República Checa o Hungría), otros países mediterráneos (como Italia, Grecia o Turquía), y México en el continente americano**.

Del análisis realizado, se concluye, **según el Índice IEE de eficiencia del gasto público, que España no obtiene una posición favorable en este ámbito en un contexto internacional, situándose por debajo de la media de la UE y, especialmente, de la media de la OCDE**. Nuestro país es superado por gran parte de los países desarrollados, al quedar ubicado en la zona media baja de la clasificación, lo que lo sitúa a gran distancia de aquellos con las mejores prácticas. En concreto, según el Índice IEE de eficiencia del gasto público, **España tendría que mejorar la eficiencia de su gasto público un 66% para alcanzar al país con las mejores prácticas dentro de la OCDE (Suiza)**. Respecto a la media de la UE, la eficiencia del gasto público español

GRÁFICO 4  
 ÍNDICE IEE DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO  
 (BASE OCDE = 100)



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

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE).

debería crecer en un 4%, mientras que debería mejorar en un 14% para lograr los niveles del promedio de la OCDE, aunque este avance debería ser mayor según algunos de los indicadores parciales, por ejemplo, del 25% de acuerdo con el indicador de eficacia del sector público del Banco Mundial. Ante este escenario, es evidente que España tiene un amplio margen por delante para tratar de mejorar la eficiencia de su gasto público, lo que redundaría en beneficio, no solo de la Administración Pública, sino de toda la sociedad española en general.

## CUADRO 2

EL ÍNDICE IEE DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y LOS INDICADORES DE EFICIENCIA UTILIZADOS EN SU ELABORACIÓN  
(Países de la OCDE)

FUENTE:	Banco Mundial (Indicadores Globales de Gobernanza)		Foro Económico Mundial (Informe de Competitividad Global)		IMD (Informe de Competitividad Mundial)		Afonso, Jalles y Venâncio (2019) (Taxation and Public Spending Efficiency)		Instituto de Estudios Económicos (IEE)	
NOMBRE INDICADOR:	Eficacia del sector público		Desempeño del sector público		Eficiencia del sector público		Eficiencia del sector público		ÍNDICE IEE DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO	
AÑO:	2018		2019		2019		2017		2019	
VALORES DEL ÍNDICE:	Índice entre -2,5 y +2,5		Índice entre 0 y 100		Índice entre 0 y 100		Índice entre 0 y 1		Índice Base OCDE = 100	
PAÍSES	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global	Valor	Posición en ranking global
Suiza	2,04	2/209	76,0	6/141	93,2	4/63	1,000	1/36	144,6	1/36
Países Bajos	1,85	8/209	77,1	5/141	81,9	9/63	0,726	7/36	126,6	2/36
Finlandia	1,98	3/209	82,5	2/141	75,4	17/63	0,648	12/36	126,1	3/36
Luxemburgo	1,78	10/209	74,4	9/141	81,6	10/63	0,717	9/36	123,7	4/36
Irlanda	1,42	22/209	65,0	30/141	80,8	11/63	1,000	1/36	123,0	5/36
Noruega	1,89	6/209	70,4	16/141	85,0	7/63	0,631	15/36	122,3	6/36
Nueva Zelanda	1,67	14/209	73,8	11/141	82,5	8/63	0,727	6/36	122,0	7/36
Australia	1,60	16/209	66,0	28/141	78,5	13/63	0,856	2/36	120,6	8/36
Dinamarca	1,87	7/209	73,3	12/141	85,2	6/63	0,540	24/36	119,8	9/36
Estados Unidos	1,58	17/209	75,8	7/141	68,5	23/63	0,814	3/36	118,8	10/36
Canadá	1,72	12/209	67,0	21/141	78,3	14/63	0,723	8/36	118,4	11/36
Suecia	1,83	9/209	69,3	18/141	77,4	16/63	0,563	22/36	115,3	12/36
Japón	1,68	13/209	72,5	13/141	56,9	38/63	0,770	4/36	113,4	13/36
Islandia	1,47	19/209	62,8	32/141	78,0	15/63	0,740	5/36	112,2	14/36
Alemania	1,62	15/209	71,0	14/141	68,9	22/63	0,659	11/36	112,1	15/36
Corea del Sur	1,18	34/209	63,6	31/141	62,1	31/63	1,000	1/36	110,5	16/36
Reino Unido	1,34	26/209	74,0	10/141	70,4	19/63	0,688	10/36	109,4	17/36
Chile	1,08	39/209	58,2	43/141	66,9	26/63	1,000	1/36	108,2	18/36
Austria	1,45	20/209	65,6	29/141	65,5	28/63	0,602	16/36	103,1	19/36
Estonia	1,19	33/209	66,3	26/141	66,9	27/63	0,634	14/36	99,9	20/36
Israel	1,21	30/209	61,3	35/141	63,4	30/63	0,634	14/36	96,9	21/36
Francia	1,48	18/209	66,7	24/141	51,2	48/63	0,520	25/36	95,6	22/36
Lituania	1,07	41/209	56,1	49/141	63,7	29/63	0,564	21/36	89,5	23/36
Bélgica	1,17	35/209	54,7	53/141	57,6	36/63	0,582	18/36	89,3	24/36
Portugal	1,21	29/209	52,6	61/141	57,0	37/63	0,571	19/36	88,6	25/36
<b>España</b>	<b>1,00</b>	<b>44/209</b>	<b>59,6</b>	<b>37/141</b>	<b>55,9</b>	<b>40/63</b>	<b>0,585</b>	<b>17/36</b>	<b>87,4</b>	<b>26/36</b>
Letonia	1,04	43/209	49,7	79/141	59,8	33/63	0,565	20/36	85,0	27/36
Eslovenia	1,13	36/209	48,1	84/141	56,2	39/63	0,483	27/36	81,5	28/36
Rep. Checa	0,92	46/209	44,0	99/141	59,6	34/63	0,549	23/36	79,6	29/36
México	-0,15	110/209	52,9	59/141	48,1	52/63	1,000	1/36	74,1	30/36
Polonia	0,66	53/209	51,5	66/141	54,1	44/63	0,468	28/36	72,2	31/36
Hungría	0,49	63/209	48,1	83/141	53,1	45/63	0,458	29/36	66,6	32/36
Eslovaquia	0,71	52/209	42,6	103/141	42,6	57/63	0,496	26/36	66,2	33/36
Turquía	0,01	97/209	57,1	46/141	42,7	55/63	0,640	13/36	63,4	34/36
Italia	0,41	67/209	45,3	96/141	44,1	53/63	0,446	30/36	60,1	35/36
Grecia	0,34	72/209	45,8	92/141	34,4	60/63	0,423	31/36	54,2	36/36
<b>Media OCDE-36</b>	<b>1,25</b>		<b>62,2</b>		<b>65,2</b>		<b>0,667</b>		<b>100,0</b>	
<b>Media UE-28</b>	<b>1,08</b>		<b>58,6</b>		<b>61,1</b>		<b>0,586</b>		<b>90,6</b>	

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de datos del Banco Mundial, Foro Económico Mundial, IMD y Afonso y otros (2019).

### 3. Propuestas de mejora de la eficiencia del gasto público en España. Ejemplos de buenas prácticas

El aumento de la eficacia y eficiencia se puede conseguir tanto mejorando la asignación del gasto en las diferentes políticas, como generando una mayor eficacia del gasto en cada política. En este ámbito, cabe mencionar los trabajos recientes de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Este organismo ha elaborado un proceso de revisión del gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas, conocido como Spending Review, con la finalidad de detectar posibles ineficiencias y solapamientos entre Administraciones Públicas. El Plan de Acción se ha diseñado teniendo en cuenta los principios comunes del Eurogrupo, como son un compromiso político firme y duradero, diseño e implementación, seguimiento y comunicación, y coherencia en la planificación presupuestaria. Desde el IEE se considera esta iniciativa muy valiosa, ya que, por primera vez en España, se lleva a cabo una evaluación rigurosa y externa de las políticas públicas. Estas prácticas contribuyen a que el sector público sea más transparente, accesible, comprensible y comparable.

A pesar de los avances, España no destaca en la utilización de mecanismos para la evaluación de las políticas públicas. La OCDE, en su publicación *Survey on Policy Evaluation* del año 2018, recoge una serie de mecanismos de evaluación para un total de 35 países. España está entre los 7 países que no llevan a cabo ninguna de las medidas analizadas en dicho informe.

CUADRO 3

#### MECANISMOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PORCENTAJE DE PAÍSES QUE LOS IMPLEMENTAN

<i>Mecanismos de evaluación de políticas</i>	<i>% de países que los implementan</i>	<i>España</i>
Incorporar resultados de la evaluación en el ciclo presupuestario	60%	NO
Discusión de resultados en el Consejo de Ministros	31%	NO
Uso de la Plataforma de Coordinación para promover la evaluación	31%	NO
Mecanismo de respuesta de la gestión institucional	29%	NO
Sistema de calificación de la solidez de los resultados	9%	NO
Otros	26%	NO

*Fuente:* Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de información de OCDE (2018) *Survey on Policy Evaluation*.

#### 3.1. Áreas de mejora

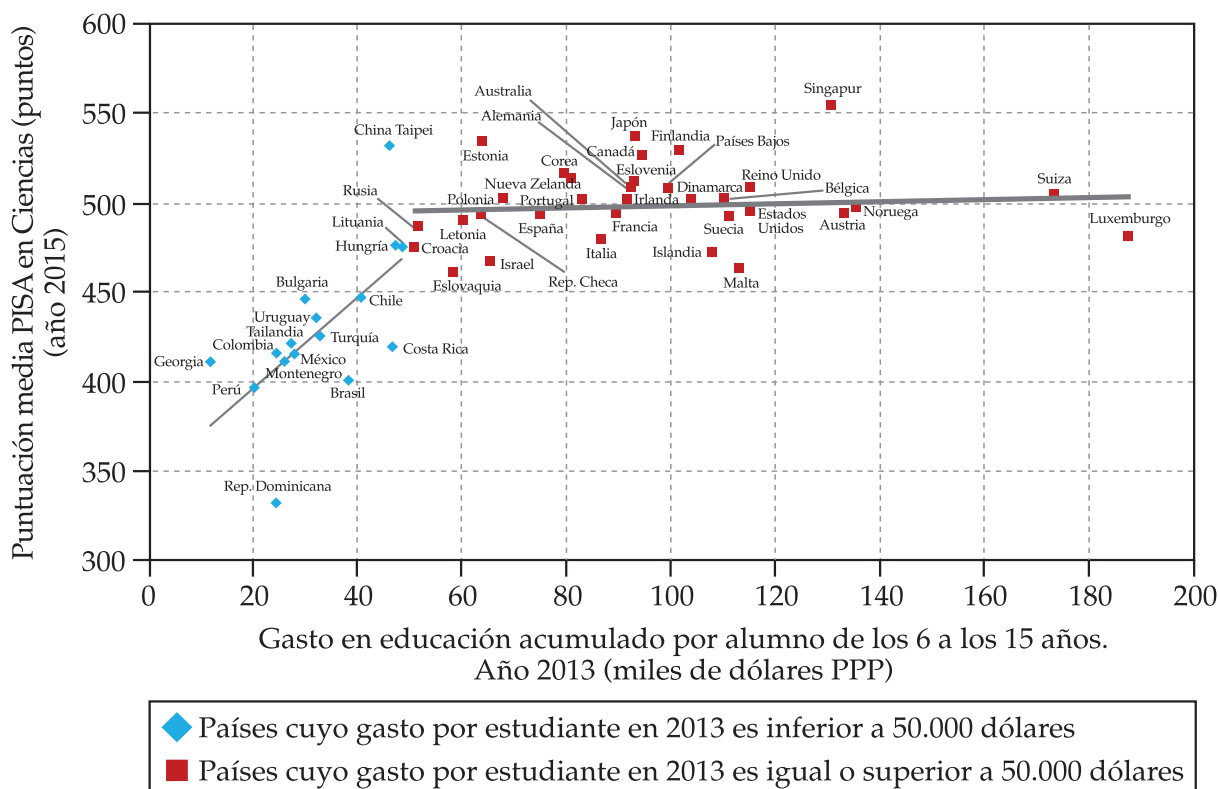
##### 3.1.1. Educación

España todavía tiene recorrido para mejorar la eficiencia en materia de educación. Nuestro país tiene una elevada tasa de abandono escolar. Según Eurostat, es la más alta de la Unión Europea, con un 17,9% en 2018, muy lejos de la media europea (10,6%). Además, analizando los

datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional sobre el gasto total por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas), España gasta un 9,9% menos que la media de la OCDE y un 11,5% menos que la media europea, según datos de 2016. Sin embargo, si se miden los recursos destinados a educación en función de su renta, el gasto anual (público y privado) en educación por alumno en porcentaje del PIB per cápita en España es similar al de la OCDE y al de la UE (25,8% en España, 25,9% en la OCDE y 25,6% la media europea).

A priori podría pensarse que cuanto más elevado sea el gasto en educación, mayor será la calidad del sistema y mejores los resultados obtenidos. Un informe de la OCDE revela que, en aquellos países con un nivel bajo de gasto por alumno, que suelen ser aquellos con menor renta per cápita, un aumento de los recursos asignados a educación conduce a una mejora en los resultados de los alumnos. Sin embargo, a partir de determinado nivel de gasto, que la OCDE estima en 50.000 dólares de gasto educativo acumulado por estudiante, no se encuentra evidencia alguna de mejora en el desempeño de los alumnos cuando se aumenta la asignación para educación. Como puede verse en el Gráfico 5, el desembolso acumulado por estudiante en España de edad comprendida entre 6 y 15 años asciende a los 74.947 dólares, según los datos de 2013. Incluso, España presenta unos resultados inferiores a los que le corresponderían con dicho nivel de gasto. Los datos más recientes, ya disponibles para España, muestran

GRÁFICO 5  
GASTO ACUMULADO POR ESTUDIANTE DE 6 A 15 AÑOS  
Y PUNTUACIÓN PISA EN CIENCIAS



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir de la Base de Datos PISA 2015 (OCDE).



que, aunque el nivel de gasto ha aumentado hasta los 83.032 dólares, los resultados en ciencias, según PISA, han bajado desde los 493 puntos en 2015 a 483 puntos en 2018.

Además, los datos muestran que el coste por alumno del sector privado es mucho más bajo en todos los niveles educativos que el desembolso observado en los centros de titularidad pública. La media para todos los alumnos en España es de 3.459 dólares en la esfera privada y 8.601 dólares en el ámbito público, según datos de la OCDE referentes a 2014.

A pesar de la reducción del peso del gasto público educativo sobre el total de este tipo de desembolsos, los resultados en los centros públicos han mejorado notablemente. Sin embargo, recientemente se publicó un informe elaborado por la propia OCDE en el que se hacía una evaluación de veinte centros educativos privados. La conclusión era muy significativa: en todas las categorías evaluadas, los centros privados obtenían puntuaciones notablemente superiores al promedio de los centros públicos.

Si analizamos los *rankings* mundiales, se observa cómo el rendimiento de los centros universitarios gestionados por el sector público no obtienen una buena posición. En el Academic Ranking of World Universities de 2019, la primera universidad española se sitúa entre la 151 y la 200, muy lejos de los primeros centros a nivel mundial. Sin embargo, algunas universidades privadas españolas se encuentran entre las más destacadas del mundo, como es el caso de la Universidad de Navarra o la IE University, que se encuentran entre las 50 mejores universidades, según la Encuesta Global de Empleabilidad publicada por *The New York Times*. Estos números coinciden con los ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, en donde se observa que la tasa de actividad y de empleo es mayor para los titulados de universidades privadas (94,1% y 81,8%) que la observada en las universidades públicas (93,5% y 74,6%). Además, la tasa de paro en las primeras es del 13,1%, frente al 20,2% de las segundas.

En el segmento de las escuelas de negocio, donde sí existe un alto grado de libertad, España destacaba notablemente, puesto que, según el *ranking* elaborado por el Financial Times para este tipo de educación, la mejor escuela de negocios del mundo se sitúa en España (IESE Business School). Además, tanto IE Business School como ESADE ocupan posiciones muy destacadas en este mismo índice.

### 3.1.2. Políticas activas de empleo

En cuanto a las políticas activas de empleo, la AIReF estima entre 6.100 y 6.500 millones de euros la partida de gasto que se destina en España a ese fin y constata que no ha habido mejora en la salida al mercado laboral de los participantes de uno de sus programas, PREPARA, durante los seis meses que dura la prestación. Por esta razón, se propone implementar propuestas que detecten las necesidades de los demandantes para vincular la oferta y demanda de empleos. Del mismo modo, sugiere incorporar la evaluación como práctica habitual para poder tomar decisiones basadas en la evidencia.

España se ha quedado a la cola frente a sus vecinos europeos. Así, frente a los 4.089 euros que gastó Alemania en políticas activas de empleo en 2017 por cada desempleado, o los 2.752 euros que destina Francia, el gasto en España baja a 470 euros. Además, incluyendo a otros países como Australia, Bélgica y Finlandia, todos ellos han abordado diversos procesos de reformas para gestionar las políticas activas de empleo y adaptarse a las necesidades del mercado laboral; cuentan con el apoyo de los agentes sociales para planificarlas; han desarrollado mecanismos de integración de las políticas activas con las pasivas —las prestaciones por desempleo—, y tienen modelos de evaluación para analizar y mejorar los resultados.

El Tribunal de Cuentas propone una serie de medidas para mejorar la eficiencia en la entrega de este tipo de prestaciones por parte del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE): coordinarse con la Tesorería General de la Seguridad Social para estar actualizado en cuanto a las empresas que se dan de baja o son insolventes, intercambiar información con el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), así como con el Registro Civil para evitar el pago a fallecidos, coordinarse con los servicios de empleo autonómicos, con los bancos, etc.

### 3.1.3. Administración local

En el año 2014, el gobierno español anunció a la Unión Europea que estimaba un ahorro de 8.000 millones de euros derivado de la consolidación de Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes y de la concentración de la gestión de servicios municipales en consistorios de menos de 20.000 habitantes. Por su parte, la Federación Española de Municipios y Provincias ha estimado que mejorar los procesos de organización de la escala local y de las diputaciones podría conllevar un ahorro de hasta 40.000 millones de euros.

## 3.2. Ejemplos de buenas prácticas

### 3.2.1. Digitalización del sector público

Como ejemplo de buena práctica desarrollada en la Unión Europea recientemente, sobresale Estonia. Estonia crecía a tasas superiores al 5% desde principios del siglo XXI hasta 2007. El año siguiente sufrió una disminución del PIB equivalente al -5,8% y al -14,7% en 2009 debido a la crisis. A pesar de esta gran caída, el gobierno estonio logró que las cuentas públicas a largo plazo no salieran tan perjudicadas. La razón principal de su éxito fue una transformación digital de su Administración.<sup>6</sup> Más de 2.300 servicios públicos y privados están registrados en una plataforma de intercambio de información, de manera que el objetivo es que ningún dato debe ser pedido más de una vez por cualquier tipo de Administración, lo que lleva a una inevitable agilización de los trámites.

El Índice de Digitalización de la Economía y de la Sociedad (DESI en inglés), elaborado por la Comisión Europea, sitúa a Estonia en la segunda posición (tras Finlandia) en cuanto a servicios

---

<sup>6</sup> Liiv, I. (2017).

públicos digitales, y a los Países Bajos en el tercer puesto. España también recibe una buena calificación, en concreto, la cuarta posición, mientras que Dinamarca ocupa la quinta posición.

### 3.2.2. Sanidad

En la región valenciana compiten hospitales de gestión pública y privada, siendo notables las diferencias de gasto entre unos y otros. La Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana ha evaluado el desempeño de los hospitales de la región a través de diversos informes. El ahorro derivado de este tipo de gestión alcanza el 30%.

Otra de las regiones donde conviven hospitales de titularidad pública gestionados directamente por la Comunidad y centros en donde varios de sus servicios han sido externalizados es la Comunidad de Madrid. Según los datos de la propia Consejería de Sanidad, el ahorro generado por los hospitales públicos madrileños que han sido concesionados a la gestión privada se sitúa entre el 20% y el 30%, cifras similares a las de la Comunidad Valenciana.

Si se aplicara este tipo de gestión al resto de hospitales en toda España se llevarían a cabo importantes ahorros. Según el último informe del gasto en el Sistema Nacional de Salud, los ciudadanos destinaron, en 2015, unos 99.974 millones de euros a la sanidad. De esta cifra, el 71% se refiere al gasto público en salud y 41.897 millones de euros corresponden a hospitales de dicha red. Aplicando a dicho segmento un ahorro similar al observado en el modelo valenciano, se puede conseguir una reducción de gasto equivalente a 9.000 millones de euros.

Por lo tanto, parece clave fomentar la colaboración público-privada en la prestación de servicios, externalizando aquellas actividades de las Administraciones Públicas que puedan realizarse conjuntamente con el sector privado, proporcionando mayor eficiencia en costes y calidad de los servicios, y una mayor flexibilidad y agilidad en estos.

### 3.2.3. Función pública

En Alemania se llevaron a cabo una serie de reformas en el año 2005, donde se flexibilizaron los horarios y se renovaron los sistemas retributivos, de forma que se evaluase mejor el rendimiento de cada empleado del sector público. Dos años más tarde se siguió avanzando en el sistema de remuneración por objetivos, lo que permite a los empleados públicos incrementar su sueldo hasta un 10% en función de sus objetivos.

En Holanda, se reordenó la plantilla reduciéndose en más de 12.000 personas. Además, se introdujeron medidas de flexibilización para los horarios y programas de los empleados públicos, teniendo una valoración clara por objetivos cumplidos.

Otro de los países que ha llevado a cabo un plan para mejorar la productividad en los empleados públicos ha sido Finlandia. En el año 2004 presentó un plan con más de 200 medidas,

que consistían en la reordenación de procesos, logrando una reducción de casi 10.000 personas en 7 años y 6.000 cambiaron de posición.

También se debería aumentar el buen gobierno de las Administraciones, agilizando los trámites burocráticos y mejorando la protección a los denunciantes. A su vez, para evitar los cambios de los órganos de dirección de los organismos públicos, se podría profesionalizar el puesto de la dirección y así dar una imagen de mayor independencia, estabilidad y visión a largo plazo. Asimismo, se podría hacer más participe a los usuarios en la prestación de los servicios públicos.

#### 3.2.4. Administración paralela

Del mismo modo, se podría mejorar la eficiencia a través de la reducción de la Administración paralela, es decir, racionalizar organismos públicos que operan bajo un escaso control. Un ejemplo práctico fue el que estableció la Comisión para la Reforma de las Administraciones (CORA) entre 2013 y 2015 en España, y que supuso un excedente de 30.500 millones de euros para el conjunto de las Administraciones y un ahorro de 3.500 millones para los ciudadanos y las empresas.

### 3.3. Algunas recomendaciones

A la vista de estos ejemplos, para mejorar la eficiencia del sector público es necesario:

- **Llevar a cabo una reflexión profunda sobre el modelo competencial entre Administraciones Públicas para mejorar su funcionamiento a través de:**
  - El estudio de las duplicidades entre todos los niveles de las Administraciones Públicas para evitar las ineficiencias, mejorar la coordinación y reducir gastos improductivos.
  - La realización de un ejercicio de *benchmarking* dentro de la Administración Local y Autónoma. Dado que existe la evidencia de que hay Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Ayuntamientos (CC.LL.) que están mejor gestionados que otros, deben ponerse de manifiesto aquellas prácticas que mejoran la gestión de los distintos niveles de las Administraciones Públicas y buscar los mecanismos necesarios para poder implementarlas.
- **Ver el modo de reducir los organismos, agencias y empresas públicas de las Administraciones Públicas**, sobre todo, aquellos que prestan servicios que no obedecen ni a criterios de necesidad ni de mejora de la eficacia.
- **Que se realice una mayor provisión de servicios públicos por parte del sector privado.** En el apartado siguiente se analiza con mayor detalle esta propuesta.
- **Mantener una supremacía de los criterios de racionalidad y disciplina presupuestaria en algunos servicios públicos.** En este sentido, llama la atención que se hayan aumentado las

tasas en algunos servicios públicos para acercarlos a su coste real (tasas universitarias, medicamentos), pero que estas medidas no se han visto acompañadas de reformas que mejoren la eficiencia y gestión de la prestación de dichos servicios.

- **Realizar una evaluación permanente del gasto público:**
  - **Primar la evaluación de las medidas que supongan un mayor gasto público.** En un entorno de recursos limitados, la decisión de qué políticas o qué actividades deben ser evaluadas en primer lugar no debe guiarse por criterios subjetivos, sino que deben primarse criterios que permitan potenciar la mejora de la eficiencia en el gasto público y, por tanto, en primer lugar, debiera acometerse la evaluación de aquellas actividades que conlleven un mayor nivel de gasto público.
  - **La generalización de la evaluación coste-beneficio,** no solo en el inicio de la actividad, sino a lo largo de su existencia, realizando comparaciones frente a las mejores prácticas nacionales e internacionales. La evaluación debe tener en cuenta no solo los recursos empleados, sino también los resultados obtenidos.

#### 4. La colaboración público-privada como palanca de eficiencia

##### 4.1. *El marco institucional de la subcontratación del sector público*

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público reforma en profundidad el sistema de subcontratación en contratos administrativos. Con la nueva norma **la subcontratación ha pasado de ser una facultad del órgano de contratación a constituirse en instrumento para el fomento de la competencia, permitiendo en mucha mayor medida el acceso de las pymes a la contratación pública y estableciendo un régimen mucho más favorable y garantista para el pequeño y mediano empresario.**

Así, la Ley viene a suprimir el porcentaje máximo de subcontratación del 60% del importe de la adjudicación, en el caso de ausencia de limitación en el propio pliego, e introduce medidas que garantizan los pagos a los subcontratistas, entre las que destaca la posibilidad de establecer en los pliegos que la Administración les pague directamente. Además, se establece que, salvo para contratos secretos o reservados o por motivos de seguridad del Estado, en ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer que se produzca una restricción efectiva de la competencia.

Como conclusión, en el sector público se potencia la subcontratación en tanto supone una mayor posibilidad de acceso de todas las empresas, incluidas medianas y pequeñas, al ámbito de la contratación pública, convirtiéndose así en un instrumento fundamental y que no solo no se limita, sino que se fomenta.

Por los mismos motivos, también es defendible que la subcontratación privada no se limite, ya que cumple la misma finalidad que en el sector público, como es la de permitir a pequeñas

y medianas empresas acceder a parte de la realización de unos trabajos o prestación de servicios que, por sí mismas, no serían capaces de realizar en su integridad.

Sin embargo, **la subcontratación en el ámbito público se ve a veces desplazada por la utilización abusiva de las encomiendas de gestión**. La encomienda de gestión es un instrumento jurídico en virtud del cual un órgano administrativo o una entidad del sector público encarga a otra Administración o a otra entidad del sector público la realización de una determinada actividad o prestación de servicio sin cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio.

Lo relevante es que dicha actuación no reviste la naturaleza jurídica de un contrato, sino que supone una operación interna en el marco de las normas y del régimen de funcionamiento del organismo público correspondiente, y de ahí que no se le apliquen las garantías y los requisitos, sobre todo el de libre competencia, que regulan la contratación pública.

Según esta definición, es una forma intermedia de gestión situada entre la actuación directa por parte de la Administración y la contratación externa para la provisión de bienes y servicios. Como tal figura intermedia, excluida de los rigores que regulan los contratos públicos, su empleo debería ser una excepción a la aplicación de la normativa sobre contratación pública y así lo ha venido exigiendo la normativa y jurisprudencia de la Unión Europea.

**Con anterioridad a la Ley 9/2017 se venía observando que el empleo de las encomiendas de gestión era en muchos casos abusivo, produciéndose situaciones que atentaban contra el principio de libre competencia**. Para evitar esta situación, la nueva Ley ha restringido los casos en que estas encomiendas pueden excluir el concepto de contrato público y, por lo tanto, eximir el cumplimiento de los requisitos que la propia Ley establece.

Estos requisitos son subjetivos y objetivos; dentro de los subjetivos están que el «medio propio» reconozca tal condición en sus estatutos y que sea controlado efectivamente por el adjudicador de manera directa o indirecta, de forma análoga al control que tiene sobre sus propios servicios o unidades. Además, se exige que más del 80 por ciento del volumen de negocios del ente destinatario del encargo esté compuesto por dicho encargo. Entre los requisitos objetivos está que el encargo sea publicado en la Plataforma de Contratación correspondiente, incluyendo condiciones y plazo de ejecución.

Sin embargo, el problema del abuso a este instrumento existe. Y por ello, **la CNMC se muestra preocupada por el elevado uso de las encomiendas de gestión, incluso tras la entrada en vigor de la nueva normativa, por la incidencia que tiene dicho abuso para la libre competencia**, suponiendo, en ocasiones, un sobre coste para la Administración, puesto que los servicios encomendados podrían ser prestados a un precio más competitivo por el sector privado.

Por lo tanto, a pesar de los nuevos requisitos formales y materiales, tanto subjetivos como objetivos, a la hora de aceptar como válidas las encomiendas de gestión y las duras consecuencias

en caso de incumplimiento de la nueva Ley, el problema subsiste. Así, se producen demasiadas adjudicaciones directas vulnerando el principio de libre competencia y, además, resultando en ineficiencias y sobrecostos, ya que la falta de competencia ocasiona que la adjudicación no sea la más favorable para el interés público tanto en términos económicos como técnicos.

En todo caso, el medio propio también podrá contratar con terceros la ejecución de la prestación, en este caso con el límite legal del 50% de la cuantía del encargo, pero, por supuesto, con sujeción a la ley de contratos.

Como conclusión, **la nueva Ley de Contratos ha venido a favorecer la subcontratación por considerarla beneficiosa para el sector público en términos económicos y técnicos, y además para dar acceso a los contratos públicos a pequeñas y medianas empresas que, por su tamaño, no podrían acometer en su totalidad.** La subcontratación se convierte así en un modelo de eficiencia y también garantiza el acceso de pequeños y medianos empresarios a esta fuente de negocio. Sin embargo, es necesario vigilar el instrumento de encomiendas de gestión que, a pesar de estar regulado más restrictivamente desde la aprobación de la nueva Ley, se sigue utilizando abusivamente en muchas ocasiones.

#### **4.2. La externalización al sector privado de los servicios por parte del sector público: una palanca de eficiencia**

Las Administraciones Públicas son las responsables de la provisión de una serie de bienes y servicios públicos, algunos para uso colectivo, como por ejemplo defensa, y otros de uso individual, como sanidad o educación, entre otros. La prestación de estos bienes y servicios puede llevarse a cabo directamente por las propias Administraciones Públicas o puede derivarse a las empresas del sector privado. Además, en los trabajos que realiza propiamente la Administración Pública generalmente es necesario el uso de consumos intermedios o la externalización/subcontratación de algunas tareas al sector privado.<sup>7</sup>

Según la OCDE, en su informe *Government at a Glance 2019*, las partidas que definen la externalización («outsourcing» en su término en inglés), según el System of National Accounts (SNA), son dos:

- «Los bienes y servicios usados por el gobierno, los cuales son el primer componente de la externalización de las AA.PP. Incluye, en términos del SNA, los consumos intermedios (la adquisición de los productos intermedios necesarios para la producción pública).
- Los bienes y servicios financiados por el gobierno, que son el segundo componente de la externalización de las AA.PP., en términos de SNA. Incluyen las transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado por las Administraciones Públicas.»

---

<sup>7</sup> AIReF (2017).

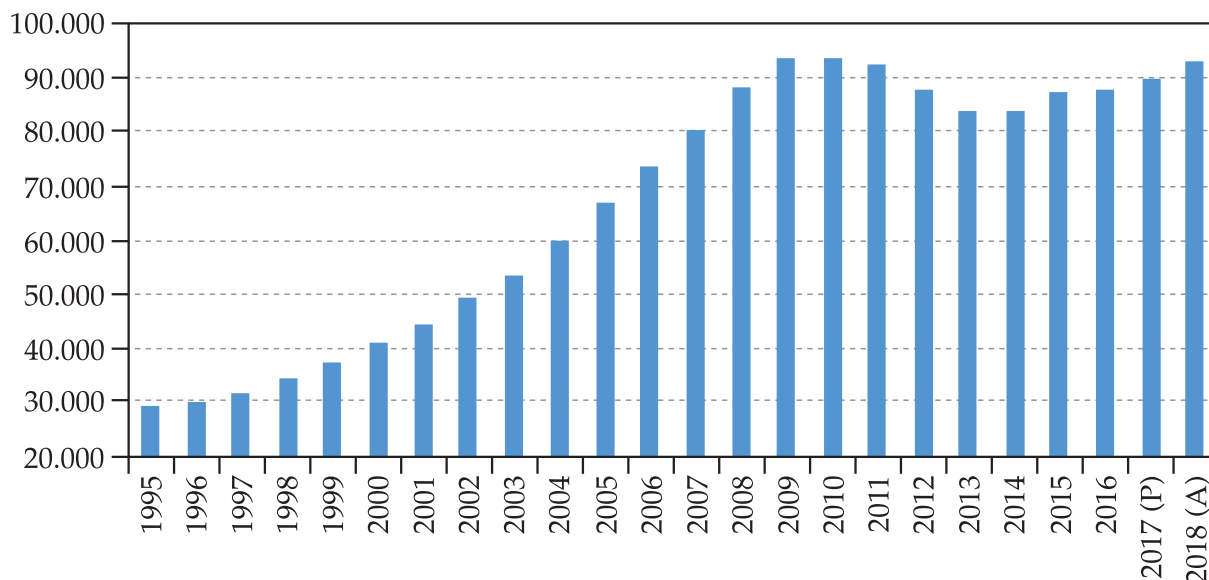
En términos de la Contabilidad Nacional de España, y siguiendo la metodología de la OCDE, la externalización de los servicios por parte del sector público se puede aproximar mediante las variables «Consumos intermedios» y «Adquisiciones sin transformación para transferencias sociales en especie».<sup>8</sup> En España, ambas partidas supusieron aproximadamente un montante de 92.600 millones de euros en 2018. Su evolución ha sido creciente desde 2014, registrando un crecimiento moderadamente positivo desde que se inició el proceso de recuperación, hasta alcanzar en 2018 prácticamente los máximos niveles de 2010. En términos de PIB, se mantiene en el 7,7%, mientras que, si lo referimos al conjunto del gasto público, en los últimos años permanece estable en el entorno del 18,5%, en línea con lo que señala la OCDE cuando compara España con otros países.

**La externalización de determinados bienes y/o servicios permite a las Administraciones que los contratan aprovechar la mayor especialización y eficiencia de las empresas que los ofrecen, lo que debería trasladarse a una mayor calidad en los servicios prestados, junto con un ahorro de coste para la Administración, favorecido por las economías de escala que proporciona. Además, la externalización de determinados servicios introduce una mayor flexibilidad, permitiendo respuestas más ágiles frente a una demanda puntual, específica o cambiante. Así, la principal ventaja en este ámbito es el ahorro de costes derivado de la gestión de la subactividad.**

GRÁFICO 6

## LA EXTERNALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

(Millones de euros)



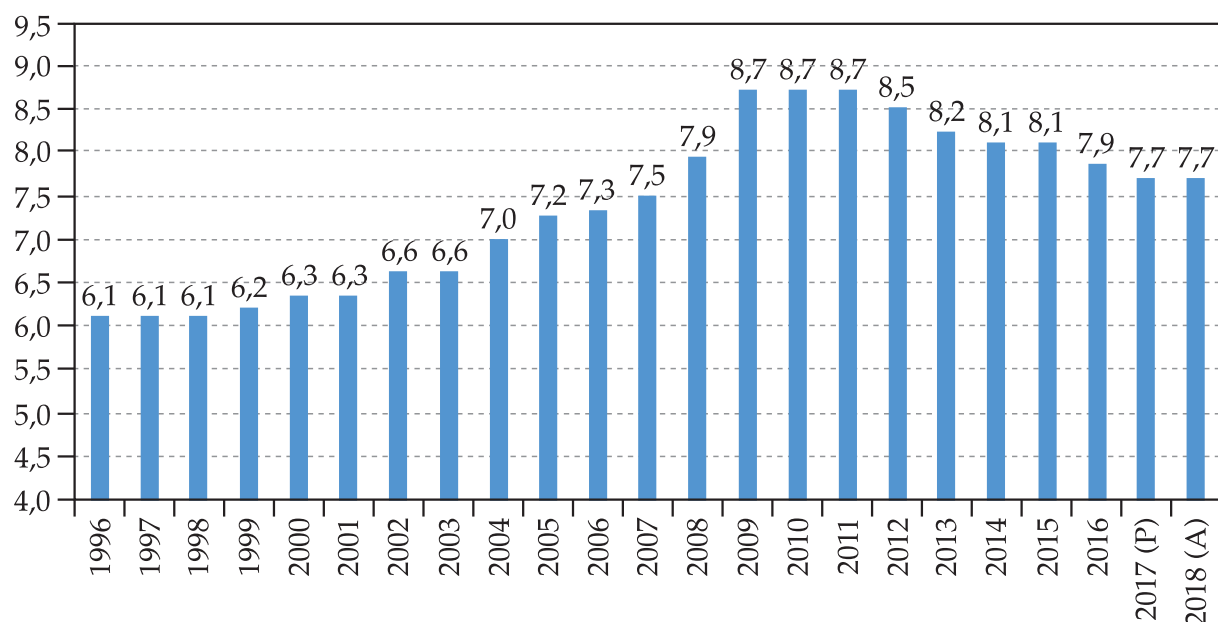
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Economicos (IEE) a partir de datos del INE.

<sup>8</sup> Hay que tener en cuenta que en la operación de consumos intermedios también se incluyen otros gastos (gasto en alquileres, material de oficina, suministros, reparaciones, mantenimiento y conservación) que no son externalización y que en las transferencias sociales en especie adquiridas en el mercado también hay una parte de ellas que no son servicios subcontratados, sino bienes adquiridos por la Administración y suministrados a un precio no significativo para los hogares.



GRÁFICO 7

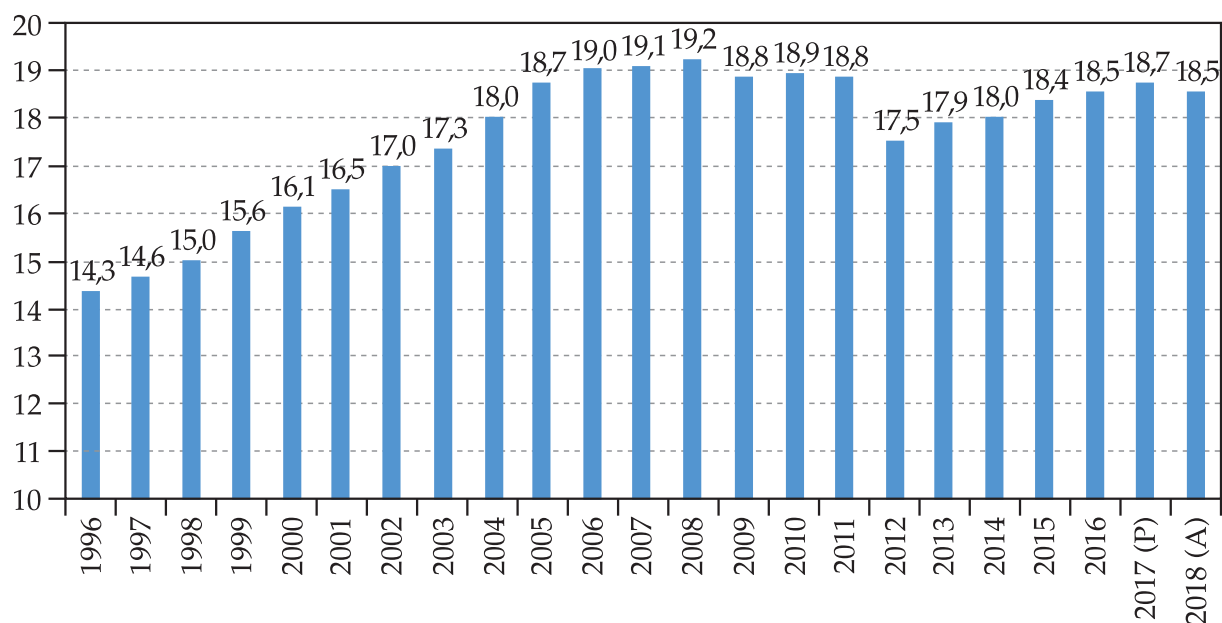
LA EXTERNALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO  
(% sobre el PIB)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Economicos (IEE) a partir de datos del INE.

GRÁFICO 8

LA EXTERNALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO  
(% sobre el total del gasto público)

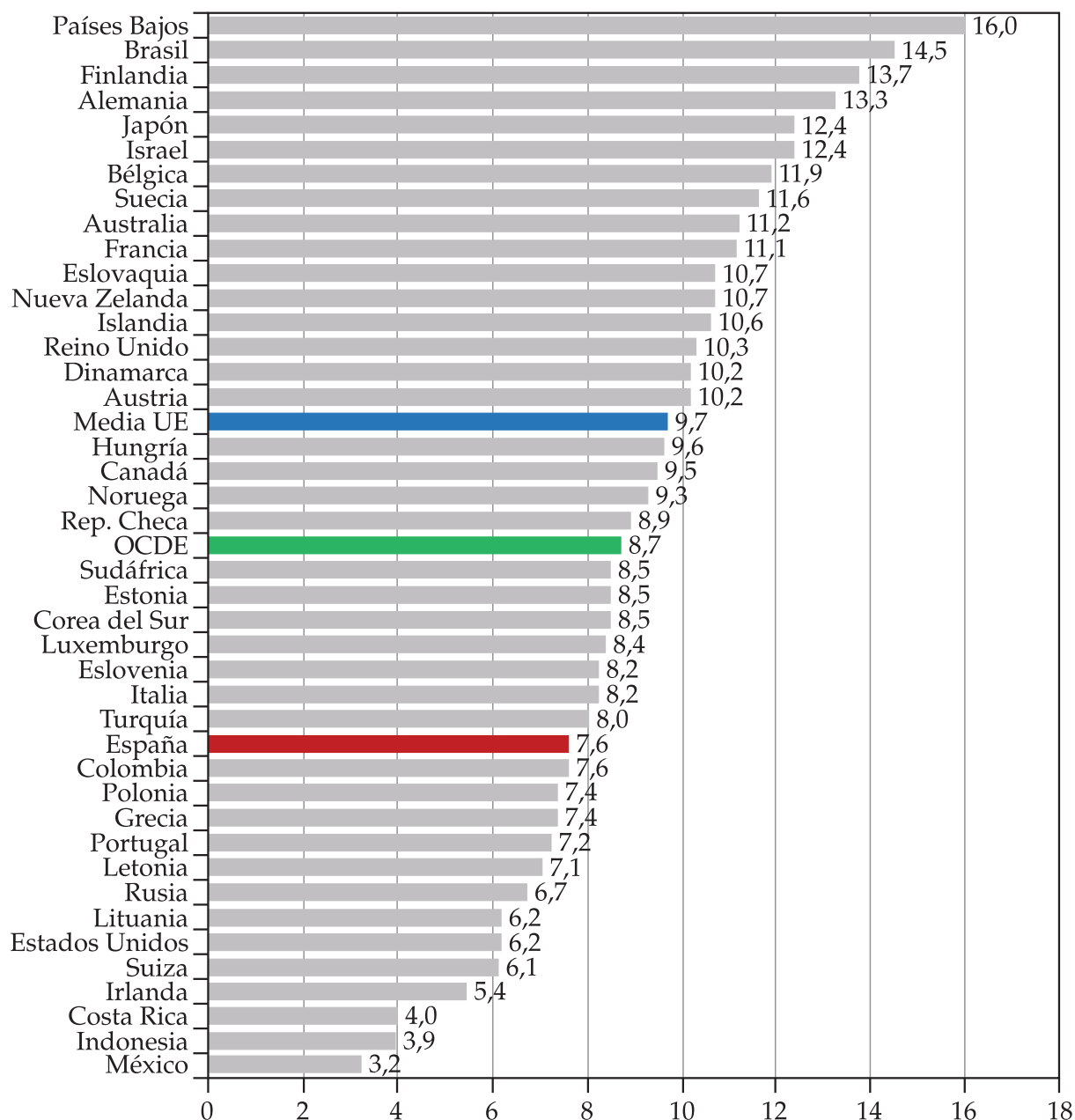


Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Economicos (IEE) a partir de datos del INE.

En términos comparados, la externalización en la Administración Pública española todavía no alcanza los estándares medios europeos. Así, **según la OCDE, España se sitúa entre las que menor gasto en externalización presenta, como porcentaje del PIB, en las comparativas internacionales, en el entorno del 7,6%, frente al 9,7% del promedio de los países de la UE**, y muy alejado de las ratios de países como Alemania (13,3%), Finlandia (13,7%) o los Países Bajos (16%).

GRÁFICO 9

GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EXTERNALIZACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB (AÑO 2017)

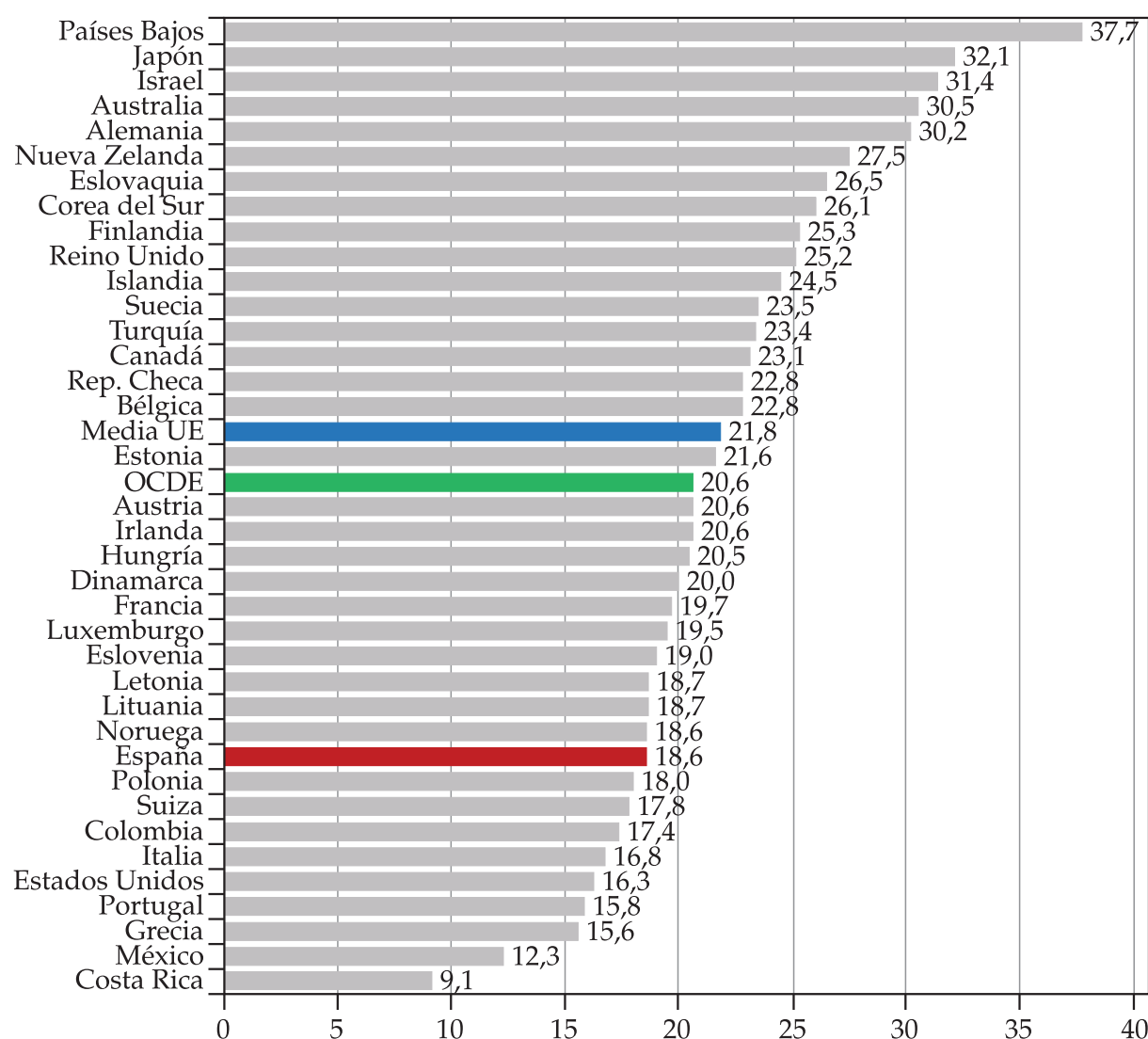


Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Economicos (IEE) a partir de datos del *Government at a Glance* (OCDE).

Si bien estos resultados pueden estar condicionados por el tamaño del sector público, se ha realizado una nueva comparación entre el gasto externalizado por las Administraciones Públicas frente al total del gasto público. En el caso de España, el peso de las externalizaciones del sector público se sitúa alrededor del 18,5% del total del gasto público, nuevamente por debajo de la media de la OCDE que está en el 20,6% y de la Unión Europea, con un promedio del 21,8%, y bastante alejado del 30,2% que externaliza Alemania, y del 37,7% que llega a externalizar una economía tan dinámica como la de los Países Bajos.

GRÁFICO 10

GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EXTERNALIZACIONES  
COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO (AÑO 2017)



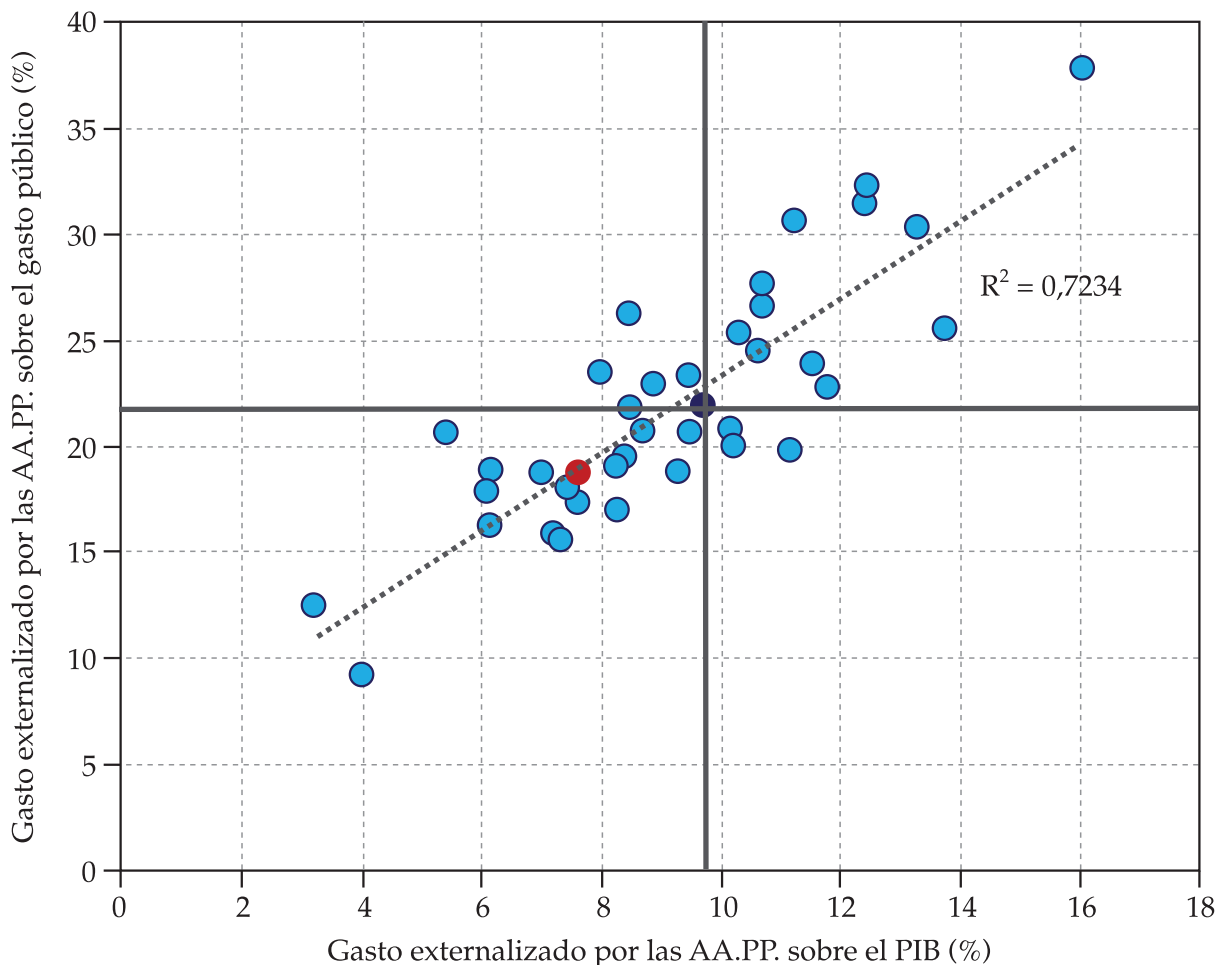
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Economicos (IEE) a partir de datos del *Government at a Glance* (OCDE) y de la OCDE.

Combinando las variables anteriores, el gasto externalizado por las Administraciones Públicas frente al PIB y frente al total del gasto público, se obtiene una notable relación positiva

entre ambas, que se recoge en el Gráfico 11, en donde se toma como referencia la media de la Unión Europea. España, como ya se ha señalado anteriormente, se sitúa entre el grupo de países que presenta un menor gasto público externalizado, tanto frente al PIB como frente al total del gasto público.

GRÁFICO 11

GASTO EXTERNALIZADO DE LAS AA.PP. FRENTE AL PIB (%)  
Y FRENTE AL GASTO PÚBLICO (%)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Economicos (IEE) a partir de datos del *Government at a Glance* (OCDE) y de la OCDE.

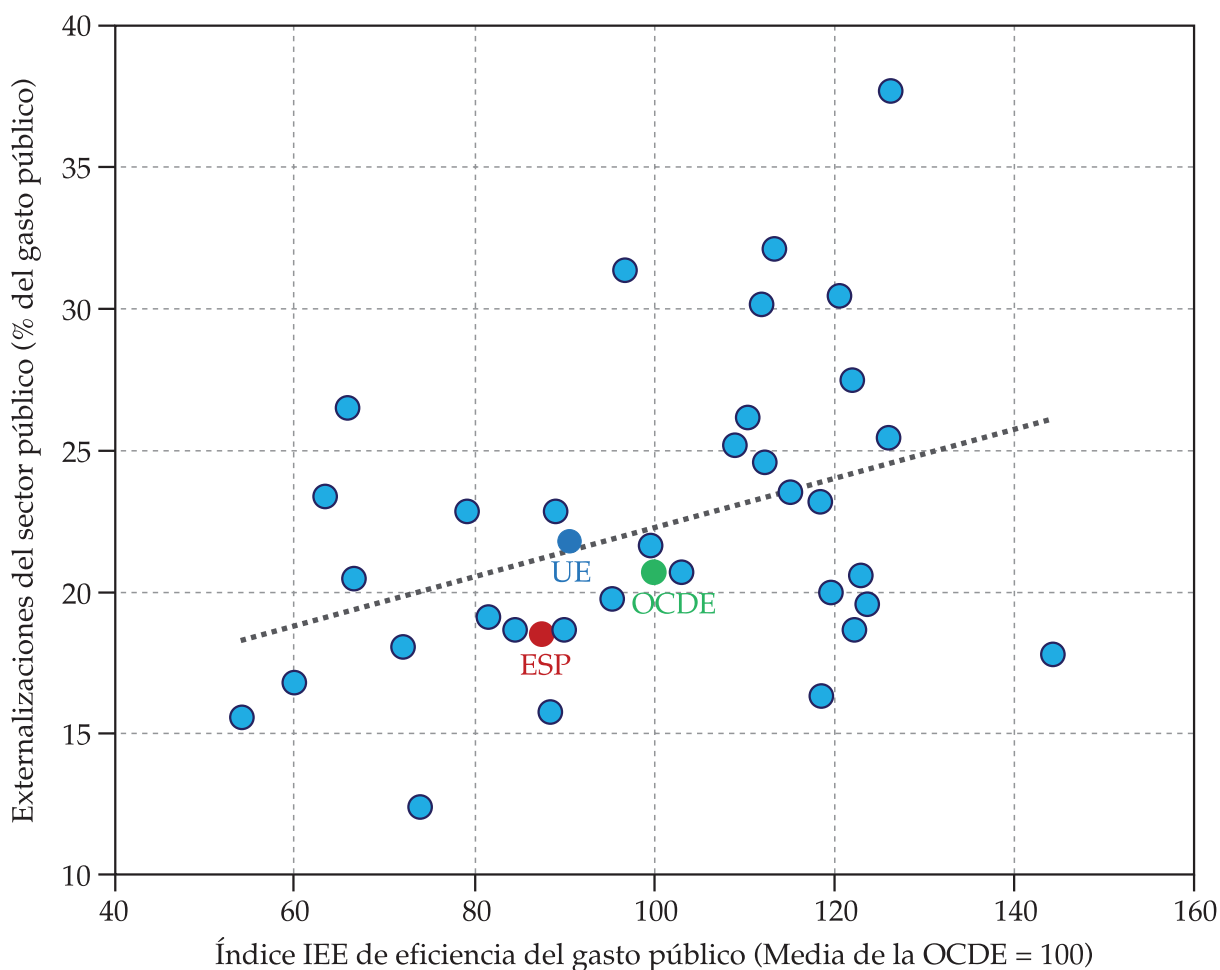
Como se ha señalado, aumentar la externalización por parte del sector público puede ser un área de mejora en eficiencia por las razones ya indicadas, pero también en costes. Dado que el componente salarial es el más relevante en estas tareas, se produce un ahorro de gasto público, ya que el salario medio de los asalariados públicos es mayor que en el sector privado y esto es una constante a lo largo de los años. En concreto, para 2018 y con datos de la EPA, esta brecha se sitúa en el 38%. Con todo, las diferencias salariales brutas es un indicador que debe interpretarse con cierta cautela, ya que las características de los colectivos públicos y privados pueden diferir significativamente, lo que obliga a hacer determinados ajustes. Hospido y Moral-Benito (2015) señalan que la diferencia entre salarios públicos y privados puede venir explicada por las

características propias de los empleados públicos, como son una mayor edad, cualificación, antigüedad y que trabajan una mayor proporción a tiempo completo. Según sus estimaciones, si se corrigen ambos colectivos por todas las características observables señaladas, la diferencia salarial se reduce más de 14 puntos hasta el entorno del 20%. Si a estas características observables se unen otras no observables (motivación, rendimiento), dicha brecha a favor del sector público se reduce hasta el 10%. A pesar de que la diferencia salarial entre los sectores público y el privado se reduce notablemente, sigue siendo favorable para los empleados del sector público.

Comparando el Índice IEE de eficiencia del gasto público con el porcentaje de gasto que externaliza el sector público frente al total del gasto público para las diferentes economías de la OCDE, se aprecia una correlación positiva entre ambos indicadores, lo que viene a indicar que la externalización contribuye a mejorar la eficiencia del gasto público.

GRÁFICO 12

EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO (ÍNDICE IEE DE EFICIENCIA)  
Y EXTERNALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO  
(% del gasto público)



Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos (IEE) a partir del Índice IEE de eficiencia del gasto público y datos de la OCDE.

## 5. Conclusiones

El debate sobre el tamaño óptimo del sector público, en el sentido de aclarar si la cantidad de recursos públicos es suficiente para lograr un determinado nivel del Estado del bienestar, ha dado paso a otro que cobra una relevancia creciente, centrado en si el nivel de este podría haberse alcanzado haciendo un uso menor de los recursos y si el gasto de esos recursos ha obtenido el objetivo previsto. Esto es, el foco en el análisis de la eficiencia y eficacia del gasto público es un ámbito de estudio de elevado interés en las economías con un desarrollo del Estado del bienestar muy alto e independientemente del tamaño de su sector público.

Una de las principales conclusiones de este informe es que es evidente que España tiene un amplio margen por delante para tratar de mejorar la eficiencia de su gasto público, lo que redundaría en beneficio, no solo de la Administración Pública, sino de toda la sociedad española en general. A partir de distintos indicadores de eficiencia del sector público realizados por algunas instituciones internacionales e investigadores, se ha elaborado un indicador compuesto, el Índice IEE de eficiencia del gasto público, con base OCDE igual a 100, y que se ha realizado para los 36 países que integran la OCDE.

Según este Índice, los países centroeuropeos y nórdicos son los que lideran la clasificación. Mientras, España no obtiene una posición favorable, situándose por debajo de la media de la UE y, especialmente, de la media de la OCDE. Nuestro país es superado por gran parte de los países desarrollados, y queda ubicado en la zona media baja de la clasificación (puesto 26 de un total de 36 países), lo que lo sitúa a gran distancia de aquellos con las mejores prácticas. En concreto, según el Índice IEE de eficiencia del gasto público, España tendría que mejorar la eficiencia de su gasto público un 66% para alcanzar al país con las mejores prácticas dentro de la OCDE (Suiza). Respecto a la media de la UE, la eficiencia del gasto público español debería crecer en un 4%, mientras que debería mejorar en un 14% para lograr los niveles del promedio de la OCDE.

Siendo conscientes de que existen intentos por parte del sector público de abordar estos problemas, a través de iniciativas como la del Grupo Cora o de la revisión de algunas políticas del gasto que está llevando la AIREF, las medidas implementadas se han quedado cortas y en la mayoría de los casos, todavía no se han puesto en marcha. Por lo tanto, queda mucho por hacer, tanto en materia de evaluación de la eficiencia y eficacia de las Administraciones Públicas, como en el plano de la ejecución, sin olvidar aspectos clave como son la mejora de la transparencia, la accesibilidad y la rendición de cuentas.

Otro aspecto que también cabe destacar es que hay políticas públicas en las que la mera introducción de la digitalización, la colaboración público-privada en algunos ámbitos de gestión o simplemente adoptar ciertos criterios de racionalidad o flexibilidad ayudan a ahorrar muchos recursos, sin que los servicios que el sector público da al ciudadano empeoren, más bien todo lo contrario.

Un claro ámbito de mejora es la externalización de servicios del sector público al sector privado, donde se ha puesto de manifiesto que España se sitúa entre el grupo de países que presenta

un menor gasto público externalizado tanto frente al PIB como frente al total del gasto público. Tal como se ha visto en este informe, existe una relación positiva entre la mejora de la eficiencia del sector público y un mayor peso de los servicios externalizados por dicho sector público, por lo que una mayor participación del sector privado lograría, por un lado, mayores ganancias de eficiencia y calidad de los servicios ofrecidos y, por otro, menores costes en la prestación de dichos servicios.

Para concluir este estudio, se realizan una serie de recomendaciones con vistas a mejorar la eficiencia del gasto público. Debería llevarse a cabo una reflexión profunda sobre el modelo competencial entre Administraciones Públicas para mejorar su funcionamiento a través del estudio de las duplicidades entre todos los niveles de las Administraciones Públicas. También sería deseable la realización de un ejercicio de *benchmarking* dentro de la Administración Local y Autonómica. Por otro lado, habría que considerar la reducción del número de organismos, agencias y empresas públicas de las Administraciones Públicas; sobre todo, aquellos que prestan servicios que no obedecen ni a criterios de necesidad ni de mejora de la eficacia. Por último, es fundamental realizar una evaluación permanente del gasto público y que esta se haga a través del criterio coste-beneficio. Todos estos factores ayudarían a mejorar la productividad del sector público y, por tanto, la competitividad de la economía española.

## Bibliografía

- AFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2003): «Public Sector Efficiency: An International Comparison». European Central Bank Working Paper Series, *Working Paper* n.º 242.
- (2005): «Public Sector Efficiency: An International Comparison». *Public Choice* 123(3-4), pp. 321-347.
- (2006): «Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets». *Working Paper Series*, n.º 581. Frankfurt: European Central Bank.
- AFONSO, A. y KAZEMI, M. (2017): «Assesing Public Spending Efficiency in 20 OECD Countries», en BÖKEMEIER, B. y GREINER, A. (Eds.): *Inequality and Finance in Macrodynamics: Dynamic Modeling and Econometrics in Economics and Finance*, Springer.
- AFONSO, A., JALLES, J. y VENÂNCIO, A. (2019): «Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison». *EconPol Working Paper* 25/2019. European Network of Economic and Fiscal Policy Research.
- AFONSO, A. y TOVAR, J. (2011): «Economic Performance and Government Size». *ECB Working Paper* n.º 1399. European Central Bank.
- AIReF, Spending Review.

- AIReF (2017): ¿A qué nos referimos al hablar de Consumo Público? *Documento de Trabajo*. DT/2017/2.
- ARPAIA, A. y TURRINI, A. (2008): «Government expenditure and economic growth in the EU: long-run tendencies and short-term adjustment». *European Economy. Economic Papers* 300. European Commission.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2017): «La composición de las finanzas públicas en la zona del euro». *Boletín Económico*, Número 5/2017. Banco Central Europeo.
- CEOE (2017): «La educación importa». *Libro Blanco de los Empresarios Españoles*. Madrid: Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Public Finance in EMU*. *European Economy*, 3/2004. Bruselas.
- (2019): *Digital Economy and Society Index Report 2019*.
- DE CASTRO FERNÁNDEZ, F. y GONZÁLEZ MÍNGUEZ, J. (2008): «La composición del gasto público en Europa y el crecimiento a largo plazo». *Boletín económico*, marzo 2008. Banco de España.
- DE PABLOS ESCOBAR, I. y VALIÑO CASTRO, A. (2000): *Economía del gasto público: control y evaluación*. Madrid: Civitas.
- DE VAL PARDO, I. (1999): *Administración de Entidades Públicas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.
- DI MATTEO, L. (2013): *Measuring Government in the Twenty-first Century. An International Overview of the Size and Efficiency of Public Spending*. Fraser Institute.
- FLORIO, M. y COLAUTTI, S. (2005): «A logistic growth theory of public expenditures: A study of five countries over 100 years». *Public Choice, Springer*, vol. 122(3), pp. 355-393.
- GRUPO BANCO MUNDIAL: *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Recuperado de <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- HOSPIDO, L. y MORAL-BENITO, E. (2015): «Algunos determinantes de las diferencias salariales entre los sectores público y privado en España». *Boletín Económico del Banco de España*, febrero 2015. Banco de España.
- IMD WORLD COMPETITIVENESS CENTER (2019): *IMD World Competitiveness Yearbook 2019*. Lausanne: IMD-Institute for Management Development.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE): *Principios contables públicos*. Ministerio de Hacienda.



- LIIV, I. (4 de abril, 2017): «Welcome to E-Estonia, the tiny nation that's leading Europe in digital innovation». *The conversation*. Recuperado de <https://theconversation.com/welcome-to-estonia-the-tiny-nation-thats-leading-europe-in-digital-innovation-74446>.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. y ORTIZ RODRÍGUEZ, D. (2004): «Los indicadores de gestión y el control de la eficiencia del sector público». *Revista Española de Control Externo*, Vol. 6, n.º 18, pp. 189-220.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2019): *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2019*.
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2019): *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud*.
- MONTESINOS JULVE, V. y GIMENO RUIZ, A. (1998): «La nueva gestión pública. Contabilidad y control en el marco de la nueva gestión pública». Ponencia presentada en la *IV Jornada de trabajo sobre contabilidad de costes y gestión* (pp. 145-192). ASEPUC, Castellón.
- MORALA GÓMEZ, B. (1990): *Información contable para la gestión pública* (Tesis doctoral). Universidad de Oviedo.
- OCDE (2016): *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. París: OECD Publishing.
- (2017): *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. París: OECD Publishing.
- (2018): *Survey on Policy Evaluation*. París: OECD Publishing.
- (2019): *Government at a Glance 2019*. París: OECD Publishing.
- SINDICATURA DE CUENTAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (2017): *Auditoría operativa de la concesión de la asistencia sanitaria integral en el Departamento de Salud de Manises*.
- TANZI, V. y SCHUKNECHT, L. (1997): «Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective». *The American Economic Review*, 87(2), pp. 164-168. Retrieved February 21, 2020.
- (2000): *Public Spending in 20<sup>th</sup> century: A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VELA BARGUES, J.M. y GIMENO RUIZ, A. (1998): «El presupuesto y los indicadores de gestión en el marco de la nueva gestión pública», incluido en *La contabilidad en el siglo XXI. Técnica Contable*, vol. extraordinario con motivo del 100 aniversario, pp. 361-374.
- WOLF, C. (1995): *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

WORLD ECONOMIC FORUM (2019): *The Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra: World Economic Forum.

ZAPICO GOÑI, E. y MAYNE, J. (1995): «Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (3), mayo-agosto.

INSTITUTO  
DE ESTUDIOS  
ECONÓMICOS

41

**años**

*por la economía  
de mercado*



**INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Servicio de Publicaciones

Tel.: 917 820 580

Correo: [iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)





España tiene la necesidad de acometer un proceso de consolidación fiscal, que no debe hacerse por la vía del incremento de los impuestos, ya que perjudicaría el crecimiento de la actividad y del empleo, sino mediante la mejora de la eficiencia en el gasto público. El objetivo de este informe es aproximar cuantitativamente, desde un punto de vista objetivo, el margen de mejora que tiene la economía española en este ámbito.

Desde el IEE se ha desarrollado un indicador sintético propio, al que se ha denominado Índice IEE de eficiencia del gasto público, construido a partir de relevantes indicadores internacionales, donde cada uno de ellos evalúa una serie de aspectos del sector público. El indicador se ha elaborado para los 36 países que integran la OCDE, y del análisis de sus resultados se puede señalar que nuestro país tiene un notable margen de mejora en lo que a la eficiencia del gasto público se refiere, en concreto un 14% para situarnos en los niveles del promedio de la OCDE y hasta un 66% si el propósito fuese alcanzar al país que presenta las mejores prácticas.

En el informe se pone de manifiesto la necesidad de evaluar la eficiencia del gasto público, mediante ejercicios de *benchmarking*, tanto nacionales como internacionales, evitar duplicidades, reducir la Administración paralela, y a través de la generalización de la evaluación coste-beneficio en todos los ámbitos de la Administración Pública. Además, se incide especialmente en una mayor colaboración público-privada, ya que se ha encontrado una relación positiva entre la mejora de la eficiencia del gasto público y un mayor porcentaje de gasto público externalizado.



**INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS**

Tel.: 917 820 580

Correo: [iee@ieemadrid.com](mailto:iee@ieemadrid.com)

[www.ieemadrid.es](http://www.ieemadrid.es)