

TEMA 6
INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN
DE LOS PROGRAMAS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 1.EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO: TEORÍAS DE DEMANDA Y DE OFERTA.
- 2.EL GASTO PÚBLICO Y LA EFICIENCIA: EFICIENCIA TÉCNICA Y EFICIENCIA ASIGNATIVA.
- 3.EL GASTO PUBLICO Y LA EQUIDAD: LA MEDICIÓN DE LA EQUIDAD.

INTRODUCCIÓN

- En las Economías actuales el Sector Público desempeña unas funciones superiores a las clásicas, lo que ha conducido a alcanzar un volumen del gasto muy elevado, normalmente superior al 40% en las economías desarrolladas. La justificación proviene de la búsqueda de objetivos de eficiencia y de equidad.
- En este tema, en primer lugar, se van a enumerar y exponer brevemente las principales teorías explicativas sobre el crecimiento del gasto público, expuestas en dos grupos, las que se basan en la demanda y las que centran en la oferta (en España, ha pasado de un 10%-20% a principios del siglo veinte a casi el 50% actualmente, aunque en algunos países han llegado a alcanzar niveles superiores al 70%), que . En segundo lugar, se describirán de forma resumida las principales técnicas para la evaluación de las Políticas Públicas, desde el punto de vista de la eficacia (evaluación de impacto) y la eficiencia (Eficiencia Económica, Eficiencia Productiva y evaluación de proyectos (ACB, ACE), Eficiencia Técnica y Asignativa). Y, en tercer lugar, se mostrarán algunas ideas indicativas de los efectos del gasto publico sobre la equidad, indicando la importancia de las prestaciones monetarias en la reducción de la pobreza.

1.EVOLUCIÓN DEL GASTO PUBLICO

- Es un hecho que el gasto publico ha venido creciendo, principalmente a lo largo del siglo XX, pasando de valores relativamente pequeños, situados en el entorno del diez o quince por ciento, hasta valores que en algunos países han alcanzado más del setenta por ciento.
- La explicación de este fenómeno se ha basado en diversas teorías, que en una primera aproximación pueden clasificarse como teorías de demanda (aquellas que explican que el aumento se debe a un incremento de la demanda de servicios públicos por sus destinatarios) y teorías de oferta (aquellas que están relacionadas con la oferta de servicios por las instituciones públicas). Aunque su estudio requiere tiempo, en este curso tan solo es conveniente identificarlas y dar una breve explicación de su significado.

1.EVOLUCIÓN DEL GASTO PUBLICO

- Entre las Teorías de demanda, se pueden destacar las conocidas como:1) Leyes de Wagner (1877/1890), que sugieren que el desarrollo económico exige mayor intervención del sector publico en las economías; 2)Peacock y Wiseman (1961), que indican que convulsiones sociales, como guerras y otras aumentan el gasto, que luego no vuelve a su nivel anterior, 3)Downs (1957), que señala que el votante mediano con retas normalmente inferiores demandará mayores niveles de gasto; 4)Grupos de interés (1962), que explica que los grupos de interés presionan al alza los gastos; 5)La teoría de la ilusión financiera (Puviani 1903, y 1972 en español) la estrategia de os gestores consiste en lograr que los receptores del gasto perciban que es grande a la vez que los impuestos son pequeños, lo que les sirve para incrementar el gasto con mayor facilidad.

1.EVOLUCIÓN DEL GASTO PUBLICO

- Y, entre las teorías de la oferta, se pueden destacar: 1)Baumol (1967), que explica que el sector publico es intensivo en trabajo, por lo que la productividad aumenta menos que en el sector privado, pero los salarios no lo hacen, lo que conduce a un aumento relativo del gasto, lo que unido a la demanda inelástica de los bienes públicos impulsa un mayor gasto; 2)Teoría del Ciclo electoral (1981), por el que se aumenta el gasto en los años electorales; 3)Teoría de la Burocracia (1971/77), que explica que los burócratas tienen incentivos a aumentar el gasto; y 4)Teoría de la ideología del partido (1978), que explica que los gobiernos socialistas tienden a aumentar relativamente más el gasto que los gobiernos conservadores; 5)Teoría de la Centralización/Descentralización del poder político (1975) que explica que pueden aumentar el gasto; y 6)Técnicas de Presupuestación Incrementalistas.
- En resumen, hay varios factores que pueden ser el origen del aumento del gasto publico. Ninguno de ellos puede considerarse como determinante en todo tiempo y lugar, por lo que solo se puede decir, que estos factores pueden explicar en algún momento del tiempo o en algún país los aumentos del gasto público.

2.EL GASTO PÚBLICO Y LA EFICIENCIA: EFICIENCIA TÉCNICA Y EFICIENCIA ASIGNATIVA.

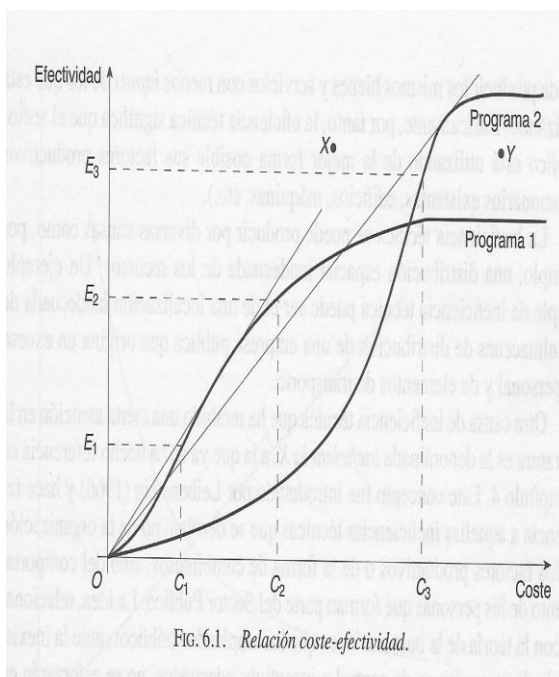
- En términos económicos es importante distinguir los conceptos de eficacia y eficiencia. Así, mientras la eficacia está relacionada con el logro de objetivos, la eficiencia esta relacionada con el logro de objetivos en relación con los costes que conlleva la consecución de los mismos.
- Los análisis de eficacia van más allá de si se ha alcanzado un objetivo(ej. Número de kilómetros construidos), averiguando el impacto conseguido, es decir, averiguar si un programa de gasto público alcanza los resultados que se esperan lograr.
- El impacto se define como la diferencia entre de resultados que se produce en presencia de un programa de gasto y la ausencia del mismo. En este tipo de análisis la principal dificultad radica en averiguar que habría pasado en ausencia del programa de gasto cuyo impacto se desea conocer. Determinar lo que habría pasado esa situación hipotética, conocida como contrafactual, constituye la mayor dificultad de este tipo de análisis. Construir un contrafactual puede hacerse mediante diseños experimentales o cuasiexperimentales.

2.EL GASTO PÚBLICO Y LA EFICIENCIA: EFICIENCIA TÉCNICA Y EFICIENCIA ASIGNATIVA.

- Los análisis de eficiencia tratan básicamente de conseguir objetivos con los menores costes. Desde esta perspectiva se pueden distinguir los análisis de Eficiencia Económica (comparando los costes y beneficios de las actividades públicas) y de Eficiencia Productiva (que trata de evaluar si se están utilizando adecuadamente los factores productivos).
- En general, la eficiencia económica se puede definir como situaciones en las que los beneficios son superiores a los costes y sus análisis se conocen con la denominación de evaluación de proyectos. Sin embargo, averiguar los beneficios y los costes de cada proyecto es una tarea compleja y llena de dificultades. Hay dos técnicas destacadas para la evaluación de proyectos que son:
 - A)El ACB (Análisis Coste –Beneficio) que es una técnica muy completa, usada tanto en el sector privado como en el sector público. Aunque, es especialmente útil para analizar proyectos de inversión se puede aplicar a diferentes actividades del sector público, como en los servicios de sanidad, de educación, etc.
 - B)El ACE (Análisis Coste-Eficacia, Coste-Efectividad) son respectivamente más útiles en situaciones en las que se compara proyectos similares o proyectos alternativos. Un aspecto muy relevante del ACE es que, a diferencia del ACB, no dispone de datos monetarios de beneficios. Por tanto, es necesario aplicar técnicas de evaluación de impacto, o establecer distintos tipos de indicadores.

EFICIENCIA ECONOMICA

- Un ejemplo: tratamiento para reducir la hepatitis B entre los Programas 1 y 2.
- Medidas entre la Efectividad (reducción del Índice de Morbilidad) y el Coste:



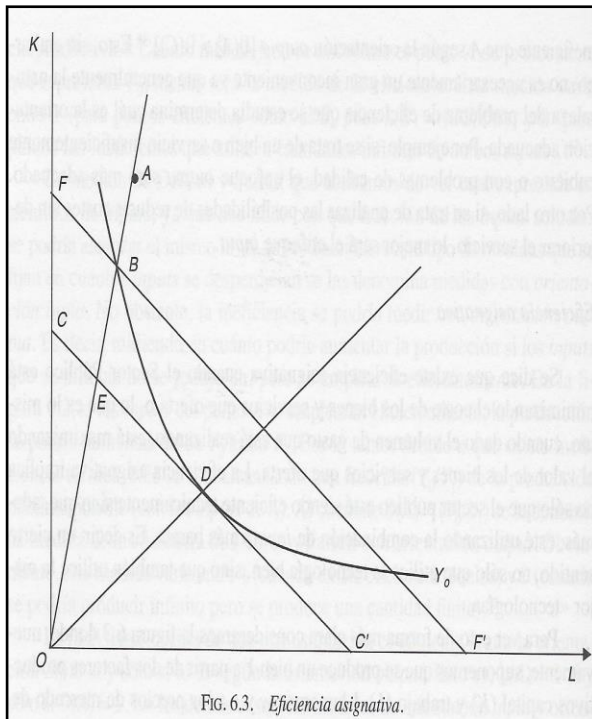
-Para alcanzar una Efectividad E_1 , con un Coste C_1 , el mejor es el Programa 1.

-Si se dispone de un Presupuesto de coste C_2 , el Programa más efectivo es el Programa 1, que alcanza E_2 .

-Si el nivel de efectividad deseado es E_3 , el Programa elegido será el Programa 2, y su coste será C_3 .

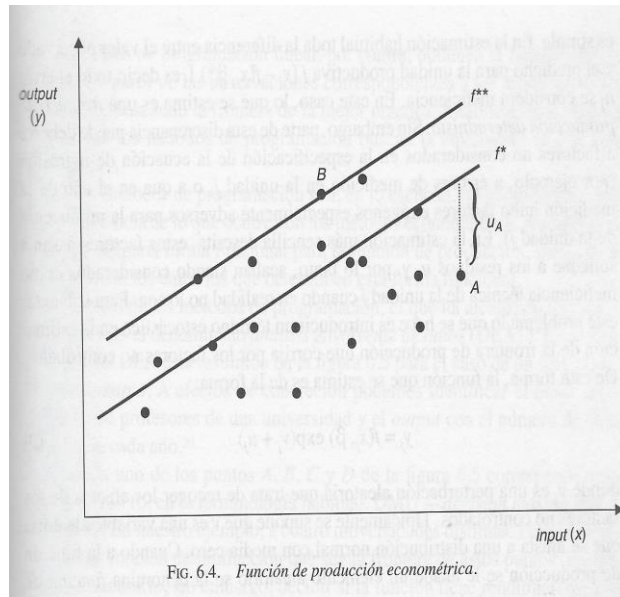
-El punto X es inalcanzable con estos programas, y el Y solo se puede alcanzar con el Programa 2.

EFICIENCIA PRODUCTIVA



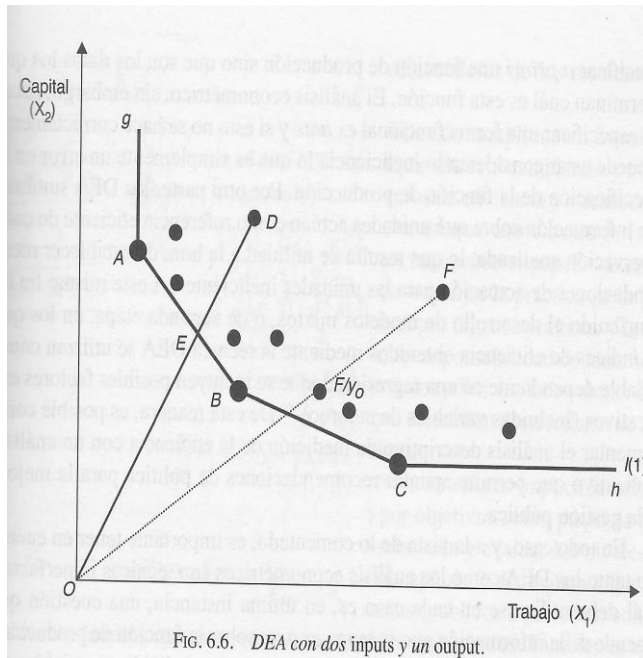
- 1) Hay Eficiencia Técnica cuando el Sector Público está en la Frontera de Posibilidades de Producción, y pueden representarse isocuantas como puntos de eficiencia técnica (ver Debreu-Farrel, para medición de la eficiencia técnica).
- 2) Hay Eficiencia Asignativa cuando se da una situación en la que no solo hay Eficiencia Técnica, sino que la combinación de Inputs es la más barata.

EFICIENCIA PRODUCTIVA



•3) La medición de la Eficiencia Técnica y Asignativa se puede llevar a cabo mediante técnicas econométricas (análisis paramétrico de funciones de producción), que pueden determinar unos datos de regresión medios, aunque también se pueden hacer otras consideraciones basadas en los valores de determinados tipos de residuos situados, en los puntos más elevados de mayor output para cada input.

EFICIENCIA PRODUCTIVA



- 4) Dado que los métodos econométricos presentan algunas limitaciones, al estimar la función de producción o de costes a partir del comportamiento del productor promedio, a veces se aplican “técnicas no paramétricas” a partir de los métodos de programación lineal.
- Estos métodos no establecen a priori ninguna forma funcional, ya que son los datos los que determinan las formas funcionales. El método más utilizado es el DEA (Análisis de Envolverte de Datos).
- En el gráfico 6.6 se muestra un caso en el que hay dos inputs y un output donde los puntos de eficiencia están representados por la línea $gABCh$, que es la envolvente convexa de puntos eficientes factores para producir un determinado nivel de output, como son los puntos eficientes ABC.

3.EL GASTO PUBLICO Y LA EQUIDAD: LA MEDICIÓN DE LA EQUIDAD.

La medición de la equidad se debe contemplar desde la doble perspectiva de los impuestos y de los gastos. De forma resumida, habría que determinar el Residuo fiscal, es decir, obtener la diferencias entre los Beneficios que se obtienen del gasto y el Coste que suponen los impuestos.

En el caso de los gastos, en primer lugar, es preciso analizar distinguir la Incidencia del gasto. Esta tarea implicar determinar quién se beneficia del gasto público. Sin embargo, con el gasto públicos es preciso distinguir los bienes y servicios de carácter colectivo, como los bienes públicos, de los bienes y servicios individualizables.

Los bienes públicos suponen que todos los residentes se benefician por igual de la provisión de bienes públicos. Sin embargo, los gastos del Estado del Bienestar, por una parte, las prestaciones en especie, básicamente, los gastos en sanidad, educación, o vivienda requieren calcular el beneficio imputado a cada hogar (teniendo en cuenta los individuos que lo forman). Y, por otra parte, en el caso de las transferencias monetarias es más sencillo calcular el beneficio imputado a cada persona y/o hogar.

En conjunto por el lado de los gastos el efecto sobre la reducción de la desigualdad se debe principalmente a las transferencias monetarias, básicamente, a los pagos por pensiones, por desempleo y pagos directos dirigidos a luchar contra la pobreza.