

LA COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EUROPA Y EL CRECIMIENTO
A LARGO PLAZO

Este artículo ha sido elaborado por Francisco de Castro Fernández y José González Mínguez, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

A través de la Agenda de Lisboa, el Consejo Europeo definió en marzo del año 2000 un amplio catálogo de acciones de política económica orientadas a favorecer la elevación de las tasas de crecimiento potencial de la Unión Europea. La contribución que pueden realizar las finanzas públicas al logro de este objetivo estratégico tiene una doble naturaleza. Por un lado, la consecución del equilibrio presupuestario y la mejora de la sostenibilidad de las cuentas públicas fomentan el crecimiento económico a largo plazo, al contribuir al mantenimiento de un entorno macroeconómico estable, lo que facilita la formación de expectativas y la toma de decisiones por parte de los agentes privados. Por otro lado, para un nivel dado de superávit o déficit público, aspectos tales como la composición de ingresos y gastos, el uso eficiente de los recursos públicos o, incluso, el propio tamaño de las AAPP son factores que pueden influir en el crecimiento a largo plazo, en la medida en que contribuyan a mejorar la asignación de recursos de la economía.

Este segundo canal a través del cual la política fiscal puede incidir en el crecimiento económico es el objeto de este artículo. Más específicamente, capítulos presupuestarios tales como la inversión en infraestructuras o el gasto en educación, sanidad e investigación y desarrollo tienden a priori a aumentar el potencial productivo de la economía. Asimismo, la política fiscal tenderá a favorecer el crecimiento a largo plazo en tanta mayor medida cuanto más eficiente sea la acción pública, es decir, cuanto menor sea el volumen de recursos necesarios para alcanzar el nivel de provisión de bienes y servicios fijado como objetivo.

El resto del artículo se estructura de acuerdo con el siguiente esquema: en la segunda sección se esbozan los principales rasgos que caracterizan el marco teórico bajo el cual la política fiscal puede afectar al crecimiento en el largo plazo y se discuten las dificultades con las que tropieza para su validación empírica. En la tercera sección se explican los principales canales susceptibles de influir, por el lado del gasto público, en el crecimiento a largo plazo de una economía desde un enfoque macroeconómico. En el cuarto apartado se aborda el papel del entorno institucional en el que se desenvuelven las decisiones de gasto de las autoridades fiscales, y, finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones.

El marco teórico y sus limitaciones para la validación empírica

En el plano teórico, los supuestos subyacentes a los distintos modelos de crecimiento económico son cruciales para que la composición y el tamaño de las finanzas públicas puedan erigirse en factores explicativos del ritmo de expansión de una economía en el largo plazo. En los modelos de corte neoclásico, la tasa de crecimiento del producto en el largo plazo es constante y depende del crecimiento de la población y del ritmo de avance del progreso tecnológico, factores ambos exógenos. Por lo tanto, la política fiscal no tiene incidencia alguna sobre la tasa de crecimiento de largo plazo, aunque sí puede afectar, a través de políticas que eleven las tasas de ahorro e inversión, tanto al nivel de producción de largo plazo como al ritmo de crecimiento de la economía durante la transición al mismo. Este resquicio para que la política fiscal pueda incidir sobre el crecimiento económico no es irrelevante, puesto que el período de convergencia puede ser muy largo, típicamente de varias décadas.

Por el contrario, el marco analítico de los denominados modelos de crecimiento endógeno concede a las variables de política fiscal la posibilidad de influir sobre la tasa de crecimiento

de la economía en el largo plazo. En estos modelos, la tasa de crecimiento de la economía, aparte de las variables que afectan al crecimiento en los modelos neoclásicos, depende también del stock de capital, donde este puede definirse de una forma amplia, incorporando tanto el capital físico como el humano. En este marco, la productividad aumenta como consecuencia de la propia acumulación de capital físico y humano, a medida que las empresas aprenden a utilizar el capital más eficientemente o al beneficiarse de su propia innovación o de la realizada por sus competidores, pero también al aumentar la cualificación de la población laboral. Por ello, los modelos de crecimiento endógeno constituyen un marco conceptual útil para analizar los canales identificados en la introducción a este artículo a través de los cuales el gasto público puede influir en la tasa de crecimiento potencial de una economía.

En la literatura, se han señalado como gastos productivos —en el sentido de ejercer un impacto positivo sobre la productividad de los factores privados— la inversión en infraestructuras de transporte y comunicaciones, en I+D, en educación y en sanidad. El mismo efecto tienen potencialmente las medidas fiscales de fomento de la inversión privada, la actividad empresarial o la difusión del conocimiento técnico.

Sin embargo, la evidencia empírica no es capaz de confirmar de forma totalmente concluyente estas predicciones teóricas. En la literatura se encuentran a menudo resultados contradictorios, lo que obedece a los diferentes tipos de muestras empleados, la escasa longitud de las series temporales disponibles, la dificultad de identificar los gastos considerados como productivos o los problemas econométricos que surgen en la estimación de las ecuaciones de crecimiento.

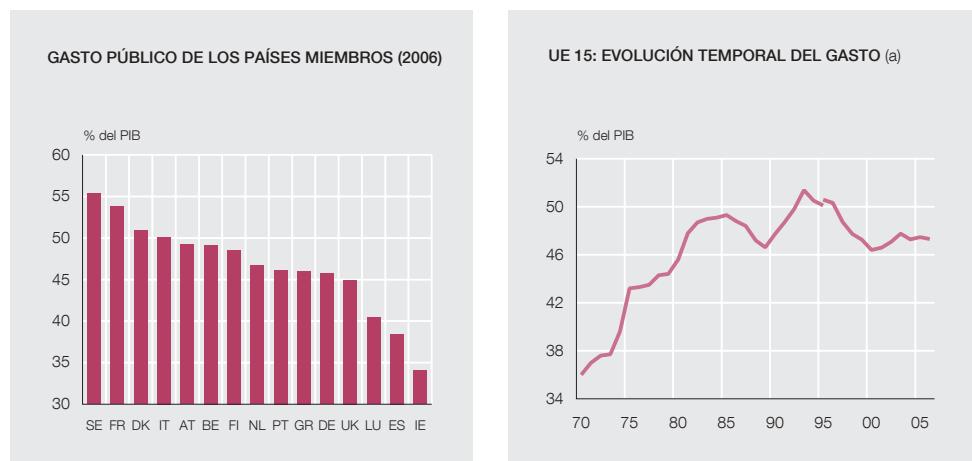
El gasto público y el crecimiento económico

Una primera dificultad a la que se enfrenta el análisis de la contribución del gasto público al crecimiento económico a largo plazo es la delimitación, desde un punto de vista teórico, de los componentes de carácter productivo, en el sentido de que la provisión pública de bienes y servicios resultante conduzca a una asignación de recursos más eficiente que la procedente de la provisión privada.

En particular, se puede considerar como productivo el suministro de bienes públicos puros, que son los consumidos simultáneamente por una multiplicidad de agentes y para los que no existe un mecanismo de fijación de precios que permita su provisión a través de mecanismos de mercado. Estos bienes incluyen el gasto en capítulos tales como el funcionamiento general de la Administración, la defensa o la seguridad interior. Otros programas de gasto están orientados a corregir fallos de mercado que tienen su origen en la existencia de externalidades, lo que motiva que la provisión realizada por el mercado tienda a ser subóptima desde un punto de vista social. Este es el caso de las infraestructuras de transporte, los bienes sometidos a rendimientos crecientes asociados a externalidades de red —como las infraestructuras de telecomunicaciones o energéticas— (lo que da pie a la intervención pública mediante la provisión directa o la regulación de sus mercados¹), el gasto público en I+D y educación o incluso en sanidad. Todos estos bienes constituyen un factor productivo más para el sector privado, por lo que tienen un impacto positivo sobre la productividad total de los factores.

El nivel de gasto en porcentaje del PIB diverge notablemente entre los Estados miembros de la UE 15, oscilando en 2006 entre el 55,4% de Suecia y el 34,1% de Irlanda (panel izquierdo del gráfico 1). Para este conjunto de países, el gasto público experimentó un fuerte incremento tras las perturbaciones de precios del petróleo de los años setenta, aunque, tras alcanzar

1. Es cierto, no obstante, que el progreso tecnológico ha debilitado en las últimas décadas los argumentos para la provisión pública directa de este último tipo de bienes.



FUENTE: Comisión Europea.

a. En 1995 hay una ruptura en la serie. Hasta ese año, la serie está elaborada bajo ESA-79 y excluye a Luxemburgo. A partir de entonces, se construye bajo ESA-95 e incluye a dicho país.

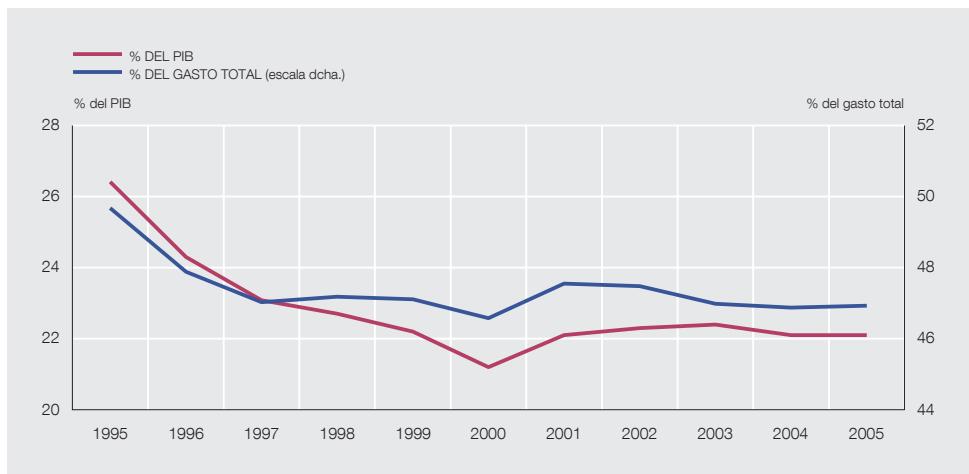
un máximo mediada la década de los noventa, ha tendido a reducirse moderadamente con posterioridad (véase el panel derecho del mismo gráfico).

Una cuestión relevante que cabe plantearse es en qué medida esta expansión del gasto público ha venido acompañada o no de un incremento en el peso de los gastos productivos. Sin embargo, las clasificaciones disponibles de los gastos no ofrecen el desglose idealmente deseable entre los que pueden considerarse productivos y los que no, lo que dificulta en la práctica su delimitación respectiva. En particular, existen dos clasificaciones: la económica (que recoge los grandes agregados de la Contabilidad Nacional de las Administraciones Públicas elaborada de acuerdo con los criterios de ESA-95) y la funcional (en la que las distintas categorías reflejan las diferentes funciones desempeñadas por las propias Administraciones Públicas).

La clasificación económica presenta como ventajas la mayor longitud de las series y su más rápida disponibilidad. Además, permite separar los gastos corrientes de los de capital, de forma que estos últimos pueden aproximar el gasto realizado en infraestructuras, del que por el contrario no existe una categoría funcional que lo represente de forma aislada. Por contra, la mayor desventaja de la clasificación económica es el hecho de que no proporciona información sobre el tipo de bienes y servicios provistos.

Por su parte, la clasificación funcional responde a priori de forma algo más adecuada al propósito de distinguir los gastos orientados en mayor medida al crecimiento. En particular, se consideran diez categorías diferentes, entre las cuales las más destacadas (por su importancia dentro del gasto total) son las de protección social, servicios públicos generales (que incluye, entre otras rúbricas, los gastos de funcionamiento de la Administración), sanidad, educación y asuntos económicos (que abarca el gasto público en infraestructuras, junto con las subvenciones sectoriales). Frente a estas ventajas, dicha clasificación presenta también algunos inconvenientes, puesto que las series existentes son cortas (particularmente, para algunos países), están disponibles con notables retrasos y no presentan un grado suficiente de desagregación.

En el gráfico 2 se construye una medida del gasto público productivo como la suma de los capítulos de servicios públicos generales, asuntos económicos, educación y sanidad de la



FUENTE: Eurostat.

clasificación funcional. Para el conjunto de la UE 15, el gasto productivo así definido, tanto en porcentaje del gasto total como en relación con el PIB, se ha mantenido prácticamente estable a partir de 1998. No obstante, conviene tener en cuenta que la composición del gasto público en términos de los recursos empleados puede ser, en parte, el resultado de factores exógenos (tales como la evolución demográfica o el nivel de desempleo) y no de políticas deliberadas.

Por otra parte, el volumen de fondos destinado a cada rúbrica de gasto no proporciona información acerca de la eficiencia de los programas públicos en el logro de los objetivos pretendidos. En este sentido, el análisis de la eficiencia en los diferentes capítulos del gasto público está cobrando una importancia creciente en los foros europeos de discusión de política económica y también en la literatura. Así, algunos trabajos recientes han tratado de construir indicadores de eficiencia de diversas partidas del gasto público [véase, por ejemplo, Afonso et ál. (2005)]. Desafortunadamente, las herramientas analíticas disponibles para este propósito no han logrado aún alcanzar un grado de desarrollo suficientemente elevado y adolecen de numerosos problemas, que afectan, en primer lugar, a la medición y definición del *output* obtenido para cada rúbrica de gasto, de modo que se pueda valorar la eficiencia de los *inputs* (esto es, los recursos) utilizados, y, en segundo lugar, a la ausencia de consideración de los factores exógenos que pueden afectar de manera significativa a los resultados². En consecuencia, las comparaciones entre países existentes en la literatura a este respecto deben ser interpretadas con un elevado grado de cautela. Asimismo, esas deficiencias justifican que el Consejo ECOFIN haya urgido a la mejora de las herramientas analíticas que permiten evaluar la eficiencia de los diferentes programas de gasto público.

EL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA

A priori, esta rúbrica de la clasificación económica del gasto público forma parte del componente productivo del mismo, pues cabe esperar que la acumulación de capital público contribuya a fomentar la productividad del capital privado, erigiéndose en una fuente de crecimiento económico [Aschauer (1989a)]. Los efectos de la inversión pública sobre el crecimiento del producto a largo plazo han sido estudiados con profusión. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no es concluyente, siendo sensibles los resultados obtenidos a las metodologías y

2. Como ilustración de estos problemas, el índice de eficiencia del gasto sanitario calculado por Afonso et ál. (2005) se basa en tomar la esperanza de vida y la mortalidad infantil como los indicadores de medición de los resultados, variables que dependen también de elementos exógenos al propio gasto sanitario (como el clima o los hábitos alimenticios), cuya eficiencia se pretende medir.

datos empleados. En primer lugar, existen trabajos cuyo objetivo es estimar los parámetros de una función de producción agregada en la que el capital público es un factor productivo más. El trabajo que inició esta rama de la literatura [Aschauer (1989b)] concluyó que, en el caso de Estados Unidos, un aumento del *stock* de capital público en un 1% conduce a un incremento del nivel del producto de 0,4 pp, debido a que contribuye a reducir los costes de producción, estimulando de esta forma la inversión privada³. Sin embargo, los numerosos estudios posteriores para otros países y períodos temporales han encontrado, en general, que los efectos son mucho menores (o incluso insignificantes)⁴.

En segundo lugar, existen trabajos que han examinado si la inversión pública (o alguno de sus componentes) es capaz de explicar las diferencias observadas entre países en las tasas de crecimiento del producto per cápita. En general, los resultados en esta área tienden a diferir según cuál sea la variable dependiente empleada. Así, Barro (1991) y Easterly y Rebelo (1993) no encuentran efectos significativos del conjunto de la inversión pública sobre el crecimiento económico per cápita, pero, en el segundo de esos trabajos, el impacto sí resulta significativo cuando se considera únicamente la inversión pública realizada por el gobierno central (excluyendo la realizada por las empresas públicas). En cuanto a sus componentes, el gasto en infraestructuras de transporte y comunicaciones y en telecomunicaciones parece ejercer un impacto positivo sobre el crecimiento económico —véase, por ejemplo, Easterly y Rebelo (1993), Calderón y Servén (2004) o Röller y Waverman (2001)—.

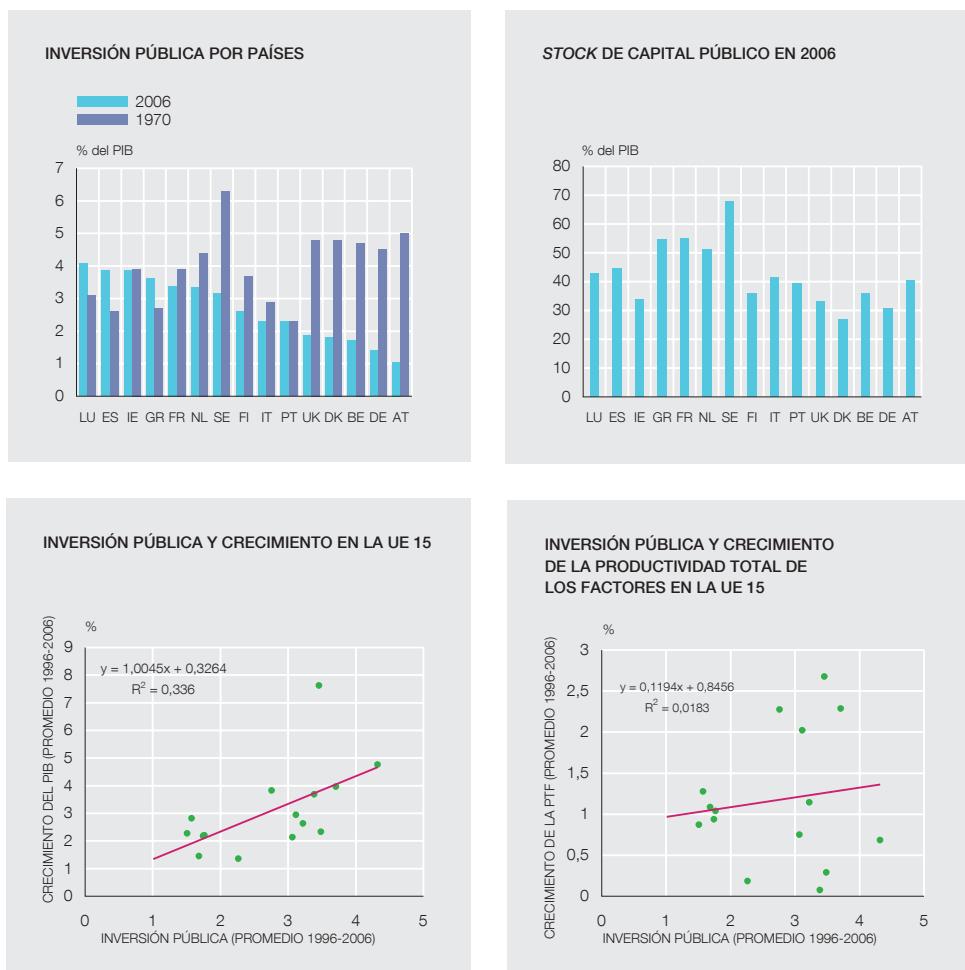
En tercer lugar, los estudios que utilizan funciones de costes o de beneficios de las empresas privadas suelen hallar que el capital público reduce la primera de estas variables o aumenta la segunda, aunque, no obstante, los efectos son pequeños. En este sentido, Lynde y Richmond (1993) o Morrison y Schwartz (1996) encuentran que la inversión pública en infraestructuras reduce los costes de las empresas.

Finalmente, los trabajos que, en lugar de basarse en la teoría económica, hacen uso de la metodología VAR suelen encontrar también una relación positiva, aunque frecuentemente no son capaces de determinar la dirección de causalidad. Este es el caso de Clarida (1993) o de Sturm et ál. (1999), entre otros.

Las dificultades para encontrar un impacto positivo de la inversión pública sobre el crecimiento económico pueden obedecer a diversas causas. En particular, una parte importante del gasto en este capítulo no se justifica en términos de una asignación de recursos más eficiente, sino de otros objetivos de política económica, lo que debilita el nexo entre la inversión pública en su conjunto y el crecimiento del producto. Esta es la razón por la que varios de los estudios que se han citado se centran en el gasto en infraestructuras de transporte o en telecomunicaciones, en lugar de considerar la inversión pública en su conjunto. Sin embargo, a menudo, la escasez de datos desagregados para esos capítulos concretos obliga a utilizar el total de la inversión pública en las estimaciones, incluyendo componentes cuya relación con el crecimiento económico resulta más difusa.

En la UE 15, el gasto en inversión pública ha descendido desde el 4,1% del PIB al comienzo de la década de los setenta hasta menos del 2,5% en 2006 (como se ilustra en el gráfico 3). Por países, esta reducción ha sido generalizada, con unas pocas excepciones, entre las

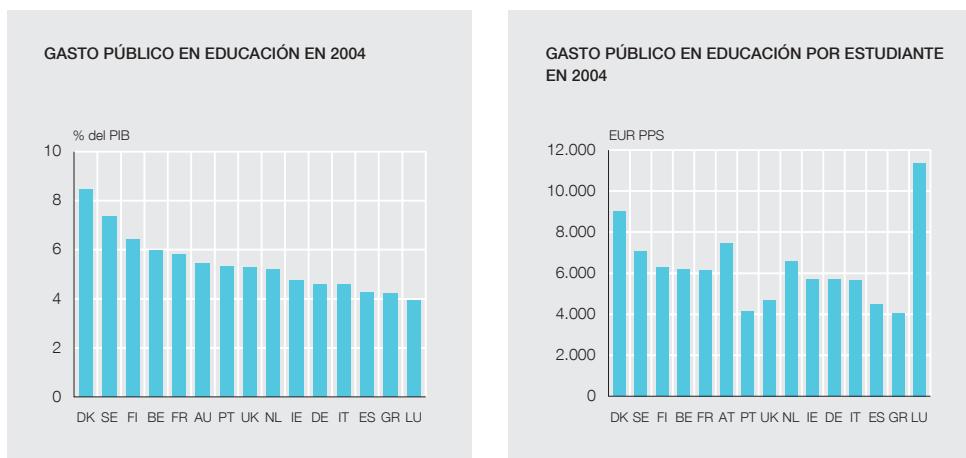
3. Sobre la base de estos resultados, Aschauer atribuyó la desaceleración del crecimiento de la productividad en Estados Unidos en los ochenta al descenso de la inversión pública en porcentaje del PIB. Cabe notar, no obstante, que, aunque esta variable siguió cayendo en la década siguiente, el crecimiento de la productividad repuntó significativamente. 4. Por ejemplo, Ford y Porret (1991), en una muestra de 11 países de la OCDE, solo encuentran efectos para tres de ellos.



FUENTES: Comisión Europea y Banco de España.

que se encuentra España (gráfico 3). En el ámbito de la UE 15, parece, por tanto, que puede deducirse que se ha producido una fuerte desaceleración de la acumulación de capital público que, aun considerando que la evidencia no es concluyente al respecto, pudiera comportar consecuencias negativas para el crecimiento a largo plazo. Se ha conjecturado que este descenso obedece a que la inversión pública es uno de los candidatos naturales sobre los cuales recaen los procesos de consolidación fiscal, dado que, a diferencia de otras rúbricas del presupuesto, este es un componente discrecional del gasto cuya disminución no está sometida ni a la evolución inercial ni a la resistencia de los grupos afectados por recortes en otras rúbricas. Sin embargo, también podrían haber contribuido factores tales como los procesos generalizados de privatizaciones, las necesidades decrecientes de infraestructuras públicas a medida que ha aumentado el grado de desarrollo de los países europeos o la aparición de nuevas formas de financiación —tales como las *public-private partnerships*— que permiten acometer proyectos de inversión pública sin un impacto inmediato en el saldo de las cuentas de las AAPP. En cualquier caso, no parece observarse de manera clara que los niveles más elevados de inversión pública tengan lugar en los países con mayores carencias de infraestructuras. A este respecto, el panel superior derecho del gráfico 3 muestra que, en muchos casos, los mayores niveles de inversión se dan precisamente en los países con mayores dotaciones de capital público⁵.

5. En todo caso, dadas las dificultades asociadas a la construcción de medidas de la dotación de capital público, resulta conveniente interpretar cautelosamente la falta de correlación observada entre esa variable y la inversión pública.



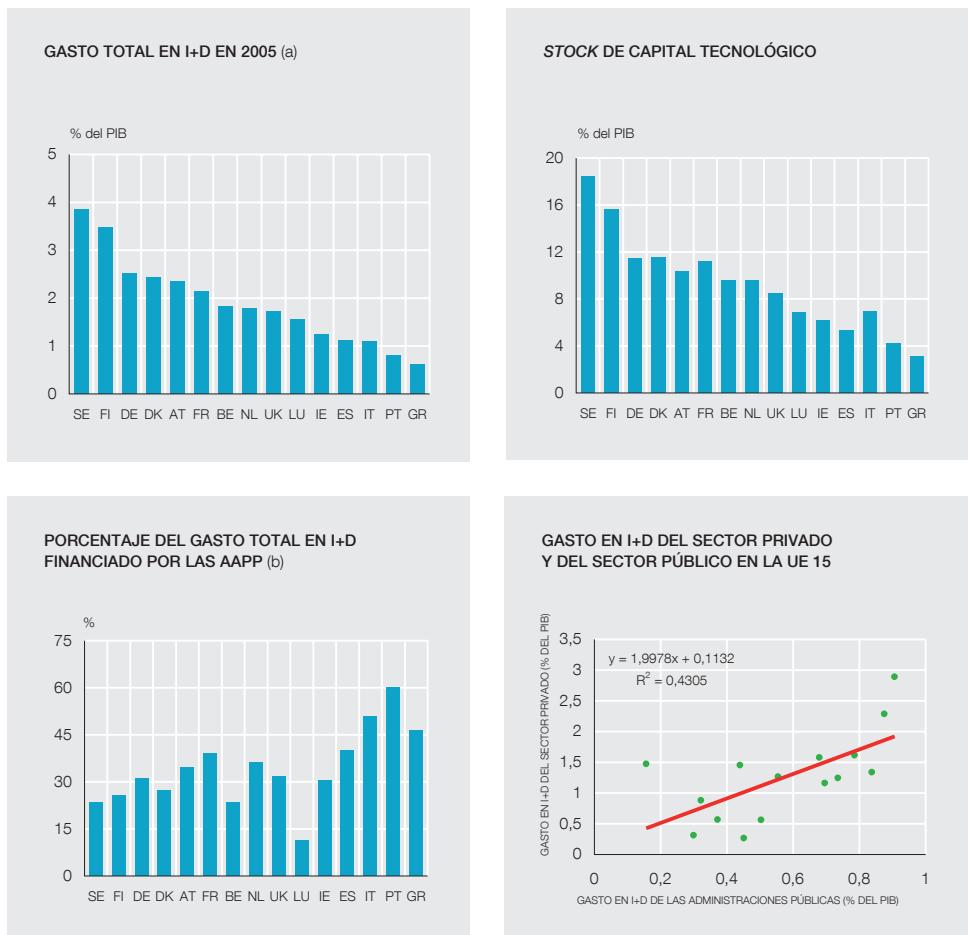
FUENTE: Eurostat.

La correlación positiva y significativa entre la inversión pública y el crecimiento del producto para los países de la UE 15 en el promedio del período 1996-2005 (panel inferior izquierdo del gráfico 3) parece estar en consonancia con la hipótesis de que las adiciones al stock de capital público puedan incidir positivamente sobre el crecimiento económico. Sin embargo, la relación entre la inversión pública y el crecimiento promedio de la productividad total de los factores (PTF) no resulta significativa. Junto con la ya comentada inclusión en la inversión pública de gasto que no es susceptible de incidir en la productividad del sector privado, este resultado puede deberse a varias razones. En primer lugar, la productividad total de los factores no está medida para el sector privado solamente —como sería lo correcto—, sino para la economía en su conjunto. Además, los estimadores de dicha regresión pueden estar sesgados, debido a la probable endogenidad de los regresores y a la posible omisión de variables relevantes en el análisis. Finalmente, los posibles efectos de la inversión pública sobre la PTF pueden estar condicionados por la eficiencia del gasto en este capítulo.

EL GASTO EN EDUCACIÓN

A través de su contribución a la acumulación de capital humano, este capítulo de la clasificación funcional del gasto constituye uno de los mecanismos de expansión del producto en los modelos de crecimiento endógeno, al fomentar la productividad del trabajo y del capital. La provisión pública de gasto en educación se justifica por la presencia de fallos de mercado que conducirían a una provisión privada subóptima de este bien. En primer lugar, al decidir cuánto invertir en educación, los individuos solo consideran su rendimiento privado. En segundo lugar, bajo la exclusiva provisión privada, los individuos podrían no invertir suficientemente en su educación, incluso aunque tuvieran los incentivos para ello, si carecen de los recursos financieros necesarios (ya sean propios o proporcionados por los mercados de crédito).

La evidencia empírica respecto de la influencia del gasto público en educación sobre el crecimiento no parece dejar mucho lugar a la duda. Entre otros, de la Fuente y Doménech (2000) y Bassanini y Scarpetta (2001) encuentran efectos positivos y significativos. El gráfico 4 muestra notables diferencias en el gasto público en este capítulo en porcentaje del PIB entre los países de la UE 15. Mientras que los países nórdicos dedican a este capítulo más del 6% del PIB, Luxemburgo, Grecia, España, Alemania e Italia destinan una cifra no superior al 4%. Asimismo, salvo algunas excepciones, los países con mayor nivel de gasto público en educación tienden a ser los que destinan un mayor volumen de recursos per estudiante.



FUENTES: Eurostat y Banco de España.

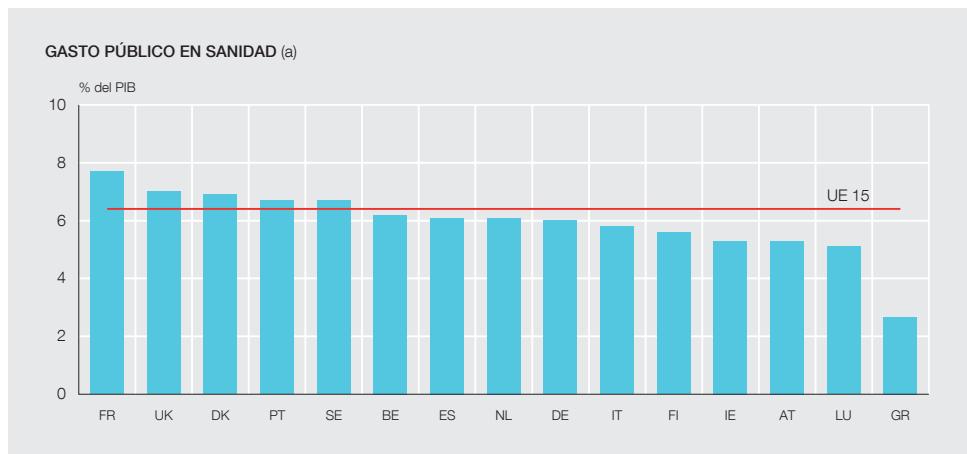
- a. Los datos para Italia, Holanda y el Reino Unido se refieren a 2004.
 b. Promedio 1996-2006.

EL GASTO EN I+D

La inversión en I+D es un determinante fundamental de la innovación y del cambio tecnológico, que constituyen un motor de crecimiento endógeno en los modelos teóricos. La idea detrás de la intervención pública es, de nuevo, el hecho de que el rendimiento social derivado de este capítulo supera al obtenido por las empresas que desarrollan estas actividades, lo que conduciría a una provisión inferior a la óptima si esta fuera llevada a cabo solamente por la iniciativa privada. En este caso, la externalidad procede del hecho de que los autores de la innovación no puedan apropiarse plenamente de los beneficios de la actividad investigadora.

No obstante, solo se derivarían efectos netos positivos del gasto público en I+D si este resulta complementario del gasto privado y si se realiza de manera más eficiente que este último. En relación con la primera de estas dos cuestiones, la evidencia empírica no resulta concluyente: los resultados de Park (1995) y Diamond (1999) apoyan la tesis de la complementariedad, mientras que Wallsten (2000) y Bassanini et ál. (2001) obtienen que el gasto público en I+D provoca un efecto expulsión sobre el gasto privado en esas actividades.

El gasto público en I+D en porcentaje del PIB diverge notablemente entre los distintos países de la UE 15 (gráfico 5). Mientras que los países nórdicos registran los mayores esfuerzos en este capítulo, los países mediterráneos se encuentran en los últimos lugares de la UE 15. Esta situación es tanto más destacable por cuanto son precisamente estos últimos países los que



FUENTES: *Economic Policy Committee* y OCDE.

a. Gasto realizado en 2004, excepto para Grecia, que corresponde al gasto realizado en 2003.

cuentan con niveles más reducidos de *stock* de capital tecnológico. Asimismo, el gráfico 5 muestra también notables diferencias entre los países de la UE 15 en cuanto al porcentaje del gasto en I+D financiado por las AAPP. Los datos muestran una correlación positiva y significativa entre el gasto en I+D financiado por el sector privado y el financiado por el sector público, lo que en principio parece apuntar hacia una posible complementariedad entre ambos tipos de gasto, más que hacia una expulsión del componente privado por el público. En cualquier caso, una valoración más precisa en este sentido requeriría de un estudio más detallado de las políticas concretas aplicadas.

EL GASTO EN SANIDAD

La influencia de esta partida de gasto de la clasificación funcional sobre el crecimiento se manifiesta a través de su contribución al aumento del capital humano de la economía, al incidir positivamente sobre la productividad del trabajo (pues mejora la calidad de los trabajadores en activo) y fomentar el uso de ese factor (al prolongar la duración de las carreras laborales). En el caso de los países de la OCDE, existen estudios empíricos con resultados contrapuestos. Mientras que Bleaney et ál. (2001) confirman el efecto positivo del gasto en sanidad sobre el crecimiento, para Rivera y Currais (1999) sería precisamente el aumento de la renta per cápita lo que habría provocado un incremento de la demanda de gasto público sanitario.

El gráfico 6 muestra una dispersión relativamente moderada del gasto sanitario en Europa, que oscila entre el 5% y el 7% del PIB para la mayoría de los países, con España situada ligeramente por debajo de la media. La mejora de eficiencia en esta partida resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que el envejecimiento de la población producirá una fuerte presión al alza sobre este tipo de gasto.

El entorno institucional

El marco de los modelos de crecimiento endógeno descritos en el segundo apartado de este artículo concede un papel al gasto público productivo para incidir sobre la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo a través de su impacto positivo sobre la productividad de los factores privados. Además, en la sección 3 se señaló la relevancia de que el gasto público sea lo más eficiente posible, en el sentido de que se logren alcanzar los objetivos pretendidos al menor coste posible, dado que los impuestos necesarios para financiar el gasto tienen una naturaleza distorsionadora de las decisiones de los agentes económicos y, por tanto, son dañinos para el crecimiento económico.

Esta sección aborda el examen de los elementos del entorno institucional en el que se desenvuelve la actividad pública que favorecen el carácter productivo de los programas de gasto. Desde una perspectiva general, el crecimiento sostenido de una economía en el largo plazo requiere la existencia de un marco regulatorio global que reduzca el grado de incertidumbre en el que los agentes privados adoptan sus decisiones. Las finanzas públicas pueden contribuir al funcionamiento adecuado de ese entorno institucional a través de la dotación de recursos suficientes para la Administración Pública en ámbitos tales como la justicia y la seguridad. Además, la garantía de los derechos de propiedad constituye un prerequisito para que el gasto público pueda favorecer el crecimiento de la productividad privada.

En un enfoque más concreto, un determinante crucial de la eficacia de la acción pública viene dado por las instituciones del proceso presupuestario que favorecen un mejor control del gasto y una reasignación de los recursos disponibles hacia sus usos más productivos. Por otra parte, los instrumentos que favorecen la eficiencia del gasto incluyen la presupuestación según los resultados alcanzados (*performance budgeting*), el análisis coste-beneficio y las estrategias presupuestarias a medio plazo. La presupuestación según resultados tiene por objeto relacionar el gasto empleado para alcanzar una meta de política económica con los propios beneficios logrados como consecuencia de la intervención pública. En la práctica, ello supone que los presupuestos especifiquen lo que cada departamento espera hacer con los recursos asignados y, en ocasiones, que vinculen la cuantía de la dotación presupuestaria al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el ejercicio anterior. En general, la experiencia de los distintos países en la utilización de estas técnicas no ha satisfecho las expectativas creadas, lo que obedece a distintas causas, que incluyen la dificultad para definir variables que midan de forma adecuada los resultados y la posibilidad de que estos se vean afectados por factores exógenos fuera del control de las autoridades.

El análisis coste-beneficio tiene por objetivo valorar todos los costes y beneficios sociales que comporta un proyecto concreto (por ejemplo, la construcción de una determinada infraestructura), con el fin de determinar la conveniencia de llevarlo a cabo. En la práctica, el mayor obstáculo con el que tropieza este análisis es la dificultad para medir esos costes y beneficios en un contexto de ausencia de precios de mercado, dado que los bienes y servicios resultantes de la intervención pública no son provistos por la iniciativa privada.

Las estrategias de gasto a medio plazo, instrumento complementario de los anteriores, persiguen la fijación de techos plurianuales a los recursos destinados a los distintos capítulos de las cuentas públicas. La lógica que subyace a la extensión de los horizontes de planificación presupuestaria es doble. Por un lado, contribuye a reasignar más eficientemente el volumen total de gasto entre los distintos programas. Por otro lado, permite tener en cuenta los costes futuros asociados a los programas de gasto actuales. Además, estas estrategias son útiles para facilitar una consolidación fiscal basada en la vertiente del gasto⁶. La aplicación de estas estrategias ha tropezado también con dificultades en la práctica. En particular, los errores en la previsión de la evolución macroeconómica pueden hacer necesario revisar las sendas prefijadas de gastos. Además, la efectividad de la planificación plurianual se ha visto debilitada en la práctica por la existencia de parcelas de gasto que permanecen al margen de ella, como es el caso de las agencias que no consolidan con el conjunto de Administraciones Públicas, o por la utilización de los gastos fiscales [Joumard et ál. (2004)].

6. En este sentido, la evidencia empírica sugiere que los ajustes presupuestarios basados en la reducción del gasto tienen un impacto más favorable sobre el crecimiento económico que los que se desarrollan a través de la elevación de los impuestos distorsionadores.

Conclusiones

El análisis de la contribución que la composición del gasto público pueda realizar al crecimiento a largo plazo de las economías europeas es una cuestión que está recibiendo una atención creciente en el debate de política económica en los últimos años. Ello es consecuencia de los esfuerzos para aumentar las tasas de expansión del producto potencial en el marco de la estrategia de Lisboa y de la restricción presupuestaria más estricta a la que se enfrentan las políticas fiscales europeas como resultado de la aplicación del PEC y de los efectos sobre las cuentas públicas del envejecimiento de la población.

Desde el punto de vista de la teoría económica, los modelos de crecimiento endógeno aportan un marco conceptual apropiado para entender los canales a través de los cuales la política fiscal —y, en concreto, la vertiente del gasto— puede afectar al ritmo de expansión de la economía en el largo plazo. Así, la teoría económica ha proporcionado argumentos teóricos que avalan una relación positiva entre el crecimiento económico a largo plazo y algunas partidas del gasto. En particular, la existencia de diversos fallos de mercado sugiere que los recursos destinados a inversión pública y a gasto en I+D tienen un impacto positivo sobre la acumulación de capital físico y su productividad, y el gasto en educación y en sanidad contribuye a acrecentar el capital humano y la productividad del factor trabajo. Sin embargo, la contrastación empírica de estas prescripciones teóricas y su traslación a recomendaciones más precisas de política económica han tropezado con notables dificultades, lo que se debe, en parte, a los problemas para aislar el gasto productivo. Por una parte, esos vínculos tienden a ser confirmados por la evidencia empírica por lo que hace referencia a las rúbricas de infraestructuras de transporte y telecomunicaciones y de educación. Pero, por el contrario, la evidencia es menos concluyente en relación con los capítulos de I+D (debido a la posibilidad de que el gasto sustituya parcialmente al privado) y de sanidad.

Por último, aparte del volumen de fondos públicos destinados a los diferentes programas de gasto, resulta primordial que esta asignación se realice de acuerdo con criterios de eficiencia. En este sentido, parece conveniente la implementación de técnicas presupuestarias que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de las AAPP al menor coste posible, tales como la presupuestación según resultados, el análisis coste-beneficio o la fijación de objetivos de gasto en el medio plazo. Las herramientas analíticas disponibles para medir la eficiencia del gasto no han logrado aún alcanzar un grado de desarrollo suficientemente elevado, en parte como resultado de las dificultades que plantea la ausencia de precios de mercado de referencia. La mejora tanto a nivel macro como microeconómico de los indicadores necesarios para el cálculo de índices de eficiencia debe, por tanto, ser un objetivo primordial. Entre tanto, las conclusiones que pueden alcanzarse a partir de la información disponible, que lógicamente deben ser tomadas con un elevado grado de cautela, apuntan a que los avances en este ámbito son, hasta el momento, solo moderadamente satisfactorios.

10.3.2008.

BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A., L. SCHUKNECHT y V. TANZI (2005). «Public sector efficiency: An international comparison», *Public Choice*, 123, n.º 3-4, pp. 321-347.
- ASCHAUER, D. (1989a). «Public investment and productivity growth in the Group of Seven», *Economic Perspectives*, vol. 13, pp. 17-25.
- (1989b). «Is Public Expenditure Productive?», *Journal of Monetary Economics*, 23, pp. 177-200.
- BARRO, R. J. (1991). «Economic Growth in a Cross Section of Countries», *Quarterly Journal of Economics*, 106, n.º 2, pp. 407-443.
- BASSANINI, A., y S. SCARPETTA (2001). *Does human capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean-group estimates*, OECD Economics Department Working Paper 282, París.
- BASSANINI, A., S. SCARPETTA y P. HEMMINGS (2001). *Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper 283, París.
- BLEANEY, M., N. GEMMELL y R. KNEELLER (2001). «Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation and Growth Over the Long Run», *Canadian Journal of Economics*, vol. 34 (1), pp. 36-57.

- CALDERÓN, C., y L. SERVÉN (2004). *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, Documentos de Trabajo, n.º 270, Banco Central de Chile.
- CLARIDA, R. H. (1993). *International capital mobility, public investment and economic growth*, NBER Working Paper, 4506.
- DE LA FUENTE, A., y R. DOMÉNECH (2000). *Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?*, OECD Economics Department Working Paper n.º 262.
- DIAMOND, A. (1999). «Does Federal Funding "Crowd In" Private Funding of Science?», *Contemporary Economic Policy*, vol. 17, pp. 423-431.
- EASTERLY, W., y S. REBELO (1993). «Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation», *Journal of Monetary Economics*, 32, pp. 417-458.
- FORD, R., y P. PORRET (1991). *Infrastructure and private-sector productivity*, OECD Economics Department Working Paper 91, París.
- JOUMARD, I., P. KONGSRUD, S. NAM y R. PRICE (2004). «Enhancing the effectiveness of public spending: Experience in OECD countries», OECD Economics Department Working Papers, n.º 380.
- LYNDE, C., y J. RICHMOND (1993). «Public capital and long-run costs in UK manufacturing», *Economic Journal*, 103, pp. 880-893.
- MORRISON, C. J., y A. E. SCHWARTZ (1996). «State infrastructure and productive performance», *American Economic Review*, 86, pp. 1095-111.
- OCDE (2001). *Knowledge and Skills for Life – First Results from Pisa 2000*, París.
- (2007). *Pisa 2006 database*, París.
- PARK, W. (1995). «International R&D spillovers and OECD economic growth», *Economic Inquiry*, vol. 33.
- RIVERA, B., y L. CURRAIS (1999). «Economic Growth and Health: Direct Impact or Reverse Causation?», *Applied Economics Letters*, vol. 6 (11), pp. 761-764.
- RÖLLER, L. H., y L. WAVERMAN (2001). «Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach», *American Economic Review*, 91, pp. 909-923.
- STURM, J. E., J. JACOBS y P. GROTE (1999). «Output effects of infrastructure investment in the Netherlands, 1853-1913», *Journal of Macroeconomics*, 21, pp. 355-380.
- WALLSTEN, S. (2000). «The effects of government-industry R&D programs on private R&D: The case of the Small Business Innovation Research Program», *Rand Journal of Economics*, 31, pp. 82-100.