

Títol: LA QUALITAT DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES I EL CREIXEMENT ECONÒMIC. MILLORAR LA GESTIÓ PER AUGMENTAR L'EFICIÈNCIA ECONÒMICA I EL BENESTAR SOCIAL.

Guillem López Casasnovas

Han participat en la redacció Biel Ferragut i Pablo Fleiss, professors associats del Departament d'Economia de la Univ. Pompeu Fabra.

Barcelona, Gener 2008

El debat sobre el paper de l'Estat s'ha traslladat en els darrers anys cap a la valoració de l'eficiència i sentit final de les activitats públiques. Una creixent literatura acadèmica ha investigat el rol del sector públic a les funcions d'estabilització, assignació i als efectes distributius de la despesa pública. També ha però avaluat el paper de les regles i de les institucions i l'abast de privatització d'algunes activitats públiques: així Mueller (1997), Persson i Tabellini (2001), Shleifer i Vishny (1998), Strauch i Von Hagen (2000), Tanzi i Shucknecht (1997, 2000), Gwartney i altres (2002).

La major part dels estudis conclouen que la despesa pública podria ser molt menor del que és ara i molt més eficient. Però per això, els governs haurien d'adoptar millors institucions i transferir moltes activitats que no estan en el nucli dur de les activitats públiques cap al sector privat.

(A. Afonso i altres European Central Bank WP 242, pàg 5, Juliol 2003 *Public Sector efficiency. An international comparison.*)

ÍNDIX

INTRODUCCIÓ	4
PROPÒSIT DEL DOCUMENT	8
1. L'ESTAT DE LA QÜESTIÓ: DESPESA PÚBLICA I DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC	10
1.1. El concepte de Qualitat de la Despesa Pública	10
Finestra 1: Public Sector Performance i l'índex d'eficiència pública	10
Finestra 2: L'anàlisi de la qualitat de les finances públiques per categories de despesa	14
1.2. Despesa social i creixement econòmic: els models	17
Finestra 3: Despesa pública i models econòmics	18
Finestra 4: Dèficit pressupostari i creixement econòmic	20
1.3. Altres treballs referenciables des de la perspectiva macroeconòmica	21
1.4. Algunes referències concretes a l'àmbit de l'Educació, la Sanitat i la Justícia	27
1.5. L'àmbit de la qualitat dels procediments i dels processos. L'Acció Administrativa Concertada i dels Partenariats públic-privats	29
Finestra 5: Charter schools als Estats Units	32
1.6. L'indicador d'eficiència i efectivitat dels governs. Els indicadors de 'bon govern'	40
2. L'APROXIMACIÓ A LA MILLORA DE L'EFICIÈNCIA DE LA NOVA GESTIÓ PÚBLICA: ENFOCAMENTS RECENTS DELS PROGRAMES DE DESPESA I EXPERIÈNCIES A ÀMBITS CONCRETES	44
2.1. Les experiències de reforma i la seva incidència a la gestió dels programes de despesa	44
2.2. Estudi de casos i propostes de reforma	59
3. L'APLICACIÓ DE LA NOVA GESTIÓ PÚBLICA ALS ÀMBITS CONCRETES: LA JUSTÍCIA, L'EDUCACIÓ I LA SANITAT	75
3.1. La Justícia	75
Finestra 6: Justice Statistics del Department of Constitutional Affairs (Regne Unit)	76
Finestra 7: Comissió Europea per a l'Eficiència de la Justícia (CEPEJ)	76
Finestra 8: L'eina 'Courtools' (Estats Units)	78
Finestra 9: Projecte pilot de Nova Scotia	80
L'eficiència en la justícia espanyola	81
3.2. L'Educació	83
3.3. La Sanitat	87
Finestra 10: Complementarietat públic-privat a la sanitat	89

4.	LES ESTIMACIONS A L'ESTUDI AGREGAT DE LA COMPOSICIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA I LA SEVA INFLUÈNCIA SOBRE EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC	93
4.1.	Les estimacions empíriques de la incidència de les finances públiques sobre el creixement econòmic	93
4.2.	Equitat, cohesió social, distribució igualitària de la renda	113
5.	CONCLUSIONS	114
	REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	120
	Annex 1	126
	Annex 2	133
	Annex 3	135

INTRODUCCIÓ

La rellevància de la qualitat de la despesa pública pels seus efectes sobre el desenvolupament econòmic i social ve remarcada per l'important pes quantitatiu que té avui el sector públic a l'economia. Quan a la majoria dels països occidentals veiem que la participació pública representa entorn de la meitat del PIB, està clar que hi sobren paraules per a entendre que el bon funcionament d'una economia, i del progrés social en el seu conjunt, pot dependre molt bé de com opera el sector públic a la pràctica, en la manera en la que interfereix els processos de creació i distribució de la riquesa. Aquesta preocupació sobre el tamany i l'orientació de les finances públiques queda palesa de forma recurrent a l'Informe Anual de la Unió Europea "*Public Finances in EMU*" i, en una línia argumental desenvolupada a un bon grapat de textos que es resumeixen i es citen en aquest informe.

El tema d'anàlisi que aquí ens ocupa permet diferents abordatges, però tots ells relacionats amb l'intent d'explicar les causes del creixement econòmic. L'empresa i els agents econòmics es revelen com a fonamentals en els processos de creació de riquesa. Sense empreneduria, innovació i assumptió de riscos, els països no avancen. Però els contextes en els que les empreses desenvolupen la seva activitat en són sovint condicions necessàries –tot i que no suficients– per al creixement econòmic. No és possible avui encara quantificar l'impacte quantitatiu detallat del desenvolupament institucional –segons tipus i formes– en el creixement econòmic. Es poden establir correlacions –així entre el capital social d'un país¹ i el conjunt de factors explicatius de l'evolució de la productivitat, com ho fa IVIE (Institut Valencià de Investigacions Econòmiques i la Fundación BBVA)². Aquest estudi centra la seva atenció en les

¹ El capital social és un concepte molt ampli que ha estat estudiat des de diferents disciplines cada una d'elles destacant alguns elements per sobre d'altres. Sota la perspectiva econòmica, entenem el capital social com un dels factors essencials de contribució al creixement econòmic (juntament amb el capital físic i humà) que parteix de les relacions socials d'una comunitat i de les experiències de cooperació en àmbits tant econòmics (relacions laborals, financeres o entre clients i proveïdors...) com no econòmics (com per exemple la família, associacions voluntàries, moviments ciutadans, etc). Es considera un dels factors decisius a l'hora d'explicar els diferencials de creixement entre territoris i regions amb similar dotació inicial de factors productius i coneixements tecnològics, donada la seva influència en les relacions econòmiques, però també com a factor determinant del rendiment de les institucions polítiques regionals (Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.).

² - Efectivament, en un treball recent de la Fundació BBVA i l'IVIE s'analitza amb detall l'efecte observat del capital social, mesurat amb un índex d'elaboració pròpia, sobre el creixement econòmic en

relacions que es desenvolupen en l'àmbit econòmic, especialment en mercats com el laboral, el financer o d'inversió, utilitzant una metodologia d'estimació inspirada en la medició del capital físic, aplicada també per als països de l' OCDE per a diferents anys. L'indicador utilitzat es construeix així a partir del reconeixement del paper de les relacions econòmiques en la generació d'experiències de cooperació, i inclou variables tals com el grau de connectivitat de xarxes, aproximat pel rati de crèdit/PIB, el cost marginal de la inversió en capital social (segons percentatge de la població en edat de treballar amb almenys estudis mitjans, l'índex de gini de distribució de la renda, taxa de depreciaió de l'estoc de capital social/ taxa d'atur, tipus de descompte i esperança mitjana de vida de la població).

Tot i la novetat i atenció que ha merescut aquest primer indicador, es tracta d'un aspecte parcial del tema que ens ocupa i que guarda una relació indirecta amb el creixement econòmic, bàsicament per a la seva descomposició sectorial *ex post*, sense que se'n derivi o es pugui establir cap test de causalitat al respecte. En qualsevol cas, el pivot de molts dels factors més generals i de context i qualitat institucional es relaciona amb l'actuació pública, ja en els seus aspectes fiscals, de regulació, o d'impacte de la seva despesa. A igualtat dels dos primers factors (és a dir, donada la regulació existent i el nivell de recaptació tributària) els diversos estudis referenciats busquen o bé valorar l'impacte del dèficit/ superàvit conjuntural anticíclic, el nivell de despesa, a pressupost equilibrat, o bé els canvis en la composició d'aquesta despesa. La influència més òbvia dels canvis d'aquesta composició en el creixement és la que prové de la diferenciació entre la inversió, el transport i les comunicacions de la resta de components, com fan W. Easterly i S Rebelo en el seu article '*Fiscal policy and Economic Growth*' al *Journal of Monetary Economics* JME, 32 de 1993. De manera similar ho remarca D Romero en el WP del Banc Central Europeu 246 de juliol del 2003, o Devarajan i altres, també al JME (37, 1996), quan analitzen la influència de la composició de la despesa pública en el creixement econòmic a la vista de les actuacions que més garanteixen el creixement a llarg termini, en la línia de remarcar el paper de la despesa en capital i RiD respecte d'altra despesa consuntiva. Així mateix, els autors emfatitzen que són les regles i la construcció d'institucions, contra la corrupció i per a facilitar el

l'àmbit dels països de la OCDE i també per a l'àmbit estatal segons les diferents províncies. Un dels resultats destacats del treball és la notable volatilitat d'aquest capital, superior als altres, amb una facilitat de destrucció elevada quan es perd la confiança i amb una acumulació ràpida quan es recupera (Fundació BBVA-IVIE, 2007).

funcionament dels mercats i no controlar-los àdhuc la seva inhibició, el que més decisiu acaba essent a llarg termini entre tots els factors rellevants. La valoració dels canvis en la composició de la despesa, entesa com a shocks d'oferta, resulta també del treball de R Strawls i I Tchakarow en un recent Document de Treball del Banc Central Europeu (*Assessing the impact of a change in the composition of public spending*, no 795, Agost del 2007) i que serveixen als autors per a remarcar la importància dels efectes de la inversió pública ja que a diferència de la despesa en consum, no només té efectes sobre la demanda agregada sinó que en pot tenir sobre l'oferta privada de l'economia, amb efectes més duradors. La idea de separar entre tipus de despesa es troba també a R Kneller i altres (*Journal of Public Economics*, 74, 1994 o a M Zagler i G Dürnecker al *Journal of Economic Surveys*, vol 17, 3 del 2003, sota la classificació que prejutja despeses públiques no productives (Seguretat Social, pel seus efectes sobre la taxa d'estalvi-, despeses del benestar i les recreatives) de manera separada de les productives, i d'acord amb el pes que tingui la imposició no distorsionària dintre del total de la recaptació (considerant aquí només la que grava la imposició sobre el consum interior de béns i serveis).

Fet aquest reconeixement de la diversitat d'òptiques amb la que s'ha aproximat l'anàlisi, la nostra aproximació busca quelcom més de detall en l'estudi d'aquesta composició de despesa. Una mirada un poc més microeconòmica o de gestió de detall dels epígrafs pressupostaris en la mesura en que es fan operatius, a la vista, per exemple, del grau de escrutini i rendiment de comptes que conté cada modalitat concreta de despesa, entre producció pública i més èmfasi en la concertació, entre consum públic directe i transferències a empreses i famílies, entre diferents modalitats de despesa corrent i de capital (préstecs financers, inversions reals), en la participació de partenariats conjunts amb el sector privat en el finançament de les inversions públiques, en la dedicació dels superàvits conjunturals a increments de despesa, formació bruta de capital (augment d'actius) o de reducció de despesa pública existent (disminució de passius), en el grau d'utilització de serveis públics vinculats a prestacions monetàries o en espècie.... També es poden considerar molts altres àmbits potencials d'anàlisi, com els que focalitzen els impactes derivats de la despesa directa o de la indirecta via deduccions fiscals o en l'abast en l'utilització d'aval i préstecs, en el nivell de fiscalitat (o exenció) que han de suportar els propis beneficis de la despesa social, en l'obligatorietat o no d'utilització d'esquemes privats d'estalvi, previsió o prestació, en el

grau d'elecció –i així acceptació de la responsabilitat i de les conseqüències que se'n derivin- o en el direccionament del consum pel benestar. O, finalment, en l'orientació que prengui la creació pública d'ocupació -en temps parcial amb salaris per ocupat més baixos afavorint així la inserció de determinats col·lectius-, en la discussió del fonament que se li doni al intervencionisme públic, pels principis ètics en que es basen o acceptant la seva flexibilització segons criteris de cost benefici en cada circumstància i lloc.

I tot això en un procés nou de globalització econòmica, amb anàlisi acotada als països desenvolupats per bé d'una major homogeneïtat, ja compensant amb l'actuació pública els efectes del lliure comerç sobre la desigualtat social, ja sigui per augmentar la competitivitat de les seves economies, alleugerint el pes del sector públic.

El text es divideix en diferents parts. Es fa l'entrada del tema d'estudi, primer, des d'una perspectiva general, eminentment macroeconòmica, i de naturalesa quantitativa i amb suport empíric (estadístic/economètric), per a passar després a una focalització més micro, d'estudi de cas i anàlisi de les millors pràctiques observades en la intervenció pública concreta, bàsicament dintre del referent de països OCDE.

Per a la primera de les parts, més concretament, l'anàlisi valora l'impacte en alguns indicadors d'eficiència/ creixement econòmic (tipus PIB per càpita, en nivells i en taxes de creixement) i d'equitat/ cohesió social (tipus indicadors de desigualtat de renda), a la vista dels estadis i evolució dels principals components de la despesa pública que es considera tenen efectes directes, tant positius com negatius, sobre el desenvolupament econòmic i social (consums públics, inversions en infraestructures, pensions, subsidi d'atur i prestacions socials, entre d'altres). Aquests poden variar, a més, segons les formes que adquireixen aquests tipus concrets de despesa. De forma general, però, es pot hipotetitzar pel que fa al creixement econòmic (Informe de la UE abans esmentat), que es comporten en forma de U invertida, és a dir, són positius fins a un cert nivell, depassat el qual esdevenen negatius. Pel subsidi d'atur, si més no, es considera que la seva absència és contrària a l'eficiència, i només per a algunes inversions es calcula un impacte que té un més gran recorregut sobre l'eficiència del sistema que per a la resta de modalitats de despesa.

Val a dir en tot cas, que des de l'òptica plantejada a l'estudi que segueix aquesta introducció, els efectes de les polítiques a la pràctica tenen molt més a veure amb el seu detall d'aplicació (composició, manera de implementació, règim d'explotació, control i avaluació) que no en els seus nivells quantitius consolidats, si bé una combinació de les dues aproximacions pot semblar adient.

PROPÒSIT DEL DOCUMENT

En coherència amb el que hem esmentat, l'estratègia d'abordatge per a l'elaboració del text ha consistit en:

- 1- realitzar una anàlisi agregada, primer amb la revisió dels principals resultats obtinguts per diferents autors que han modelitzat empíricament la contribució de la despesa pública, com a una variable més, a la funció de producció – creixement econòmic-, i a la desigualtat de renda –polarització social. Es tracta de treballs realitzats des de diferents perspectives (neoclàssica, de capital humà i d'externalitats del capital social en algun cas), i relatius a distints països i a moments diferents del temps. Sobre aquesta base, el nostre treball busca millorar des d'una metodologia similar, la comprensió de la contribució de la despesa pública -en el seu rati PIB i en el vector de la seva composició, juntament amb altres variables-, a la taxa de variació a la renda per càpita, com a primera variable dependent, i en la desigualtat (amb alternatives de indicadors aproximatius) com a segona variable.

Més enllà dels nivells, la composició funcional de la despesa comprèn, per una banda, variables que recullen el pes de l'acció directa de les Administracions Públiques (AA.PP), *versus* de l'acció concertada a les polítiques públiques, aproximades per (i) el pes del consum públic (i del capítol 1 del pressupost en particular en sous i salaris, per a emfatitzar el residual que suposa el capítol 2 de compra de béns i serveis, dintre del consum públic, i en el seu cas el capítol 4 de transferències corrents a empreses i famílies) sobre el total de la despesa pública ordinària, i (ii) el pes de la inversió i de les transferències de capital sobre la despesa pública total. Per altra banda, l'estimació economètrica efectuada s'especifica a la vista de la composició de les distintes les funcions de despesa,

considerades en termes percentuals d'acord amb les seves finalitats, segons la classificació funcional de la FOC i SEC.

L'estimació es remet al període 1970-2005 per a la mostra de països de l'OCDE, en panell de dades presos en intervals agrupats comunament de cinc en cinc anys, ja que es considera que és entre aquests intervals de temps on es pot observar una variació significativa a les regressions de les variables explicatives, contra les endògenes esmentades, a fi i efectes de validar les hipòtesis establertes.

- 2- Des d'un punt de vista micro (i *mezzo*) econòmic, els impactes de nivells i modalitats de despesa pública en el desenvolupament econòmic i social es procuren analitzar a partir de la descripció de casos concrets de gestió pública; principalment, d'aquells que més èxit mostren en els seus resultats a l'experiència comparada. Això es fa a partir de l'estudi del detall de com s'han operat aquelles modalitats de despesa a la pràctica, en els camps de la gestió administrativa a camps com l'educació, la justícia, la formació de capital i la salut. S'obren així 'finestres' d'observació de les millors pràctiques, a manera de *benchmarking* a emular, i de les que s'obtenen consideracions i pautes generals.

En conjunt, l'estratègia d'abordatge de l'objectiu d'aquest treball consisteix en oferir el màxim nombre de indicis, sinó evidència completa, que ens donin una idea dels assoliments del que constitueix la despesa pública de 'qualitat'. Aquesta es valora a partir de la seva contribució, en el conjunt i en les diferents partides que la componen, a l'eficiència i al benestar social. Entendrem en el text el terme 'eficiència' en sentit ample, com a combinació òptima de recursos per a l' assoliment dels objectius, inclosos aquí el del creixement econòmic i també el manteniment d'un determinat nivell de cohesió social del país, a partir de diferents categories de despesa pública analitzades.

1.- L'ESTAT DE LA QÜESTIÓ: DESPESA PÚBLICA I DESENVOLUPAMENT ECONÒMICS

1.1- El concepte de Qualitat de la Despesa Pública

Pel que fa a les aproximacions més agregades, el document inicial de referència és “*Quality of Public Finances and Growth*”³. El propòsit d’aquest estudi és revisar quin és el vincle que hi ha entre les distintes categories de despesa pública i el creixement econòmic. En primer lloc, el text fa un recorregut per les principals vies en que les finances públiques poden afectar al creixement. El marc institucional (on la correcta definició de les lleis, normes, regles i seguretat jurídica hi juguen un paper clau), la despesa governamental (on a dins del que es pot denominar com a despesa essencial o bàsica hi trobem la despesa en justícia, educació, salut, infraestructura pública, etc.), el sistema impositiu i la estabilitat macroeconòmica en són els principals factors. L’impacte de la qualitat de les finances públiques sobre el creixement es pot avaluar de manera indirecta (mirant com afecta la despesa pública en el creixement, avaluant per això la productivitat i eficiència relativa del sector públic en el seu conjunt) o directa (mitjançant estudis estadístics o econòmics) a partir de la realitat empírica observada. La via indirecta analitzaria així les polítiques de despesa, les polítiques impositives i el marc institucional fiscal a partir d’indicadors globals, tal com es destaca a l’annex i a una de les finestres explicatives al respecte.

Public Sector ‘performance’ i l’index d’eficiència pública

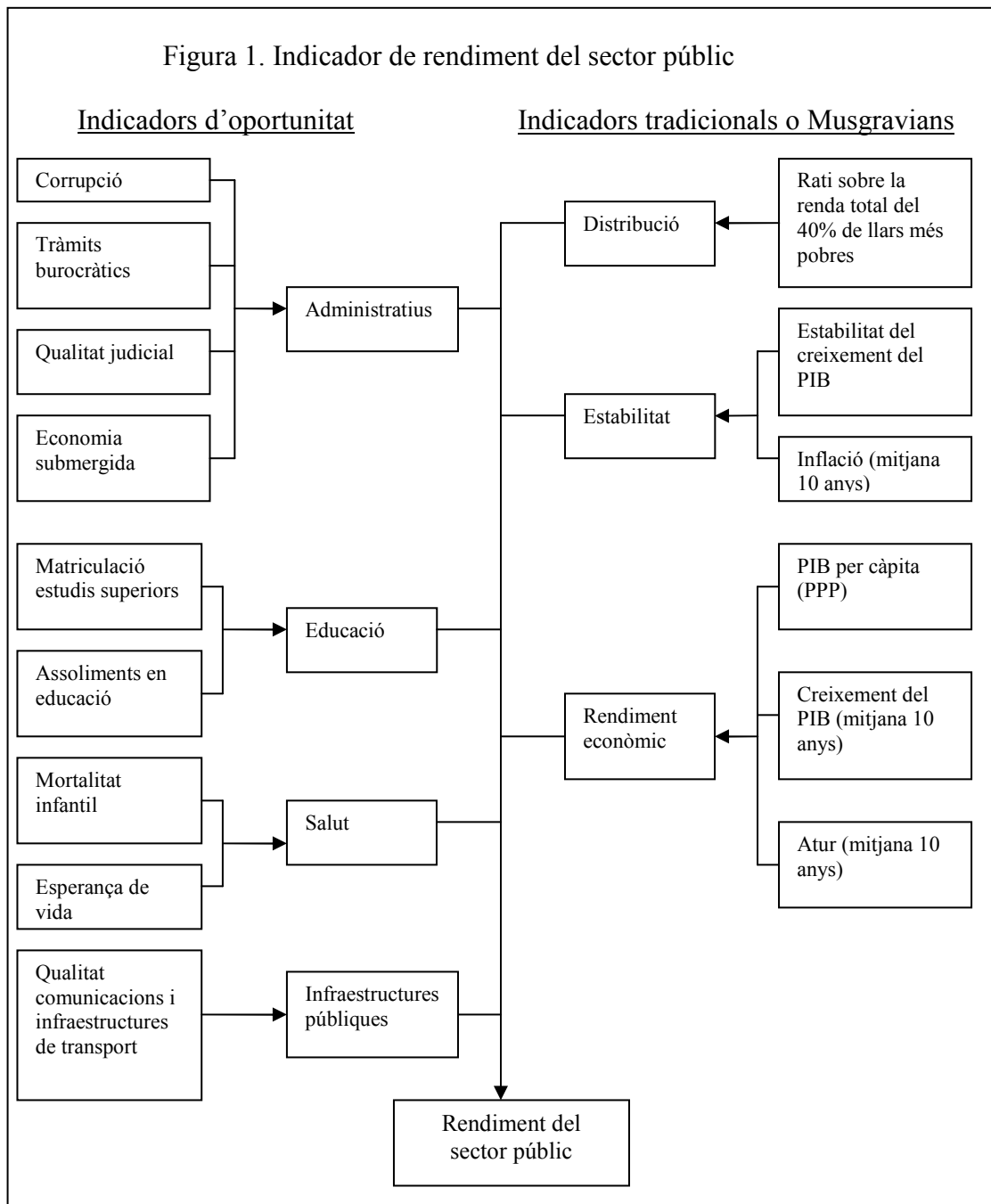
El mesurament adequat de l’eficiència en el sector públic és una tasca complicada que es troba amb la dificultat de la manca de treballs empírics sobre aquesta qüestió i, sobretot, amb la difícil comparabilitat de dades agregades i internacionals que quantifiquin els efectes produïts per l’activitat del sector públic (outcomes) i dels seus costos associats.

³ A. Afonso, W. Erbert, L. Schucknecht and M. Thöne, *ECB Working Papers Series no. 438, Feb 2005.*

Recentment s'han desenvolupat diversos sistemes d'indicadors per a mesurar el rendiment de les activitats realitzades per part del sector públic, a partir de les quals es pot analitzar el seu grau d'eficiència. Segons l'objectiu d'aquest anàlisi existeixen dos tipus d'indicadors amb diferent nivell de desagregació. Els indicadors macro mesuren l'eficiència de la despesa pública total o agregada, posant en relació el creixement general de l'economia amb la despesa pública total realitzada, mentre que els indicadors micro mesuren l'eficiència de les categories particulars de despesa, posant l'èmfasi en la relació entre beneficis i despeses d'una funció pressupostària particular.

A Afonso et al (2006) es construeix un indicador compost del rendiment del sector públic (public sector performance), que inclou ambdues perspectives, per a partir d'aquest derivar un índex sintètic d'eficiència que ens permeti establir una comparativa entre els sectors públics de cadascun dels països amb el qual puguem analitzar els seus efectes sobre l'economia. L'índex de rendiment del sector públic recull informació diversa sobre els outcomes que el sector públic genera. Es subdivideix en dos tipus de subindicadors, els de procés o oportunitat, que tracten de reflectir la qualitat de la interacció entre polítiques fiscals i el procés de mercat, i la seva influència en les oportunitats individuals, i els subindicadors anomenats tradicionals o musgravians, que mesuren els outcomes derivats de la interacció i reacció per part del govern als processos de mercat. Tal com es resumeix en el gràfic adjunt, el primer subgrup d'indicadors mesura el grau de desenvolupament dels següents apartats: administració, educació, salut i infraestructures; els quals estan compostos per indicadors parcials de cada un d'aquests àmbits. El segon grup està format per indicadors sobre els assoliments en quant a distribució d'ingressos, estabilitat econòmica i eficiència assignativa.

L'esquema anterior es concreta en el Gràfic que segueix (Figura 1)



Font: Afonso et al. (2003)

Aquests subindicadors són utilitzats per construir l'indicador compost, donant una ponderació igualitària a cadascun d'aquests. Els valors es normalitzen amb una mitjana equivalent a 1. Posteriorment l'indicador de rendiment del sector públic (PSP) de cada país es relaciona amb aquesta mitjana i les desviacions observades proveeixen una indicació del grau d'assoliment de cada país.

El següent pas per a conèixer el grau d'eficiència de l'actuació del sector públic requereix posar en relació aquest indicador de rendiment amb els costos associats a

l'actuació pública. Es pondera el rendiment observat en l'indicador PSP, per la suma de la despesa pública rellevant que és utilitzada per assolir aquest nivell de rendiment. Per calcular els anomenats indicadors d'eficiència, la despesa pública es normalitza entre els països, prenent el valor mitjà par a cada una de les sis categories especificades anteriorment. La formulació és la següent:

$$PSE_i = \frac{PSP_i}{PEX_i},$$

On:

$$\frac{PSP_i}{PEX_i} = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_{ij}}{PEX_{ij}}$$

La mesura de l'input per als indicadors d'oportunitat són:

- 1. Consum públic com a proxy dels recursos o inputs requerits per produir outcomes administratius*
- 2. Despesa sanitària (per als indicadors de rendiment de salut)*
- 3. Despesa en educació (per al rendiment de l'educació)*

Per altra part, els inputs utilitzats per als indicadors musgravians són:

- 1. Transferències i subsidis com a aproximacions dels recursos que afecten la distribució d'ingressos*
- 2. Despesa total com a proxy dels recursos que afecten l'estabilització econòmica (suposant que un sector públic gran pot fer l'economia més estable)*
- 3. Despesa total, també com a aproximació als perjudicis sobre l'eficiència econòmica i els efectes distorsionadors de la impòsició, requerits per finançar la despesa total.*

Un dels inconvenients més significatius d'aquestes mesures és la dificultat per a mesurar els efectes de la despesa del sector públic en els outcomes, separant l'impacte de la despesa pública de les demés influències. A més a més, comparant els ratis de despesa a través dels països s'assumeix implícitament que els costos de producció dels serveis públics són proporcionals al PIB per càpita d'aquests.

La via directa té com a objectiu revisar primerament quin efecte provoca la mida del sector públic sobre el creixement. La majoria dels estudis, amb algunes excepcions (Lindert, 2004) mostren que aquest efecte és negatiu. També s'acostuma a analitzar l'efecte dels impostos (negatiu per la majoria dels estudis) i de la composició de la despesa (aquí molt més específic o idiosincràsic al país). Per últim, s'analitza la via de la transmissió de les polítiques fiscals al creixement a través de les palanques més institucionals en el camp de la nova literatura d'institucions i creixement econòmic (Acemoglu i altres).

L'anàlisi de la qualitat de les Finances públiques per categories de despesa

La Unió Europea, a 'Las Finanzas Públicas en la UE', Unió Europea, nov. 2002, distingeix a efectes de l'anàlisi de la qualitat de les finances públiques les següents categories de despesa:

(i) pagament d'interesos

- *(amb relació contínuament negativa entre el seu pes al PIB i l'eficiència estimada d'aquesta despesa);*

(ii) retribucions de funcionaris, pensions i altres compensacions

- *(relació inicialment positiva, tot i que ràpidament descendent);*

(iii) Subsidi d'atur

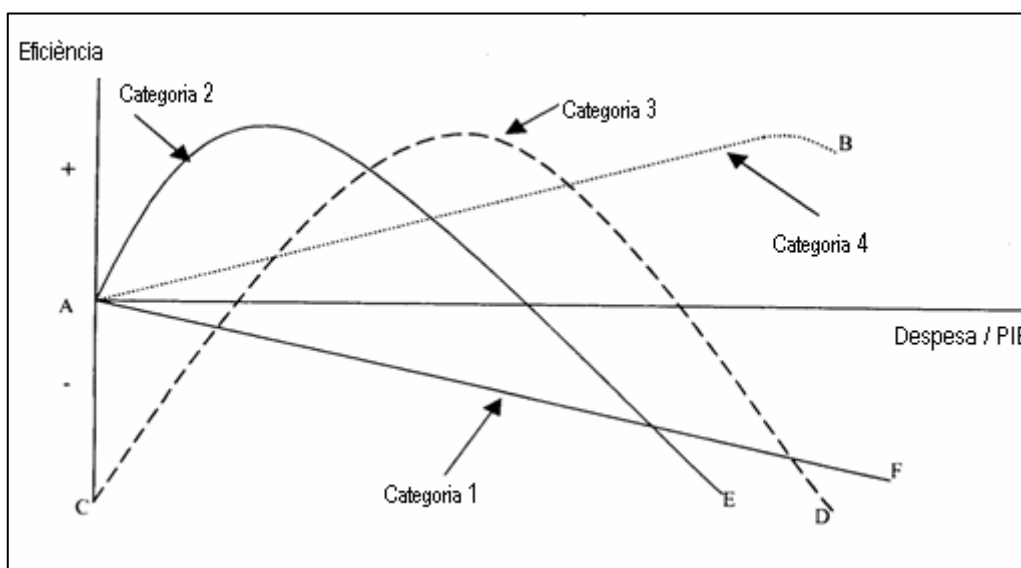
- *(amb una relació que evoluciona del negatiu, en nivells molt baixos, al positiu, per a tornar a la relació negativa per a valors alts)*

(iv) finalment, l'educació, el capital humà i I+D

- *(amb relació creixent si bé tocant sostre a nivells ja molt alts en el seu pes/ PIB),*

Les categories anteriors de despesa, en termes de PIB, es remeten al comportament empíric majorment observat en els països desenvolupats, i que es grafiquen a continuació:

Figura 2: Il·lustració gràfica de la relació entre eficiència i despesa



Font: elaboració pròpia

Tot i que aquesta anàlisi és tant sols una primera aproximació al tema que aquí ens ocupa, es remarca la importància del tema d'estudi⁴.

L'eficiència però, entesa com a contribució al creixement del PIB, no és l'únic referent de les actuacions públiques. Tradicionalment s'ha considerat que països amb major estat del benestar aconsegueixen redistribuir millor la renda a costa d'un menor creixement en la seva generació. És el conegut 'trade-off' entre eficiència i equitat sobre el que les societats s'han de pronunciar. Val a dir en tot cas que aquest balanç es presenta gairebé sempre quan precisament les seves economies han crescut prou, amb una recaptació fiscal suficient per a finançar més despesa social, el qual permet un nou aprofundiment en la naturalesa dels seus estats de benestar. Aquesta elecció no és acceptada per tots els analistes. Així Lindert (2004, ob cit)⁵ nega que existeixi aquest cost i manté que la major despesa pública ofereix una espècie de 'free-lunch' (beneficis sense cost) a tots aquells que així comptabilitzin cohesió comunitària i potencial de

⁴ Destaca el lloc, clarament per sota de la mitjana, que ocupa Espanya. Pel conjunt de categories de despesa, detrets els pagaments de interessos i ajustada la despesa pel cicle econòmic, la composició de la qualitat de la despesa ha empitjorat relativament durant la última dècada a Espanya.

⁵ Peter H Lindert *Growing public social spending and economic growth since the eighteen century*. Cambridge University press, 2004

desenvolupament econòmic, sumant inequívocament un major benestar social agregat. Es qüestiona així la visió liberal tradicional que fixa un preu ombra, implícit al model eficientista angloamericà en termes d'equitat. Acceptant o suposant que el model liberal comporta nivells més alts de creació d'ocupació i productivitat, i així de generació de renda, s'acostuma a postular en l'altre costat de la balança que també implica una menor equitat, amb índexs de desigualtat més elevats i també en termes de polarització social. Lindert busca desfer aquest argument en les dades que puguin avalar la seva tesi, tot i que la seva contrastació empírica ha rebut les majors crítiques per part dels seus detractors, apuntant que en els anomenats països del benestar (els nòrdics i Suècia en particular) no només el registre és superior en termes d'equitat sinó també compara bé en quant a creixement. D'aquí la idea de que la despesa pública coadjuva al creixement econòmic en igual mesura que serveix a la redistribució de la renda sense que hi hagi cap *'trade off'* a prendre en consideració, pel qual la superioritat d'un model sobre l'altre no deixaria cap oportunitat de complaença. L'*atac* a l'estat del benestar per aquesta via no tindria fonament. Les transferències socials- monetàries o en espècie- d'un país com Suècia, proveïrien als seus ciutadans d'un major benestar (una esperança de vida més alta, menor desigualtat) a un cost igual a zero en termes de pèrdua de PIB potencial. En el pol contrari i en el terreny de la *policy*, treballs de *think tanks* com el *Ratio Institute* Suec o el Csifo alemany entre d'altres, argumenten des de posicions oposades. L'efecte negatiu sobre l'economia de *'growing public'* rauria en els excessos de gravamen que imposa el finançament de la despesa pública, amb els impostos distorsionadors sobre l'economia productiva suposant un llast per a la seva capacitat de creixement, i amb els efectes *moral hazard* d'abús de conducta d'unes prestacions socials que desincentiven l'esforç del treball (amb l'elevadíssim absentisme suec com a exemple). Lindert combat la dependència teòrica amb 'la història i les dades' però pels coneixedors de l'econometria, una correlació no és causalitat, i el biaix d'endogeneïtat de les dades procedeix sovint d'una simultaneïtat d'equacions entrelaçades, amb una instrumentalització de variables poc resolutòria, etc. Fora d'aquest terreny empíric, resta oberta la discussió d'idees de (i) com prendre en consideració les bretxes fiscals (els *tax wedges* com a cost per hora de treball empleat més enllà del pur salari percebut per el treballador), (ii) identificar els 'efectes *okun*' (d'un cub foradat, això és, de prestacions que es liquen entre generadors i perceptors destinataris dels recursos a la vista dels elevats costos de transacció burocràtics que comporta la seva intermediació), (iii) la dualitat dels sistemes fiscals en el tractament més favorables de les rendes del capital

que no del treball, la qual cosa dóna aparences distributives més que realitats, forçant els efectes de la redistribució més pel costat de la despesa i de la regulació del mercat de treball que de la imposició; o (v) de la selectivitat d'unes ajudes que siguin realment 'robin hood' (finançades pels rics en benefici dels pobres) en lloc d'una reassignació interna entre la classe mitja en general.

La dualitat fiscal és pròpia d'economies obertes, com els països nòrdics, que saben que per a què els capitals internacionals no migrin dels seus països, han d'oferir un tractament molt beneficiós a les rendes de capital. Això discrimina fiscalment en contra de les rendes de treball, amb una major incidència en la renda de les persones físiques que en la de societats, dintre de la imposició directa, i amb una creixent tendència al pes relatiu de la tributació indirecta sobre la total. Guants de seda per al capital implica, a igualtat de despesa, més bretxa fiscal sobre els salaris i regulació sobre el mercat de treball de salaris mínims. Amb lo qual, essent la tendència a la fiscalitat (variacions marginals) de tall regressiu, els països esmentats cerquen la redistribució efectiva pel costat de la despesa, en el seu component més social, més selectiu a efectes de recuperar per aquesta via la progressivitat perduda per la banda dels ingressos. Aquesta és una tendència més enllà del cliché, per lo que és remarcable que el model s'hagi de valorar en el seu conjunt sense prendre exclusivament les xifres parcials ignorant el conjunt.

1.2- Despesa social i creixement econòmic. Els models

Resulta temptador buscar algunes regularitats en els efectes de la composició de la despesa pública en el creixement, a partir de les bases suposadament ideològiques o normatives que inspiren el paper dels Estats en els sistemes econòmics.

Un text força recent sobre la matèria és: *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation*, de N. Brooks y T Hwong (desembre 2006) del *Canadian Centre for Policy Alternatives*. L'estudi dels autors busca reconèixer a partir de les dades, algunes evidències del debat obert per Lindert i altres, en part esmentat a la secció anterior.

Despesa pública i models econòmics

*Efectivament, una comparació dels graus d'assoliment de diferents països desenvolupats es pot tipificar a partir de la importància quantitativa (esforç i orientació) de la seva despesa pública en termes de PIB. Així, entre els anomenats models economico-socials angloamericans (Austràlia, Canadà, Nova Zelanda, Regne Unit i Estats Units), mediterranis (Grècia, Itàlia, Portugal i Espanya), continentals (Àustria, Bèlgica, França, Holanda y Alemanya) i nòrdics (Dinamarca, Finlàndia, Noruega y Suècia)⁶ tals com s'observen avui a principis del segle XXI. Les dades identifiquen, en termes mitjans, una ratio del 38.1% de pes de la despesa pública/PIB per als models **angloamericans** (en un interval que abasta del 34.2 al 43.9, essent un dels extrems el Regne Unit, que per dimensió s'assemblaria als mediterranis); **mediterranis**, amb una mitjana de despesa pública/PIB del 46.9 - dintre d'un rang que va de 38.6 al 52.0, situant-se en el seu extrem inferior Espanya que a aquests efectes podria considerar-se angloamericà-; el model **continental**, amb una ràtio del 49.7 (en un rang del 46.8 i 53.4), situant-se França en l'extrem superior, el qual podríem valorar com a nòrdic a efectes quantitius; i el dels països **nòrdics**, amb un promig del 52.7, i un rang que va del 46.4 fins al 57.3. Convé remarcar que si l'agrupació es realitzés però en termes de despesa social/PIB, en lloc de la totalitat de la despesa (això és, excloent despeses de capital i funcions econòmiques de la despesa funcional), el clúster angloamericà es distanciaria encara més clarament de la resta, amb un 17.4 de mitjana els primers, i entre el 22.4 i el 26.9 per a la resta de models tals com els hem caracteritzat.*

Aquests indicadors del 'growing public' es poden correlacionar amb diferents mesures de resultats, de manera que es poden observar alguns patrons d'interès. Així, referent a la pobresa de majors de 65 anys, la pobresa infantil de llars monoparentals, renda relativa del grup de discapacitats- a efectes de valorar el seu grau d'exclusió-, el coeficient de Gini, la ràtio de rendes del percentil del 90% respecte de la primera decila, la participació de la dona en el mercat de treball, l'esperança de vida i mortalitat

⁶ Tot i que un tret més distintiu podria procedir de la seva classificació segons es tracti de països amb superàvit pressupostari o en dèficit, situant-se amb excepcions els sistemes angloamericans i nòrdics entre els primers, i els mediterranis i continentals entre els segons.

infantil, despesa en educació primària per a nens menors de 3 anys, puntuacions PISA per a l'escolarització, indicadors de capital social... i també les variables de creixement econòmic, ocupació i productivitat.

En concret: (i) referent a la pobresa de majors de 65 anys, els països continentals europeus i els nòrdics estan clarament situats per sota (entre la meitat i un terç) de la major pobresa que exhibeixen la resta. De fet, els continentals tenen en aquesta qüestió un millor promig que els nòrdics. Els continentals mantenen un registre encara pitjor que els mediterranis en un indicador tan contundent com el de la pobresa infantil de llars monoparentals (29.6 els continentals, 25.7 els mediterranis, 9.2 els nòrdics), tot i que per al conjunt de la pobresa infantil, els models continentals superen als mediterranis (10.6 versus 14.6). En el que es refereix a renda relativa del grup de discapacitats, (ii) els models continentals es situen en millor posició que els nòrdics, estant ambdós molt allunyats dels indicadors de la resta de països. De manera similar a l'anterior efecte es comporta el coeficient de Gini, tot i que s'observen alguns solapaments transversals, amb un clúster 'mediterrani' encara pitjor que l'angloamericà. Per la seva banda, la variable de classificació que separa millor nòrdics i continentals de la resta (amb poques diferències entre angloamericans i mediterranis) és la ràtio de rendes del percentil del 90% respecte de la primera decila: 4.6-4.7 per aquest darrer versus 3.3-2.9 per aquells primers.

En el que es refereix a la participació de la dona en el mercat de treball les majors diferències es troben entre els mediterranis i la resta (i no dintre d'aquest clúster). En concret, per als vectors de despesa funcional (iv) en sanitat no es detecten biaixos de grup en la ràtio despesa pública/despesa privada (a cap país, inclosos els nòrdics) el pes de la despesa sanitària privada no baixa del 18%, amb uns percentatges sorprenentment alts per a Finlàndia i Canadà. Respecte a l'esperança de vida o mortalitat infantil, la classificació en grups feta de la manera anterior aporta molt poca informació, donada la seva diversitat. Aquests ràtios es relacionen millor amb el grau d'obertura en frontera d'aquests països (els sistemes angloamericans són més oberts), essent la variable que s'associa de forma comuna amb la desigualtat de renda, emigració i ilegalització de l'avortament; (v) a l'àmbit de l'educació, en termes de l'esforç despesa total/PIB, els països mediterranis queden en la cua, mentre que la resta formen un grup bastant compacte. Aquesta conclusió varia sí es considera la composició públic/privada

de la despesa, diferenciant-se els nòrdics amb un 90% de la despesa pública sobre el total. De la resta destaca el cas d' EE.UU. en sentit contrari, marcant el seu valor la mitjana del grup angloamericà.

On s'observen més diferències és en la despesa en educació primària per a nens menors de 3 anys. Els nòrdics dupliquen pràcticament la mitjana de la resta. Malgrat tot, en estudis superiors (universitaris i en *colleges*), els angloamericans tenen un pes poblacional del col·lectiu indicat similar al dels nòrdics, diferenciant-se ambdós grups clarament de la resta. Atenent a les puntuacions PISA, els sistemes angloamericans superen un poc als nòrdics i als continentals, quedant en la cua clarament els mediterranis (en aquest sentit, EE.UU. podria encaixar perfectament en el grup dels mediterranis degut previsiblement a la composició de la seva població).

Finalment, pel que fa al capital social el pitjor graó l'ocupen els mediterranis, per sota dels angloamericans (en qüestions tals com el % de població que confia en els altres).

Només els països nòrdics es distingeixen clarament de la resta en el conjunt complet d'indicadors. Malgrat això, el quadre anterior canvia si es prenen en consideració variables de creixement econòmic, ocupació i productivitat.

Així, en renda per càpita (dòlars PPP), els mediterranis es situen un 25% per sota de la mitjana global de manera sistemàtica, mentre que la resta es situa a nivells bastant similars. Però més enllà del nivell, sí s'observen biaixos sistemàtics en les taxes de creixement: de 1990 al 2004 el model angloamericà reproduceix un registre molt notable, clarament diferenciat de la resta, i encara seria major si el cas del Regne Unit no esbiaixés en certa mesura la mitjana cap a baix.

En el desglossament de fonts del creixement del PIB per hora treballada, el factor decisiu que posiciona millor als angloamericans és el creixement de la *productivitat multifactorial*, que en el període analitzat (1995-2002) supera clarament

als nòrdics, tot i que entre ells no s'observen diferències en *productivitat per hora treballada* (molt per sobre dels mediterranis que resten clarament a la cua)⁷.

En el referent de com es relaciona el dèficit pressupostari amb el creixement, les dades semblen avalar que tenir una escassa deute potencia un major creixement econòmic. En aquest potencial, els angloamericans encapçalen posicions en creació d'ocupació de forma destacada, duplicant la mitjana global i molt per sobre de la resta. En el que es refereix a la participació del treball en el total de la població, les diferències més grans es troben entre els mediterranis i la resta, i dintre dels primers, les variacions les marca bàsicament la participació femenina.

Finalment, els angloamericans configuren un perfil de fort impuls al creixement de les inversions, de manera molt destacada per sobre dels nòrdics i sobretot de la resta, amb importants entrades de capital estranger a la vista de la seva major obertura econòmica (superat en aquest cas tan sols per aquest indicador per el grup de països continentals).

A la foto fixa en inversió en R+D i en el pes dels investigadors en la població ocupada, etc., són els nòrdics els que es diferencien clarament de la resta, quasi un 50% per sobre dels angloamenricans.

En conjunt, l'índex de competitivitat dels angloamericans és una mica superior al dels nòrdics (amb una mitjana del grup molt influenciada pel pes dels EE.UU., mentre que els nòrdics són més homogenis en el seu comportament individual i conjunt en aquesta dimensió), diferenciant-se molt clarament ambdós grups de la resta.

⁷ - Es sol apuntar que l'àmplia diferència observada entre europeus i americans en hores treballades té a veure amb el tipus impositiu marginal sobre la renda, de manera que els angloamericans treballen com a mitjana 1824 hores setmanal mentre que els nòrdics ho fan en 274 hores menys!

1.3- Altres treballs referenciables des de la perspectiva macroeconòmica

En conjunt és important observar en una economia com es configura la seva despesa pública per a veure quines millores són les que es poden fer que contribueixin al creixement. Això és el que es pretén fer a l'article "*La Importancia de la Reforma del Gasto Público para la Estabilidad y el Crecimiento Económico*"⁸. Els autors constaten que la despesa pública en relació al PIB ha augmentat en els països de la zona euro durant les últimes dècades, superant els nivells considerats eficients. El treball torna a fer èmfasi en la despesa pública essencial i la no essencial, la primera de les quals compren serveis administratius, justícia, educació i atenció sanitària bàsiques, infraestructures i seguretat. La despesa en aquestes categories es reconeix pot incrementar el potencial de creixement, encara que s'han de tenir en compte els costos impositius. Fent referència a l'evidència empírica del document "*Quality of Public Finances and Growth*"⁹, ens recorda que una major despesa no significa millors resultats; constant aquesta que es veurà també en els anàlisis de les correlacions entre els resultats del Informe Pisa per a l'Educació i els nivells de despesa educativa (Csiifo, 2006).

Sobre la qualitat o eficiència de la despesa pública, podem referir un seguit de documents més. Així, a l'article "*A Note on Public Spending Efficiency*"¹⁰ trobem una breu descripció del comportament dels sectors públics dels països de la UE i els desenvolupament de l'indicador de comportament elaborat en el document "*Public Sector Efficiency: An International Comparison*"¹¹. L'objectiu principal d'aquest darrer text és estudiar l'evolució de l'eficiència del sector públic dels països de la OCDE. Per aconseguir això es creen dos tipus d'indicadors: els d' "oportunitat" (administració, educació, salut i infraestructures públiques) i els "musgravians" –en record del hisendista Richard Musgrave (distribució, estabilitat i actuació econòmica.) – Gràfic 1 abans referit. L'agregat d'aquests diferents factors dona l'indicador sintètic de comportament, mentre que el rati d'aquest indicador i el del nivell de despesa pública ens dona l'indicador d'eficiència, que ens permet fer una comparativa altrament

⁸ *Boletín Mensual del Banco Central Europeo, Abril 2006 págs. 65-77.*

⁹ Afonso A, Erbert W, Schucknecht L, Thöne M (2005). "Quality of Public Finances and Growth". European Central Bank WP 438.

¹⁰ Afonso A, *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparison, 1/2004 págs. 35-39.*

¹¹ Afonso A, Schucknecht L, i Tanzi V, *ECB Working Paper no. 242, July 2003.*

impossible entre els diferents països. La principal conclusió del treball és que sectors públics de mida més reduïda tendeixen a mostrar millors resultats.

Dins aquest àmbit d'entendre com millorar l'adequació entre nivell i composició de la despesa pública, també trobem el treball "*Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending*¹²". Degut a l'increment en la demanda de programes de despesa pública (com educació, sanitat o pensions), el document de la OCDE proposa tres vies d'acció per a augmentar-ne la seva eficiència. La primera mesura consisteix en millorar el procés pressupostari fent-lo més sensible a les prioritats (principalment, passar de pressupostos a curt termini a altres d'abast en el mig i llarg). La segona és portar a terme enfocaments de gestió pública per tal de millorar els resultats de l'execució de la despesa pública. I la tercera és ampliar els senyals de mercat per a millorar l'efectivitat dels programes de política pública, essent la idea fonamental la de incrementar la competitivitat en la provisió de béns públics per a millorar la seva relació cost-eficàcia. Alguns països de la OCDE ja han començat a aplicar algunes d'aquelles estratègies en el sector sanitari i en l'educació. En aquest darrer apartat també s'apunta que utilitzar tarifes no significa necessàriament un conflicte entre equitat i eficiència (un exemple n'és l'educació superior).

Per últim, hom pot referir el document "*Excess Burden and the Cost of Inefficiency in Public Services Provision*¹³", el qual presenta evidència empírica sobre l'eficiència del sector públic i sobre els costos associats a la ineficiència en la provisió de serveis públics, que es tradueix també de forma indirecta en un major cost generador de l'anomenat excés de gravamen com a pèrdua irrecuperable de benestar associada a la utilització d'impostos que poc o molt distorsionen l'assignació eficient dels recursos. Utilitzant l'indicador d'eficiència de l'estudi "*Public Sector Efficiency: An International Comparison*", citat anteriorment, els autors construeixen una frontera de possibilitats de producció que relaciona el rendiment del sector públic amb la seva despesa, la qual permet determinar l'excés de recursos que s'estan utilitzant.

Seguint amb l'estudi de la relació entre finances públiques i creixement econòmic, un dels document més destacats que serveix de referència per a textos més

¹² OCDE *Economic Outlook* 74, 2003.

¹³ Afonso A, Gaspar V, *ECB Working Paper Series no. 601, April 2006.*

actuals és el de “*Public Finances and Economic Growth in European Countries*”¹⁴. Aquest text aborda l’estudi dels factors que més incideixen en el creixement des d’una perspectiva a llarg termini. Primer, desglossa les finances públiques en diferents elements i descriu com afecten o poden afectar al creixement d’un país. Podem trobar entre aquelles variables el nivell impositiu, l’estructura tributària, l’estabilitat impositiva i altres aspectes impositius, la despesa pública, la despesa de nou ‘essencial’, la inversió pública i el dèficit i el deute públic. Els 24 països de la OCDE s’agrupen en tres grups (creixement alt vs. creixement baix, anglosaxons vs. no anglosaxons i Regne Unit més EEUU vs. França, Alemanya i Itàlia) i s’analitza el creixement de la renda per càpita, l’evolució del dèficit i deute públic, la despesa total, la composició de la despesa i el nivell de cada funció, i l’estabilitat del sistema fiscal.

Un altre dels estudis que cal comentar és el de la Comissió Europea “*Public Finances in EMU, 2004*”¹⁵, el qual dedica la Part IV a la qualitat de les finances públiques. Primer de tot es parla de la definició de qualitat, fent referència al document de la Comissió Europea del 2002. Després, en les seccions 3 i 4, s’aborda el tema de la qualitat des de la perspectiva macroeconòmica. La part macroeconòmica comença amb un breu resum sobre com les polítiques fiscals, segons la teoria econòmica, afecten al creixement a llarg termini (Solow, Hicks, Romer, Barro i Sala-i-Martin, per exemple). Tot seguit es passa a la part pràctica comparant un seguit d’indicadors de diferents estudis, la composició de la despesa pública, comparant la dels països de la UE, i analitzant els canvis al llarg del temps explicant-ne els canvis en la composició. Per últim, s’estudia la possible correlació entre la mida del sector públic i el creixement mitjançant una sèrie d’hipòtesis com la llei de Wagner, la diferència de preferències o els impostos distorsionadors. En la part més de detall, el treball es centra en l’anàlisi cost-benefici per tal de poder distingir entre els projectes ‘productius’ i els ‘improductius’ (o de VAN -Valor Actual Net- negatiu), i en els procediments d’elaboració pressupostària, així com en les modalitats de control de la despesa, la reassignació de programes i la consolidació fiscal com a eines per a millorar la qualitat de les finances públiques.

¹⁴ Tanzi V, Shucknecht L, *Fostering Economic Growth in Europe, Conference of the Oestereichische Nationalbank, Vienna, 2003, págs. 178-196.*

¹⁵ European Commission (2004). *Public Finances in EMU*. European Economy n°3.

La Comissió Europea ha publicat també recentment el document “*The Contribution of Public Finances to Growth and Employment: Improving Quality and Sustainability*”. En aquest text es defineixen tres canals mitjançant els quals les finances públiques poden impactar sobre el creixement i l’ocupació: acumulació de factors de producció (inversió en capital físic i humà, R+D, etc.); la capacitat de promoure els incentius adequats al creixement mitjançant el sistema impositiu; i finalment, proveir un clima macroeconòmic estable. El treball argumenta la necessitat de mantenir la condició coadjuvant al creixement del conjunt de les finances públiques mitjançant la consolidació del procés pressupostari i la reducció de la càrrega impositiva, i avalua els sistemes impositius que millor afavoreixen al mercat laboral, tot i analitzant les reformes recents que han portat a terme alguns Estats membres, i en particular pel que fa a l’impuls de l’economia del coneixement. Després de descriure les diferències en la despesa pública dels Estats membres, s’avalua per separat la influència del capital físic (infraestructures), de la inversió en capital humà, i de la R+D i la innovació.

A l’article “*To Grow or Not to Grow: Why Institutions Must Make a Difference*”¹⁶ Gylfason ens ofereix un recull de com la teoria del creixement econòmic ha anat evolucionant, des del model de creixement exogen de Solow fins als de creixement endogen, amb major aplicació actualment, remarcant com a variables clau per al creixement la inversió, l’obertura econòmica, l’educació, la llibertat i la lluita contra la corrupció.

També la OCDE va publicar el 2003 un estudi sobre les fonts del creixement, “*The sources of Economic Growth in OCDE Countries*”¹⁷, tractant d’esbrinar quins són els vincles entre els ajustos de polítiques i el creixement econòmic per tal d’explicar les diferències entre els patrons de creixement dels diversos països. Els resultats empírics confirmen que les influències de les polítiques no és donen solament via directa, sinó també, i sobre tot, via indirecta. La principal conclusió és que el creixement sostenible a llarg termini té moltes fonts, i no pot ser controlat completament per les polítiques que es portin a terme des de les administracions, ja que altres factors culturals i socials importen força. Un altre estudi d’interès similar en l’àmbit europeu és “*Public Finances and Long-term Growth in Europe – Evidence*

¹⁶ Gylfason T, *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparision*, 2/2004 pàgs. 3-9.

¹⁷ OCDE (2003b).” OCDE, *The sources of Economic Growth in OCDE Countries*”. OCDE, Paris.

*From a Panel Data Analysis*¹⁸”. Aquest, cerca trobar evidència empírica sobre com la reforma de les finances públiques afecta al creixement, utilitzant eines econòmiques com les sèries temporals o l’anàlisi de dades de panell. Després de repassar la teoria i l’evidència empírica existent en aquest camp mencionant estudis d’autors com Barro (un dels primers en modelitzar la relació entre creixement i política fiscal), Romer, Lucas, Rebelo, Jones, Karras, etc., es valida empíricament si la teoria de creixement endogen és compatible amb els patrons que s’observen a la majoria de països occidentals. La principal conclusió que s’extreu és que el consum públic i les transferències tenen un clar efecte negatiu sobre el creixement, mentre que la inversió el té positiu. A més, la imposició directa té un efecte negatiu, particularment sobre l’acumulació de capital.

R. J. Barro i X. Sala-i-Martin “*Economic Growth*¹⁹” tracten en el seu Manual diversos models de creixement, a més d’anàlisis empírics entre països utilitzats en alguns dels textos anteriors ja comentats. Els mateixos autors analitzen, a més a més, el rol de les finances públiques en “*Public Finance in Models of Economic Growth*”, a partir dels efectes fiscals dels tipus d’interès i els nivells de despesa sobre el creixement a llarg termini en un seguit de models de creixement endogen. Els models més destacables són els de *Learning-by-Doing* amb *Spillovers*, serveis públics i impostos, varietat de béns de capital i competència imperfecta, l’associació entre la tipus d’interès i taxa de creixement, els costos d’ajustament per a la inversió i el de diversitat de consumidors de béns. Un document més actual en la mateixa línia és “*Fiscal Rules and Sustainability of Public Finances in an Endogenous Growth Model*²⁰”, on es presenta un model de dos períodes (dues generacions) amb una oferta marcada per externalitats positives de l’acumulació de capital i del *learning-by-doing*. Això fa que el retorn social del capital sigui major que el privat, donant peu així a un model de creixement endogen. El sector públic es caracteritza en el model pel seu paper d’emissió de deute i compliment d’objectius de convergència fiscal. El principal propòsit dels autors és estudiar la caracterització d’una regla de política fiscal que asseguri estabilitat per a diferents posicions fiscals inicials, a la vegada que mostrar la interacció entre la

¹⁸ Romero de Ávila D, Strauch R, *ECB Working Paper no. 246, July 2003*.

¹⁹ Barro R, Sala-i-Martin X, (1995). “Economic Growth”. McGraw-Hill, Cambridge, MA.

²⁰ Annicchiarico B., Giammarioli N, *ECB Working Paper Series no. 381, August 2004*.

dinàmica del deute públic i la taxa de creixement de l'economia, amb un model amb empreses, consumidors, sector públic i equilibri de mercat.

1.4- Algunes referències concretes als àmbits de l'Educació, la Sanitat i la Justícia

A més dels documents descrits anteriorment, tant els específics com els més generalistes, en els que s'esmenta l'educació com a part important de la despesa essencial que ha de ser coberta pel sector públic, un estudi al que es fa força referència és "*Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OCDE Countries*"²¹". Aquest avalua l'eficiència de la despesa en educació i sanitat estimant fronteres d'eficiència per tal de detectar les situacions ineficients. En cada cas s'expliquen els dos mètodes no-paramètrics que s'han utilitzat (*Free Disposable Hull* FDH i *Data Envelopment Analysis* DEA) per a crear les fronteres d'eficiència aplicades a les dades de la OCDE en educació i sanitat. La principal conclusió és que els països menys eficients poden millorar la seva situació utilitzant els mateixos recursos.

A més, un article relativament recent que relaciona l'educació amb el creixement econòmic és el que va portar a terme la Comissió Europea amb el títol de "*Investment in Education: The Implications for Economic Growth and Public Finances*"²²". L'estudi relaciona educació i creixement basant-se principalment en projeccions sobre el número d'inscripcions i el grau d'èxit escolar, a partir d'una descripció dels patrons que els relacionen. Per últim es tracta el possible impacte de l'increment en el període d'assoliment educatiu en el creixement, degut a que els anys extres d'escolarització incrementen la despesa i per tant el PIB. La principal conclusió és que, tot i que sembla que és redueix la mitjana en el període d'assoliment, l'educació segueix fent un una forta contribució al creixement econòmic, encara que aquesta varia entre els diferents països.

El principal referent general en matèria de **Justícia** és "*Corruption, Growth and Public Finance*"²³". Aquest document tracta d'establir quins són els lligams entre la corrupció i el creixement econòmic (la corrupció baixa el creixement directa i

²¹ Afonso A, Aubyn M, (2005) "Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OCDE Countries". *Journal of Applied Economics*. Vol VIII, No. 2, 227-246.

²² Montanito A, Przywara B, Young D, *European Commission (2004), Economic Papers n° 217*.

²³ Tanzi V, Davoodi H R, *IMF Working Paper WP/00/182, 2000*.

indirectament) i també, la corrupció i el conjunt de les finances públiques. Es relaciona la corrupció amb els efectes sobre les empreses pel fet que aquesta incrementa els costos i redueix les taxes de retorn, sobretot en les petites empreses), la qual cosa incideix en el nivell d'inversió final (la redueix en quantitat i en qualitat) i afecta l'assignació del talent. Pel que fa a la relació entre corrupció i finances públiques, trobem dos apartats que la relacionen amb la composició de la despesa pública i amb l'estructura del sistema impositiu (l'impacte en la imposició directa és major que en la indirecta, ja que fa que es redueixi la progressivitat). Les principals conclusions són que la corrupció afecta negativament al creixement econòmic i que com aquesta afecta menys a la imposició indirecta, això explica en part que aquesta predomini. Una panoràmica recent sobre aquest tema és el.laborada per M Salinas i J Salinas a *Hacienda Pública Española*, 180, no 1 de l'any 2007 sota el títol de '*Corrupción y actividad económica*' amb una prospectiva internacional de com aquesta afecta el nivell i creixement econòmics dels distints països (el menys desenvolupats en particular).

Tema diferent al de la corrupció, també vinculat a la Justícia, és de la ineficiència de l'Administració de Justícia, revisat per diferents autors al llibre recentment publicat (2007) pel *Círculo de Empresarios* sota el títol ***La Administración Pública que España necesita***²⁴. El document fa èmfasi en els dèficits resolutius d'una Administració fragmentada respecte a les necessitats dels ciutadans, al poc desenvolupament del les noves tecnologies en l'accessibilitat dels serveis públics i, finalment en els retards a l'Administració de la Justícia (amb especial referència al text esmentat en el sistema creditici).

²⁴ *Círculo de empresarios (2007). "La Administración Pública que España necesita". Libro marrón. Círculo de Empresarios, Madrid.*

1.5- L'àmbit de la qualitat dels procediments i dels processos. L'Acció Administrativa Concertada²⁵ i dels *Partenariats* públic-privats

Es resumeix a continuació la revisió bibliogràfica corresponent a l'estat de situació relatiu a la influència dels procediments i processos de presa de decisió en el sector públic, amb atenció especial a l'àmbit de l'acció concertada i dels partenariats públic-privats.

L'Acció Administrativa Concertada

L'Acció Administrativa Concertada o contractació externa representa un dels mecanismes de mercat més utilitzats pel sector públic com a instrument de gestió. Tot i la generalització del seu ús al llarg de les darreres dècades, abastant des de tasques simples com la realització de serveis complementaris fins a serveis complexos com la provisió de suport tècnic militar, el consens acadèmic sobre l'evidència empírica dels beneficis que aporta la concertació és encara escassa. Com a contrapunt al debat polític i ideològic que caracteritzà la seva implementació inicial, a finals dels anys 80 i durant la dècada dels 90, es produí una abundant literatura que tractava de quantificar els guanys d'eficiència i la disminució de la despesa pública atribuïble a la concertació de determinats serveis públics. Actualment aquest interès acadèmic sobre els efectes de la concertació, en terminologia anglesa *outsourcing* o *contracting out*, s'ha traslladat cap a noves formes de col·laboració entre sector públic i agents privats, tot i que la contrastació empírica d'aquesta qüestió no hagi estat capaç d'oferir uns resultats concloents.

²⁵ -Es curiós en aquest sentit el treball del CESifo "*Contracting out: The Importance of a Solution for the VAT Distortion* (M. C. Wassenaar and R. H. J. M. Gradus, *CESifo Economic Studies*, Vol. 50, 2/2004) posa de manifest la rellevància de les distorsions que crea l'IVA sobre la decisió entre la provisió pública o el *contracting out*. Segons l'article el *contracting out* genera beneficis degut a que la competència del mercat augmenta l'eficiència, però aquesta no es pot maximitzar ja que el sistema de l'IVA de la UE inclina la balança cap a la provisió pública. Mentre que la provisió pública només té subjecte a l'IVA els despeses de la compra de béns i serveis, les empreses privades que porten a terme el *contracting out* estan subjectes a tot. Per tant, encara que el sector privat pugui obtenir costos menors, les despeses generades per l'IVA poden fer que l'activitat resulti més cara finalment. La principal conclusió és que per a que el *contracting out* esdevingui eficient i no hi hagi distorsions s'han de portar a terme esquemes de reintegrament de l'IVA.

Un dels darrers articles que revisa de forma extensa els últims desenvolupaments en la comprensió dels determinants que configuren de forma eficient l'acció concertada és "*Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts*"²⁶. Dels resultats que recull aquest article es desprèn que la majoria de la recerca empírica recolza la conclusió de que els resultats de la concertació redueixen la despesa pública, tot i que no existeix una teoria generalitzable sobre l'èxit de la seva implementació, degut a la forta dependència de les característiques específiques pròpies de l'entorn en que es porta a terme la concertació, la qual incideix en la enorme heterogeneïtat dels seus resultats. L'australiana *Industry Commission* (1996)²⁷ en l'anàlisi més complet i exhaustiu realitzat fins el moment, i que consistí en la revisió de 203 estudis internacionals sobre concertació, situà el nivell d'estalvis assolit entorn els intervals 10-20% i 20-30% degut a la seva destacada major freqüència d'observacions, tot i que subratlla la variabilitat dels resultats i l'evidència de casos en que la concertació resultava més costosa. En l'estudi posterior de Hodge (1999)²⁸ es confirma l'heterogeneïtat en el nivell d'estalvis observat però el rebaixa fins al 6-12%.

En termes generals s'assumeix un cert consens sobre l'efecte positiu de la concertació, encara que els resultats de la contrastació empírica siguin limitats degut a les dificultats de mesurar els guanys d'eficiència en el sector públic. Tot i així es senyalen algunes advertències que cal tenir en compte entorn a aquesta qüestió, i que són les següents: les evidències sobre la disminució de la qualitat dels serveis en certes circumstàncies; l'empitjorament de les condicions laborals o una disminució del salari real (hipòtesi redistributiva), i l'horitzó temporal dels estalvis (evidència escassa sobre si aquests són permanents o únicament transitoris, tot i que a llarg termini existeix el risc de comportaments oportunistes degut a les dificultats de preveure contractualment les contingències futures). Alguns dels determinants més significatius per a l'obtenció de guanys d'eficiència mitjançant la concertació dels serveis són: el grau de competència en l'adjudicació del servei; la titularitat (pública o privada) de l'organització que presta el servei; l'estructura d'incentius (dintre de l'organització i entre el concessionari i l'administració responsable) i el trade off corresponent amb

²⁶ Jensen, P H; Stonecash, R E; *Journal of Economic Surveys*; Vol 19, No 5, 2005.

²⁷ Industry Commission, (1996). *Competitive tendering and contracting by Public Sector Agencies*. Report n°48. Melbourne: AGPS.

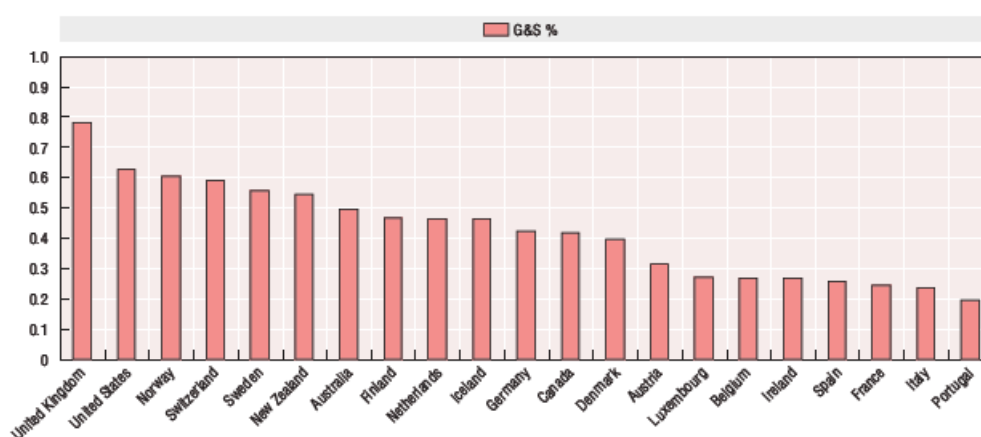
²⁸ Hodge GA, (1999). *Competitive tendering and contracting out: rhetoric or reality?* *Public Productivity and Management Review*, 22(4):455-469.

l'assumpció de risc; així com elements particulars del disseny dels contractes que juguen un important paper en la determinació de l'èxit dels acords de concertació.

Amb tot això, cal comentar també les notables diferències en quan a nivells de contractació externa als països OCDE, a partir de les dades pressupostàries disponibles que s'assenyalen a continuació, el qual pot donar una idea del diferent grau de desenvolupament i abast en l'experiència dels diferents països en aquesta forma de contractació:

Total Outsourcing Index (OCDE)

Figure 2. Outsourcing of Central Government Services
Relative Index: 0 = Lowest; 1 = Highest



Source: OECD Secretariat calculations based on Government Finance Statistics Data, 2003.

En àmbits concrets, com per exemple en l'educació, més enllà dels condicionants propis d'aquest model de contractació, s'observen comportaments particulars que incideixen en els resultats de la seva activitat. Un estudi recent (MJ Mancebón i D Pérez, a *Hacienda Pública Española*, 180 no 1 del 2007) s'analitza la influència dels concerts educatius en la selecció acadèmica i social de l'alumnat. L'estudi empíric²⁹ detecta un biaix sistemàtic i significatiu entre nivell acadèmic i nivell socioeconòmic de les famílies en favor de l'elecció de centre concertat, que alhora potencialment retroalimenta uns millors assoliments i una incidència encara més favorable en el temps, tota la resta de coses iguals, a favor d'aquesta elecció. Aquest fenomen el reforça possiblement la selecció adversa que a dia d'avui suposa

²⁹ - Sobre la base de l'evidència d'unes 35 mil enquestes relatives a tres CC.AA. (Aragó, Extremadura i Astúries) i per al curs 2001-2002.

l'escolarització dels immigrants (a Catalunya només una quarta part del total del nou alumnat immigrant accedeix a l'escola privada concertada) que, més enllà d'alguna picaresca amortitzada per les oficines municipals d'inscripció, resta molt vinculada a la zonificació que determina l'habitatge i a l'absència d'una política de discriminació positiva suficient per a compensar alguns costos d'accés (transport i menjador).

Charter School als Estats Units

Les Charter Schools són escoles públiques laiques i de lliure elecció que operen amb moltes de les regulacions similars a les que estan sotmeses també les escoles públiques tradicionals, com són les restriccions geogràfiques en la matriculació i els contractes laborals dels professors, i amb flexibilitat per determinar com assignen els recursos. S'estableixen una mena de contractes de rendiment en es que es detallen la missió de l'escola, el programa, objectius, els estàndards que han d'atendre, els mètodes d'avaluació i la mesura de l'èxit assolit. Poden ser gestionades per la comunitat o per organitzacions amb o sense ànim de lucre. Requereixen l'autorització de l'agència estatal corresponent que atorga la concessió per a un termini que normalment es situa entre els 3 i 5 anys i que és renovable al final de la concessió.

Les Charter School han de rendir comptes, com a resposta a la disposició d'una major autonomia, d'uns resultats acadèmics positius i de l'adequació als termes del contracte davant el finançador o l'agència que autoritza el seu funcionament. Aquesta concessió pot ser revocada i l'escola pot ser tancada si aquesta ha estat incapaç d'atreure els estudiants necessaris o si no ha complert amb els objectius de rendiment i financers proposats. En els dos darrers anys han tancat anualment un centenar d'escoles per alguna d'aquestes raons.

Des de la seva implementació inicial a l'estat de Minnesota al 1992 han tingut un ràpid creixement també a altres estats com Califòrnia, Arizona i Florida on aquestes organitzacions representen a l'entorn del 10% de les escoles públiques. Durant el curs 2006/07, el nombre de charter schools era de 3.816, representant un 3,9% de les escoles públiques dels Estats Units i un 2,3% del total d'alumnes..

La majoria de charter schools es localitzen en entorns urbans i destaca en la composició del seu alumnat, una major proporció d'alumnes amb un baix nivell d'ingressos i que pertanyen a minories racials, respecte a la composició de les escoles

públiques tradicionals. Tot i així els treballs que han analitzat el rendiment d'aquests estudiants respecte els de l'escola pública, demostren de forma bastant generalitzada un grau d'assoliment superior a la mitjana general. Així a Hoxby i Murarka (2007)³⁰ es compara per a les charter schools de la ciutat de Nova York el rendiment dels alumnes aleatòriament admesos (lotteried in) amb el dels alumnes que també aleatòriament no hi han pogut accedir (lotteried out). L'evidència d'aquest estudi és que per cada any que els alumnes passen a una charter school enlloc d'una escola tradicional, el seu rendiment millora en un 12% en matemàtiques, mentre que en lectura aquest increment esperat és del 3,5% respecte a si aquests alumnes no haguessin estat admesos. Aquests millors resultats acadèmics es fonamenten en la disposició d'autonomia i flexibilitat els qual permeten una major capacitat de gestió als responsables d'aquests centres per adaptar-se a les circumstàncies particulars dels seu alumnat, i per introduir innovacions docents per afrontar les seves problemàtiques pròpies.

En quant a l'eficiència d'aquestes escoles respecte de les altres a Palardy i Nesbit (2007)³¹, en un dels pocs estudis que aborden aquesta qüestió, s'assenyala mitjançant un anàlisi econòmica de frontera estocàstica (que considera com a referent de comparació als millors assoliments acadèmics i en despesa per alumne, ajustat segons les característiques dels estudiants) amb dades de l'estat d'Arizona, un efecte mixt, compost per una major frontera de producció pel que fa a les capacitats productives, però també per un major grau d'ineficiència respecte a les escoles tradicionals. Aquesta menor eficiència es deu, segons els autors, a la manca d'experiència d'aquestes noves escoles, que es troben encara en un període d'aprenentatge i desenvolupament del seu propi model organitzatiu, ja que s'observa una millora relativa en el temps en quan a costos i rendiment dels estudiants. També es destaca l'efectivitat del desplegament de forces del mercat ('vote with your feet') i l'amenaça de tancament, com estímul i incentiu real per a la millora.

³⁰ Hoxby, Caroline M. and Sonali Murarka. "New York City's Charter Schools Overall Report", Cambridge, MA: *The New York City Charter Schools Evaluation Project*, June 2007.

³¹ Palardy, Joseph and Todd Nesbit, (2007) "Traditional public schools versus charter schools: a comparison of technical efficiency." *Economics Bulletin*, Vol. 9, No. 9 pp. 1-10

Altres formes de concessió, molt menys esteses, però amb una implementació significativa en determinats àmbits, han servit també per ampliar el ventall de possibilitats d'actuació dels poders públics. Algunes d'elles són recollides per Ysa et al (2007)³² en un treball recent. El *peatge a l'ombra* és una d'aquestes fórmules, que s'utilitza cada vegada més en el finançament d'infraestructures, afavorint la gestió privada d'equipaments sota regulació i finançament, almenys parcialment, públic.. Consisteix en un pagament periòdic per part de l'Administració al concessionari durant el període d'explotació de la concessió en funció de la utilització d'aquesta. Els anomenats *peatges tous* segueixen la mateixa filosofia de pagament segons nivell d'ús, però en aquest cas l'import dels peatge es reparteix entre els usuaris (peatge real) i l'Administració (peatge a l'ombra).

Una altra modalitat, i amb notable ús a la legislació espanyola, és la *concessió de domini públic*. En aquest cas, el particular construeix i conserva, o només conserva, l'obra o equipament a canvi d'una concessió de domini públic en la zona de serveis o en l'àrea d'influència de l'obra, que li permet rescabalar-se del finançament aportat.

A la legislació espanyola i a la catalana en particular, destaca la utilització dels Censos emfitèutics, a través dels quals una entitat privada construeix i aporta el finançament de la infraestructura per esdevenir la titular del domini directe, mentre que l'Administració es reserva el domini útil i abona un cànon per la seva utilització. De forma similar el *dret de superfície* consisteix en la cessió per part de l'Administració d'un solar per tal de que el particular hi construeixi la infraestructura, i la mantingui, amb l'obligació de que un cop construïda, l'entitat privada la llogui a l'Administració per un període determinat amb dret a reversió (fórmula utilitzada a Catalunya per la construcció de presons, jutjats i comissaries de policia). Finalment, una altra possibilitat és l'*arrendament financer*, en aquest cas la construcció d'una obra es finança mitjançant pagaments periòdics corresponents a l'arrendament d'aquesta amb la incorporació d'una opció de compra a la finalització del contracte.

³² Ysa T, Padrós X, Saz-Carrazza A. La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats. En Longo F, Ysa T, editores. Els escenaris de la gestió pública del segle XXI. Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Col·lecció Estudis; 2007.p. 133-170.

Totes aquestes fórmules, més enllà de consideracions sobre el cost i la qualitat respecte als sistemes tradicionals de contractació, són útils i positives en la mesura en que fan viables projectes que sense la participació del sector privat i l'adaptabilitat en la forma de pagament no podrien ser desenvolupats pel sector públic.

Els Partenariats públic-privats

Un dels temes que està suscitant una major controvèrsia en els procediments i processos de presa de decisió en la gestió dels serveis públics és el dels partenariats públics-privats. Una definició àmplia considera aquest nou instrument com una relació de cooperació estable i duradora entre agents públics i privats, en la qual es desenvolupen conjuntament productes o serveis compartint riscos, costos i recursos. No solament per les contradictòries evidències assenyalades en els estudis empírics sobre aquest tema, sinó també pel fervor en que detractors i entusiastes es pronuncien sobre aquesta qüestió i les possibilitats que es presumeixen de la seva implementació.

El breu article “*The What and Why of Public-Private Partnerships*³³” ens pot servir com a matèria introductòria al tema dels partenariats públics i privats en el finançament, fonamentalment, de noves inversions. Els autors expliquen en què consisteixen les Public-Private Partnerships (PPP) a partir de l'experiència del Regne Unit amb les Public Finance Initiative (PFI) i d'alguns exemples d'utilització dels PPP a Canadà.

A “*Public-Private Partnerships- A Public Economics Perspective*³⁴” es presenten des d'una perspectiva d'economia pública els avantatges i els inconvenients d'aquest instrument, sovint referits als casos en que es realitza una inversió considerable en equipaments que posteriorment requereixen una continuïtat en la prestació de serveis per posar-la en ús.

³³ Business Council of British Columbia, *Vol. 9, No. 1, Feb 2002*.

³⁴ E. Sadka, *CESifo Economic Studies, Vol.53, 3/2007, 466-490*

Avantatges i inconvenients de la utilització dels PPP	
AVANTATGES	INCONVENIENTS
<p>Disminució dels costos Major eficiència en els actius</p> <p>Transferència d'alguns riscos des del sector públic al sector privat</p> <p>Entrega de les infraestructures en millors condicions (inclòs temps) Gestió més eficient dels serveis associats potencialment als equipaments Inversió del Sector Públic diferida en el temps. L'amortització de la infraestructura al llarg de la vida del contracte del servei possibilita que el finançament de la mateixa es distribueixi de forma més equitativa intergeneracionalment sense emissió d'endeutament directe.</p> <p>Major flexibilitat i capacitat d'adaptació a les condicions de mercat Millora de incentius entre qualitat de construcció i les condicions de prestació ordinària dels serveis. De manera similar per al manteniment</p> <p>Especificació contractual de les condicions de qualitat en l'especificació de la construcció i/o gestió.</p> <p>Major avaluació de la viabilitat del projecte per part del sector privat Capacitat per a establir un sistema de preus com a corrector d'externalitats</p>	<p>Canalització d'activitat del sector públic fora del pressupost amb pèrdua de control i transparència Major prima de risc que per al corresponent projecte públic</p> <p>Interès privat prevalent</p> <p>Forma d'evitar les restriccions pressupostàries i d'endeutament</p> <p>Problemes d'asimetria d'informació i risc moral (especialment en els moments finals de reversió dels actius)</p> <p>Elevada complexitat i costos de transacció (en temps i diners) degut a la inseguretat generada per l'existència d'operacions a llarg termini i un marc jurídic poc definit</p> <p>Aplicabilitat limitada a projectes de grans inversions</p>
<i>Font: Adaptació a partir de Sadka (2007)</i>	

Les col·laboracions entre el sector públic i agents privats mitjançant les PPP no és limiten, tot i la importància d'aquestes, a la construcció i execució d'infraestructures o equipaments, sinó que també poden adoptar diferents configuracions i actuar en àmbits diversos creant xarxes interorganitzatives que generin relacions de corresponsabilitat i cooperació, que alhora permetin la participació en la gestió.

- 1) Cooperació institucional per a produir de forma conjunta i compartir riscos. Un exemple és la *Netherlands Port Authority*.
- 2) Contractes d'infraestructures a llarg termini amb especificació de resultats. Com els que es realitzen a Gran Bretanya.

- 3) Xarxes de polítiques públiques en que s'emfatitza una fràgil relació entre els agents.
- 4) Millor apalancament dels projectes a la societat civil i al desenvolupament comunitari en les quals el simbolisme del partenariat és adoptat com un canvi cultural. Així, a la renovació urbana i desenvolupament econòmic dels centres de les ciutats. A Estats Units, per exemple s'aplica en mesures de renovació urbana.

A l'article "***Public –Private Partnerships: An International Performance Review***"³⁵ es fa una exhaustiva revisió del principals elements que han contribuït a aquest debat: la concreció dels elements definitoris, les configuracions adoptades i els àmbits en els quals han estat aplicats els PPPs, per finalment avaluar les evidències demostrades en estudis de cas recents. Aquest darrer aspecte, en lloc de clarificar el debat polític entorn a aquesta qüestió, genera encara més controvèrsies que requereixen una avaluació més precisa i objectiva a futur.

A l'àmbit de la *provisió d'equipaments*, és poden formular les següents consideracions: la participació del finançament privat en la provisió d'infraestructures públiques no sembla hagi suposat a l'experiència britànica un increment global de la inversió. De fet, s'ha consolidat com un mecanisme per a finançar la inversió desitjada tot i diferir la despesa en capital en una sèrie de pagaments anuals, amb l'excepció potser d'aquelles infraestructures que són finançades parcialment pels usuaris mitjançant un pagament directe. Alguns dels treballs referenciats a la revisió aquí esmentada, situen els guanys en eficiència entre un 10 i un 30% (Shepherd, 2000), tot i la dependència d'aquests resultats dels elements metodològics considerats en cada cas, i, concretament, del càlcul de la transferència de risc entre el sector públic i l'agent privat i la taxa de descompte aplicada.

En altres treballs (*Institute of Public Policy Research, 2001*)³⁶ es considera que en l'àmbit de les presons i de les infraestructures viàries els guanys són més clarament positius, mentre que per a hospitals i escoles el valor aportat és fins a la data molt limitat. El que sí es destaca de forma general en la majoria de treballs és l'entrega en el temps previst i per la quantitat pressupostada.

³⁵ G.A Hoodge, C. Greve, *Public Administration Review*, 67 (3), 545–558, 2007.

³⁶ Institute for Public Policy Research (IPPR).(2001). "Building Better Partnerships". London: Institute of Public Policy Research.

En quant a l'efectivitat d'aquest tipus de partenariat, la disparitat de resultats contradictoris dificulta la seva avaluació en termes generals. Entre els aspectes positius que s'assenyalen es pot destacar la transferència efectiva del risc de construcció de la infraestructura en el dia a dia, i la major innovació en el disseny (respecte de la producció pública directa, amb arquitectes i enginyers propis), mentre que, com a aspectes negatius, destaquen el major cost dels projectes aprovats i la dificultat per controlar els costos de transacció que es produeixen durant l'acompanyament de la realització del projecte, amb els problemes de governança conseqüents. En molts casos el sector públic no assumeix aquest rol regulatori i de facilitador de les interaccions, ni tampoc es comporta com un licitador intel·ligent dels projectes, tant a l'hora d'avaluar-ne les alternatives com de fiscalitzar-ne els resultats. Una altra crítica freqüent és la pèrdua de transparència i rendiment de comptes per part del parlament i dels ciutadans, tal com ja hem comentat. Finalment, la capacitat de qui gestiona per a forçar la revisió de les condicions del contracte, amb una més gran posició de força, davant del que es considerin circumstàncies canviants, introdueix també incertesa sobre l'estabilitat a llarg termini d'aquesta forma de gestió.

A l'estudi "*Transaction Costs in Public-Private Partnerships: A first look at the Evidence*³⁷" es realitza un dels primers anàlisis sistemàtics de la magnitud i els determinants dels costos de transacció ocasionats durant el procés de negociació del contracte per establir una PPP. Els resultats que ofereix aquest estudi situen els costos de transacció entorn al 10% del valor del capital del projecte com a mitjana, amb una notable variabilitat entre països i sectors. Els determinants més significatius que s'assenyalen en aquest estudi són la dimensió del projecte (els costos són significativament més alts per projectes petits, inferiors a 25 milions de lliures) i la durada (significativament més grans quan superen els 50 mesos).

Un altre document significatiu per a l'anàlisi d'aquesta qüestió és el referit al cas australià: "*From the Three P's to the Three W's, Public Private Partnerships and Beyond*³⁸". Els autors mostren el vincle que tenen les PPPs amb les infraestructures i la importància d'aquestes per a l'economia. Sobre la qüestió de com i quan s'han d'utilitzar es proposen vuit models transaccionals de PPP, que van des de la venda

³⁷ G. Dudkin, T. Väilä, Economic and Financial Report 2005/03, European Investment Bank

³⁸ G. Earl and M. Regan, *PRRES Conference Brisbane, Jan. 2003*.

d'actius extrafuncionals a les *joint ventures*. Així mateix, a “*Private Finance Initiative and Public Private Partnerships, What Future for Public Services?*”³⁹, i a l'article de D. Whitfield (2001) “*Public Services or Corporate Welfare: Rethinking the Nation State in the Global Economy*”⁴⁰ es fa referència al cas britànic, intenta donar els arguments contra el que es creu suposa una forma de privatització dels serveis públics. Així el text dóna fins a vint i cinc raons per oposar-se als PPPs, amb suposades evidències controvertides tals com la corrupció que diuen genera i l'efecte implícit de privatització que hi ha al darrera.

Finalment, a l'article “*Public-Private Partnerships for hospitals*”⁴¹ s'analitza l'experiència adquirida en el sistema de les PPPs en diversos països com Austràlia, Espanya i Regne Unit per al cas de la construcció i gestió d'hospitals. Es fa a partir dels paràmetres de cost (sembla que les PPPs són més costoses que els mètodes tradicionals si es consideren projectes aprovats, menys evident si els referim a la comparativa de pressupostos públics liquidats), qualitat (no sempre és millor), flexibilitat (esperable) i complexitat (més alta). La principal conclusió dels autors és que les PPPs no estan complint amb les expectatives que es tenien.

La principal conclusió que en pot derivar l'estudiós del tema és que la valoració de les virtualitats de les PPPs depenen molt de la idiosincràsia del país (i de la situació financera dels seus sectors públics) i del tipus de projectes que financen (per la complexitat a recollir en cada cas les especificitats importants en la seva contractació). L'avaluació del resultat depèn així dels termes precisos de la comparativa (ex ante) i de la incertesa que poden suposar respecte de les condicions inicialment aprovades, és a dir, la revisió (ex post) de les clàusules inicials, tal com pugui permetre el dret administratiu vigent per a cadascuna d'aquestes formes de concessió (les nomenades, entre d'altres, clausules ‘*rebus sic stantibus*’). Però com a instrument de gestió pública a utilitzar en supòsits concrets hi ha pocs dubtes de la seva legitimitat, sense que aquesta estratègia es pugui associar d'entrada a la privatització dels serveis públics.

³⁹ Centre for Public Services (2001). “Private Finance Initiative and Public Private Partnerships, What Future for Public Services?”. Centre for Public Services, Sheffield.

⁴⁰ Whitfield D. (2001). *Public Services or Corporate Welfare: Rethinking the Nation State in the Global Economy*. London: Pluto Press.

⁴¹ M. McKee, N. Edwards and R. Atun, *Bulletin of the World Health Organization*, Nov. 2006.

1.6- L'indicador d'eficiència i efectivitat dels governs Els indicadors de 'bon govern'

Com hem intentat mostrar fins el moment, els procediments i processos al serveis de l'eficiència i efectivitat de la presa de decisions públiques te com a referents principals també els elements per a una bona governança, com a capacitat de dirigir els interessos de totes les parts implicades cap als objectius globals de les organitzacions i de la societat a la que que aquestes serveixen.

Són distintes les perspectives d'anàlisi de com construir indicadors representatius de l'eficiència i efectivitat del bon govern dels estats (vegi's annex adjunt del que es nomena *governance* als diferents estudis treballats pel Banc Mundial⁴²), tot i que se'n poden derivar alguns elements comuns, a partir dels components que a continuació es comenten:

- (i) des de la banda de les 'competències': la valoració de la competència mateixa dels professionals públics al servei dels ciutadans; de la bona gestió pressupostària pel que fa a la seva disciplina, amb objectius ajustats al cicle; eficiència en la despesa realitzada i en l'adaptabilitat de les respostes públiques al canvi de les necessitats socials,
- (ii) des de la perspectiva del bon funcionament logístic: inexistència de problemes per al desenvolupament dels negocis i de la vida quotidiana, tals com els derivables de l'electricitat, les telecomunicacions i el transport,
- (iii) el component polític dels marcs institucionals, amb concrecions del tipus de 'com afecten els canvis de govern en els compromisos presos en anteriors legislatures', 'grau de retroactivitat de la llei', 'si existeixen lleis-marc o

⁴² Vegi's: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2006). "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005". *World Bank Policy Research* September 2006
Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2005). "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004". *World Bank Policy Research* #3630, May 2005
Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (2003). "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002". *WBER*, Volume 12, N.12
Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999a). "Aggregating Governance Indicators". *World Bank Policy Research Department Working Paper* No. 2195.
Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999a). "Governance Matters". *World Bank Policy Research Department Working Paper* No. 2196.

- acords d'estabilitat', 'consistència temporal de les polítiques econòmiques', 'grau d'interrelació entre crisis polítiques i crisis socials',
- (iv) amb èmfasi en els procediments: sobre la qualitat de la burocràcia d'un país (rapidesa, fiabilitat i confidencialitat dels tràmits), expertesa i allunyament de la influència política conjuntural, i qualitat de la regulació en general, (llibertat contractual, accés als mercats exteriors -inclosos el de capital-, i amb especial focalització en les normatives fiscals: claredat, transparència i compliment,
 - (v) Status centrats amb *outcomes*: seguretat personal, protecció de drets (de propietat intel·lectual inclosos), llibertat d'expressió, protecció de la propietat privada legítimament obtinguda; qualitat de la justícia, de la sanitat i de l'ensenyament públic, respecte mediambiental, i de les infraestructures generals,
 - (vi) amb factors que generen capital social, lleialtat col·lectiva i sentit de pertinença: capacitat de veu i exigència de rendiment de comptes, absència de *cabildejos* o favors, de buscadors de rendes col·lectives, inexistència d'economia submergida i de corrupció en les activitats públiques

S'ofereixen a l'apèndix abans referit alguns detalls dels indicadors esmentats tal com els defineix el Banc Mundial a partir de: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp-governance.htm>

Més enllà de l'anterior observació, un article recent "***Indicadores institucionales y crecimiento económico: un panorama***" presenta, resumida en el següent quadre, una revisió dels indicadors institucionals disponibles en l'àmbit de la qualitat de les institucions, classificats segons les diferents perspectives o dimensions institucionals, així com els resultats empírics dels treballs més significatius que han utilitzat aquests indicadors.

Indicadors Institucionals

Font	Publicació	Mètode d'obtenció de dades	Descripció de l'indicador
llibertats civils			
<i>Freedom House</i> : Organització No Governamental que promou valors democràtics	<i>Freedom in the World</i>	Avaluació d'experts, 202 països, 1972-2006	<i>Índex de llibertats civils de Gastil</i> : Inclou valoracions sobre llibertat religiosa i de prems, Estat de Dret, drets d'associació, humans i econòmics

Drets polítics

Freedom House: Organització No Governamental que promou valors democràtics

Freedom in the World

Avaluació d'experts, 202 països, 1972-2006

Índex de drets polítics de Gastil: Valoracions sobre eleccions lliures i imparcials, múltiples partits polítics, significativa oposició, dominació militar i autodeterminació de grups minoristes

Center for international development & Conflict Management (Maryland University): Centre de recerca que proporciona un nou i millor comprensió sobre la dinàmica de conflictes i la seva resolució

Polity data series

Recopilació de variables de diferents fonts, 113 països, 1960-2003

Règims polítics i les seves característiques: Índex de democràcia i autocràcia, duració del règim, fragmentació política, controls a l'executiu i competència en la participació política entre d'altres

Arthur S.Banks (Center for Social Analysis, Binghamton University, New York)

Cross National Time-Series Data Archive

Dades objectives, 212 països, 1960-1998

Tipus de règim i índex de fraccionament partidista

Libertat econòmica

Fraser Institute: Institut de recerca sense ànim de lucre, que defineix el paper que juguen els mercats en el benestar econòmic i social.

Economic Freedom in the World

Avaluació d'experts, 127 països, 1970-2006

Índex de llibertat econòmica en el món: Inclou valoracions sobre la dimensió del govern, l'estructura legal i la seguretat dels drets de propietat, la política monetària i la inflació, llibertat de comerç i regulació del crèdit, el treball i els negocis.

Corrupció

Transparency International: Organització No governamental consagrada a combatre la corrupció.

Corruption Perception Index

Agregació, 150 països, 1995-2006

Índex de percepció de la corrupció: Índex agregat que recull percepcions d'empresaris, acadèmics i analistes sobre el grau de corrupció de funcionaris públics i polítics

Capital social

World Values Survey Association: Organització internacional sense ànim de lucre, l'objectiu del qual és donar a conèixer els canvis en les creences, valors i motivacions de la població.

World Values Survey

Enquesta d'opinió pública, 91 països, 1981-2006

Enquesta mundial de valors: recull valors sobre creences religioses, confiança en els demés, tolerància social, participació en activitats socials o activisme polític

Inestabilitat política

Arthur S.Banks (Center for Social Analysis, Binghamton University, New York)

Cross National Time-Series Data Archive

Dades objectives, 212 països, 1960-1998

Variables d'inestabilitat política: Assassinats polítics, vagues generals, cops d'Estat, alçaments armats, i canvis en l'executiu, entre d'altres

Taylor i Jodice (World Handbook of Political and Social Indicators, 1983, 1988)

Political and Social Indicators Series

Dades objectives, 155 països, 1948-1982

Mesures d'inestabilitat política: Assassinats polítics, alçaments armats, vagues, cops d'Estat i altres demostracions de descontentament social

Infraestructura institucional

World Bank (Kaufmann, Kray i Zoido-Lobato)

Worldwide Governance Research Indicators

Agregació de variables de diferents fonts, 199 països, 1996-2006

Indicadors agregats de governabilitat: Veu i responsabilitat, estabilitat política, eficàcia governamental, qualitat regulatòria, Estat de Dret i control de la corrupció

The Political Risk Services Group: Corporació que ofereix als inversors internacionals valoracions sobre el risc polític, econòmic i financer dels països

International Country Risk Guide

Valoració d'experts, 140 països, 1982-2006

Índexs de risc econòmic, financer i polític: Recull mesures com estabilitat governamental, corrupció, tensions religioses i ètniques, qualitat burocràtica, Estat de Dret o responsabilitat democràtica

Djankov et al. (Courts: The Lex

Courts: The

Enquesta als

Índex de complexitat (regulació) dels

Font: Adaptació a partir d'Aixalà , Fabro (2007)

En breu, hem vist en aquesta primera secció del treball, que ha resumit la bibliografia i sobre tot l'evidència disponible sobre el tema d'estudi, que l'anàlisi de com les finances públiques, i la seva expressió en les polítiques concretes de gestió de programes de despesa, afecten el creixement econòmic compta amb una llarga tradició. La visió macroeconòmica, basada en l'enfocament neoclàssic de les teories del creixement n'és una part substantiva, així com els models de la política pública ancorats en determinades percepcions de l'estat de benestar. El nostre objectiu ha estat aquí el de introduir els elements més propis de la naturalesa de la gestió de la despesa pública, sota la hipòtesi de que els detalls de l'operativa de la despesa pública són crucials per a que se'n derivin d'aquesta uns efectes o d'altres. Producció directa, versus concertació, gestió mixta de concessions i partenariats públic-privat, entre d'altres, ens han aportat els primers referents des dels que hom pot jutjar la importància 'micro' dels procediments i processos a la presa de decisions públiques per a la millora de l'eficiència en la gestió dels seus serveis.

2.- L'APROXIMACIÓ A LA MILLORA DE L'EFICIÈNCIA DE LA NOVA GESTIÓ PÚBLICA: ENFOCAMENTS RECENTS DELS PROGRAMES DE DESPESA I EXPERIÈNCIES A ÀMBITS CONCRETES

L'abordatge per a la valoració dels continguts de les noves orientacions al servei de la millora de l'eficiència a la gestió pública passa per a concretar de manera detallada algunes experiències i casos a tall d'exemple per vincular posteriorment aquests resultats a la literatura més general de la nova gestió pública.

2.1- Les experiències de reforma i la seva incidència a la gestió dels programes de despesa

Es comenten a continuació⁴³ un seguit d'experiències de gestió administrativa per a diferents serveis públics. Es comença amb un enfocament més general per endinsar-se després en les qüestions més particulars, fent referència als marcs més generals del context de la reforma de l'Administració pública quan aquest és el cas.

1-Governar les institucions públiques atenent als resultats de la seva activitat. Quines experiències de canvi s'observen?

Ja la OCDE produí l'any 1999 l'avaluació de les "millors pràctiques" en la gestió de programes de despesa pública. Des d'aquest registre es tracta d'accentuar tres punts destacables: la bondat d'involucrar en el procés d'avaluació i millora el Departament de Finances; la necessitat de que l'avaluació sigui liderada per la demanda dels serveis implícits al programa avaluat (usuaris-clients), més que per l'oferta administrativa; i la conveniència d'exercir la supervisió d'una manera regular i no extraordinària i extemporània.

La tendència més prevalent cap al rendiment de comptes orientat als resultats (*outcomes performance oriented*) en els països de la OCDE és la resultant de la

⁴³ - Seleccions de documents de l'OCDE *Policy Briefs* (varis anys)

utilització de la gestió basada en l'activitat (*performance-based management*), i així de la pressupostació (*budgeting*) i de la informació per a la presa de decisions (*reporting management oriented*).

Austràlia i Nova Zelanda foren els primers països que seguiren aquesta estratègia, a finals de la dècada de 1980. Després foren Canadà, Dinamarca, Finlàndia, França, Holanda, Suècia, el Regne Unit i els Estats Units. I a finals de la dècada dels noranta i a principis dels 2000, Àustria, Alemanya i Suïssa també introduïren variants d'aquestes reformes.

L'aproximació dels països cap al *performance management* (gestió de l'execució de l'activitat) no ha deixat des de llavors d'evolucionar constantment. Per exemple, Austràlia, Holanda i Nova Zelanda començaren concentrant-se en els *outputs* de l'activitat, i ara estan tendint cap a un enfocament basat sobre tot en els impactes resultants d'aquesta activitat (*outcomes*). França ha aprovat una llei que requereix la concreció de l'activitat envers a la producció de resultats així com l'elaboració de la documentació pressupostària dels inputs per a la majoria de programes.

A casa nostra la millor representació d'aquest esforç l'ofereix la Diputació de Barcelona, xarxa de municipis, amb els seus indicadors de gestió de serveis, i en especial amb la guia d'interpretació (gener del 2008), a través de vincular l'encàrrec polític o encomana de gestió, recursos humans i valors organitzatius, economia i impactes en els usuaris/clients.

En general, els governs han introduït la gestió basada en les realitzacions i la pressupostació orientada en aquesta finalitat per quatre raons principals: incrementar l'eficiència; millorar, a través de la coordinació, la presa de decisions en el procés pressupostari; i millorar la transparència i el rendiment de comptes del conjunt del procés d'assignació de recursos públics. Tot i així, alguns països han centrat l'atenció en només un o dos d'aquests objectius. Austràlia, Dinamarca, Holanda, Nova Zelanda, el Regne Unit i els Estats Units estan seguint l'enfocament més complet des de la perspectiva anterior. En alguns països, com per exemple els Estats Units, els Departaments han desenvolupat plans estratègics i executius que inclouen resultats objectivables. Altres països han adoptat directament contractes basats en els resultats,

per exemple entre el ministre i l'agència subordinada que té la comanda de gestió, i en alguns casos relacionant-los també amb el sistema de pagament.

Els països han adoptat, però, diferents enfocaments a l'hora de la implementació d'aquesta estratègia. Alguns -per exemple Austràlia, Holanda, Nova Zelanda i el Regne Unit- han pres un enfocament de dalt a baix incloent el sistema al complet, provocant el canvi sobre com s'ha d'entendre l'administració i el govern en el seu conjunt. Altres, com Finlàndia, han adoptat un enfocament *ad-hoc*, més des de 'baix cap amunt', donant llibertat a les agències per desenvolupar els seus propis mètodes basats en les realitzacions, amb menor intromissió del propi govern. En qualsevol cas, molts pocs països tenen mecanismes formals que serveixin per recompensar o castigar realment als individus o agències segons el grau de consecució dels seus objectius. Quasi la meitat dels països que han respost a l'Informe d'OCDE aquí esmentat (41%) deien que 'no tenien premis o sancions relacionades amb els objectius', i només el 11% deien que 'les realitzacions dels objectius es vincula sempre amb el pagament', mentre que el 26% deien que només en algunes ocasions hi estava relacionada.

Els resultats són en tot cas utilitzats per a fixar les prioritats dels programes i distribuir els recursos entre les agències i els ministeris en quasi la meitat dels països, tot i que, dintre d'un país, el nombre de programes i d'agències per les quals la gestió dels rendiments és aplicat varia substancialment. Austràlia, Holanda, Nova Zelanda, Noruega i els Estats Units han adoptat un enfocament exhaustiu i apliquen l'anterior estratègia en quasi tots els programes, mentre que a Canadà, Bèlgica i Alemanya és fa molt parcialment.

2- Rendiment de comptes: fiscalització i control de les organitzacions públiques per a millorar l'assoliment dels seus objectius: El control intern i les auditories

El control intern està dissenyat per assegurar que un ministeri, una agència o un departament compleixen amb els objectius d'eficiència i efectivitat, que la seva informació financera és fiable, i que compleix amb les lleis i regulacions rellevants. Per a la majoria de països aquests controls interns es centren en l'assignació de la despesa, en els processos comptables i en l'estat financer. Alguns també hi han afegit uns controls de gestió tècnicament més sofisticats, però aquests de cap manera

substitueixen els primers. Els països també difereixen en el seu respectiu ús de les auditories sobre l'efectivitat i l'eficiència així com en les tècniques de gestió del risc.

Tots els països de la OCDE tenen unitats de control intern però molts han passat els controls *ex ante*, abans de que la despesa s'hagi realitzat, a les auditories de resultats. El que els cossos de control fan amb la informació que generen, i el grau de descentralització de les unitats de control intern, també varien considerablement de país a país. La majoria tenen ambdós tipus de controls (interns i externs). L'informe pressupostari de la OCDE/World Bank del 2003 mostra que dels 28 països analitzats només tres- Islàndia, Suècia i Turquia- no utilitzen normalment auditors interns, i en tres països més- la República Txeca, Alemanya i Grècia- l'ús de les auditories internes no és generalitzat.

Recentment, uns quants països, com Austràlia i el Regne Unit, han aplicat tècniques de gestió del risc en les seves estructures de control de gestió, i altres països s'han interessat també en aquest desenvolupament, com és el cas de Irlanda i Japó. Aproximadament la meitat dels països de la OCDE han creat un ens de coordinació central i tenen polítiques i/o unitats per supervisar els sistemes de control interns. La meitat d'aquestes unitats estan localitzades en el Departament de Finances. Aquestes unitats auditen activament en petites sub-unitats sota estàndards prefixats i amb coordinació a les qüestions de supervisió més específiques.

En els països de la OCDE, la majoria dels informes de control intern són emesos i utilitzats en nivells inferiors al ministerial. Només en uns quants països, entre els que s'inclouen Itàlia i la República Eslovaca emeten els informes per sobre del nivell de gestió jeràrquicament superior. En el cas d'Irlanda, per exemple, les unitats d'auditoria interna informen als gestors de la unitat auditada, a l'oficina comptable i a la comissió d'auditoria. Els gestors poden comentar sobre les troballes i les recomanacions, i els seus comentaris són incorporats en l'esborrany, abans de sotmetre'l a la comissió auditora i a l'oficina comptable. Els primers utilitzen la informació per formular els plans d'auditoria i proveir les recomanacions i les accions per a que siguin implementades, i l'oficina comptable les utilitza per desenvolupar millores en el sistema de control intern.

En el Regne Unit, el cap d'auditoria interna de qualsevol departament també informa al responsable comptable amb la informació necessària per qüestionar els estats anuals en el control intern, sobre el cos dels plans sobre la gestió del risc, el control i la governança.

3- L' 'agencialització' de les estructures organitzatives públiques: àmbits i modus de implementació a distints països de l'OCDE.

Als Estats Units, "agència" és un terme utilitzat generalment per referir-se a la major part d'entitats del poder executiu. Tot i que el Gabinet és formalment el cos més pròxim al President⁴⁴, a la pràctica hi ha un consens general en que el President confii més en el personal més pròxim de la seva oficina, la Oficina Executiva del President⁴⁵. En tot cas, a més dels departaments i de l'Oficina Executiva del President, hi ha aproximadament 60 agències independents. Aquest terme es refereix a les agències externes del departament executiu. Les agències independents són agències del govern subjectes totes elles a les mateixes lleis com si fossin part dels propis departaments executius, a excepció d'aquelles que estan particularment exemptes d'aquest lligam. Els caps de les agències independents informen directament al president. A la pràctica, els presidents remeten la direcció dels assumptes concrets als avaluadors pressupostaris de l'OMB (Oficina de Gestió Pressupostària).

De manera similar a les Agències anteriors, a molts altres països s'observa la creació de cossos en el govern central que estan separats de l'estructura tradicional dels ministeris o dels departaments, amb l'aplicació d'unes lleis diferents pel que fa a la gestió dels recursos humans i financers. A vegades configuren entitats formalment independents;

⁴⁴ - En general, el mateix gabinet del Estats Units no és un cos amb una responsabilitat col·lectiva. És una institució l'existència de la qual es recolza en el costum més que en la Llei. Actualment hi ha 14 departaments en el poder executiu, els caps dels quals són membre del gabinet. Els recents presidents han exercit la seva prerrogativa per convidar a altres a assistir a les reunions i han tingut la mateixa categoria de rang. També, els presidents, reconeixen les limitacions inherents en el gabinet institucional i el temps que han estat buscant formes alternatives amb consell i suport polític. En el període posterior a la II Guerra Mundial, foren establerts sub-gabinets com el Consell Nacional de Seguretat (National Security Council) i altres consells han estat establerts amb el temps amb membres de secretaries de departaments i altres.

⁴⁵ - Avui aquesta consisteix en la Oficina de la Casa Blanca i aproximadament 14 oficines addicionals despatxen directament amb el president. Aquí s'inclouen la Office of Management and Budget (OMB), el National Security Council, el Office of the Spacial Trade Representative, la Office of Administration, la Office of National Drug Control Policy, i el Council of Economic Advisors.

en altres només tenen una separació institucional. Molts d'aquests antics cossos han estat creats al llarg del temps, alguns per raons polítiques, altres per uns objectius més de gestió. També de dret públic (per exemple, els *établissements public administratifs* a França, o la “administració pública indirecta” a Alemanya, o moltes *Crown entities* (ens de la Corona) a Nova Zelanda, les antigues “agències” a Suècia, i algunes de les organitzacions no departamentals (*non departmental public bodies*) al Regne Unit; mentre altres funcions es fan sota el dret privat (empreses públiques, empreses semi-públiques).

En els últims anys, tot i el que hem comentat, aquests ens han adquirit una autonomia en la gestió addicional a través d'acords contractuals amb els seus ministeris, amb una gestió orientada cap a resultats i impacte (output/outcomes) i un pressupost plurianual.

Un nombre de països ha creat recentment ens que se'n diuen agències, però que són quelcom diferent a aquestes, ja que es mantenen en el cos ministerial i per tant no són entitats separades. Estan gestionades sota una clara relació contractual dintre de la jerarquia tot i que es beneficien d'un major grau de relaxament dels control dels seus inputs. Han estat utilitzades específicament per proveir serveis públics, amb l'objectiu de millorar la seva *'performance'*, amb la necessitat d'augmentar el rendiment de comptes del gestor o dels empleats i de la pròpia organització.

En concret, el Regne Unit ha creat 131 agències departamentals des de 1988, que ocupen més de tres quartes parts dels treballadors públics. A Holanda, el 2004, el 80% dels treballadors públics treballaven a les agències departamentals. Altres reformes més limitades són els nomenades *centres de responsabilité* a França o les *performance-based organisation programmes* als Estats Units. El què és nou en el debat és la nova caracterització institucional per a un millor equilibri entre autonomia i control, qüestió que tractarem més endavant.

4- L'externalització dels serveis públics i els mecanismes de mercat a la provisió pública: concertació i partenariats públic-privat en equipaments.

L'ús dels mecanismes de mercat és creixent en els països de la OCDE, tot i que amb diferències significatives entre països. Els governs estan introduint mecanismes per

a millorar l'eficiència del sector públic, per exemple, concertant serveis (*outsourcing*), mitjançant col·laboracions entre agents públic-privats (*public-private partnerships*, PPPs) i la implantació del sistema de vals i xecs (*vouchers*).

L'evidència respecte als guanys d'eficiència que es poden obtenir amb aquests instruments és significativa, tot i que la decisió d'utilitzar aquests mecanismes necessita un plantejament propi per a cada cas concret i un disseny específic dels instruments per assegurar l'èxit de la seva aplicació. També l'habilitat per mantenir els principis clau de la governança necessita ser considerada com una part inherent a l'adopció de la decisió a l'hora d'adoptar alguns d'aquells mecanismes de mercat. Aquests principis inclouen el rendiment de comptes (*accountability*), la freqüència (*regularity*) i transparència (*transparency*) amb la que operen, així com la possibilitat de retorn o retroacció i en el seu cas reparació. En aquest sentit, la **concertació** ha crescut significativament en les darreres dues dècades i s'ha convertit en un element dominant de l'administració pública moderna en molts països de la OCDE. Tal com es mostrava anteriorment al nomenat *OECD Outsourcing Index*, la concertació dels serveis per part del governs centrals és major en els països anglosaxons i al països nòrdics que en els països de l'Europa continental.

La concertació s'ha trobat a vegades amb oposició, degut al pre-judici que pot tenir la societat de que l'interès públic es serveix millor des de la producció directa de serveis, o de la resistència dels treballadors públics afectats, dels sindicats i els seus aliats polítics. Això requereix que si es vol aprofundir en les processos de concertació, els governs han de millorar la seva habilitat per gestionar aquests factors, per a vèncer reticències infundades.

La utilització de les **col·laboracions públic-privat** és menys generalitzada del que molts esperarien a la vista de les controvèrsies que suscita. En el Regne Unit, on són més utilitzades, aquestes col·laboracions representen entorn d'una desena part del total anual de compres de capital. Aquest instrument és, en general, més apropiat per a projectes de grans dimensions, com en el cas de determinades infraestructures, que impliquen uns costos de manteniment i operació d'ampli abast. És fonamental per a la implementació dels **PPPs** l'equilibri apropiat del risc entre el govern i el col·laborador privat, qüestió no sempre ben resolta pel sistema de contractació vigents.

Els **vals o xecs** per a la provisió d'un servei públic s'estan aplicant progressivament en els països de la OCDE. Aquesta eina és una manera útil d'orientar els serveis socials de forma sensible a la demanda. Però hi ha tres aspectes que ha de tenir en compte el govern: haurien de proveir una capacitat d'elecció efectiva a partir d'una decisió realment informada, cal anar en compte amb els efectes sobre l'equitat dels pagaments complementaris, si és el cas, als propis 'vouchers', i estar atents al risc de que l'oferta pugui seleccionar la demanda buscant els clients dels quals n'obtenen uns majors rendiments.

5- La gestió de personal a l'Administració pública, la funció pública i els humans amb recursos al servei dels objectius públics.

Roman en la major part dels analistes de la nova gestió pública la discussió sobre si els guanys perseguibles amb les anteriors modalitats de gestió son assolibles directament a través dels canvis en la gestió del personal funcional; és a dir, mitjançant la millora de la gestió del capítol primer del pressupost corrent, respecte del *outsourcing*, capítol segon - compra de béns o serveis, o de les transferències corrents i subsidis monetaris – o del capítol quart- tal com emfasitzarien els partidaris dels vals i xecs. En qualsevol cas, és ben cert que els treballadors públics són una peça crucial per a la millora del funcionament de l'administració pública i per avançar en el canvi.

Les reformes en l'ocupació del sector públic als països de la OCDE s'han centrat en general en: (i) la descentralització de les responsabilitats sobre els recursos humans per incrementar la flexibilitat en la gestió; (ii) la reducció de l'ocupació pública; (iii) la introducció de contractes específics segons el tipus d'ocupació; (iv) els pagaments en funció de l'activitat; i finalment (v) canvis en com es gestionen les competències dels recursos a disposició de l'Administració.

En molts països, les condicions laborals dels treballadors públics han passat d'una concepció basada en el caràcter especial del seu estatus (estatutaris se'n diuen en alguns països), cap a una situació en que les seves condicions ocupacionals són similars a les del sector privat (laborals). Un treball de per vida ja no és usual en moltes administracions públiques modernes; en el seu lloc s'ha produït un increment en la

utilització dels contractes i les plantilles ocasionals, serveis de consultoria i pagaments en funció de l'activitat, modalitats que actualment estan presents en dos terços dels països de la OCDE.

Les dues maneres tradicionals més importants de l'organització del sistema d'administració pública- basat en la categoria i la posició professional- estan ambdues qüestionades: la primera perquè li falta adaptabilitat i la segona perquè li manca sentit de pertinença a un tot coordinat. L'entorn modern necessita d'aquests dos elements. Els governs es troben en front d'un equilibri delicat entre, per una part, assegurar que els empleats públics siguin responsables de les funcions encomanades, i hagin de passar comptes d'això, i per altra banda, han d'encoratjar el treball en equip i la responsabilitat col·lectiva per a maximitzar les possibilitats d'èxit en una àrea complexa com la dels serveis públics. No hi ha solucions senzilles, però clarament els governs necessiten posar més atenció en les polítiques de recursos humans si es vol prioritzar aquesta alternativa per sobre de la concertació externa, els *partenariats* i els *vouchers* abans comentats.

6- La desregulació: punts claus per a possibilitar el procés i qui millor el pot impulsar. Els tràmits administratius.

La reducció de la càrrega administrativa és una pretensió de molts processos normatius destinats a obtenir unes bones lleis. Aquest objectiu contribuiria, a més, a fer més responsable la cultura administrativa i a orientar-la cap al servei.

Les tendències observades en aquest terreny es caracteritzen per: (i) minimitzar la càrrega imposada per la regulació a l'activitat econòmica (freqüentment amb una atenció particular en els negocis de petita i mitjana grandària), però també hi ha una creixent consideració cap a la càrrega imposada sobre els ciutadans i altres agents dintre de la comunitat pel compliment d'aquestes mateixes lleis (per exemple, les fiscals); (ii) l'esforç per a la quantificació de les càrregues cara a avaluar-ne el seu origen i justificació.

Pel que fa a les eines per a la simplificació administrativa hi ha una tendència cap a un major ús de les tecnologies de la informació i dels portals web, cap a l'anomenada finestra única (*one-stop shop*), per a recolzar les eines tradicionals.

L'eforç per a reduir el nombre de llicències- especialment aquelles que es requereixen per a l'activitat econòmica- continua essent una eina important que s'utilitza en molts països per reduir la càrrega administrativa. Hi han hagut menors innovacions en quant a les estructures institucionals i organitzatives utilitzades per aconseguir una major simplificació administrativa. En tot cas, la tendència general és cap a la simplificació que s'emmarca dintre d'un sistema regulatori més selectiu (no tant general) però de millor qualitat. En general, l'activitat econòmica veu la càrrega administrativa també en la seva incidència final en costos. El repte per als governs és comunicar els resultats dels esforços per retallar els tràmits administratius i així els costos de compliment.

Existeixen bàsicament quatre models per a retallar els tràmits administratius:

En primer lloc, les Entitats amb un sol propòsit (*Single purpose entities*) que promouen un aspecte concret de la simplificació, com pot ser el d'afavorir un llenguatge senzill o la simplificació dels tràmits burocràtics per a grups i sectors determinats. En segon lloc, existeixen les Agències de simplificació administrativa (*Administrative simplification agencies*), que promouen la simplificació a través d'un conjunt d'actuacions, coordinades per un objectiu determinat, més que centrant-se en una eina en particular. En tercer lloc, trobem les Agències de reformes regulatòries (*Regulatory reform agencies*) que inclouen la retallada dels tràmits administratius com a part del seu treball ordinari en la millora de la qualitat de la regulació. Finalment, les Comissions o els Comitès externs són cossos creats pel govern, formats normalment per una majoria de representants no governamentals, tals com acadèmics i organitzacions empresarials, amb l'objectiu d'analitzar la manera de simplificar i reduir els tràmits burocràtics.

En tot cas, un únic model no és apropiat en tots els països- l'estructura institucional elegida dependrà de les estructures normatives i polítiques de cada país i dels objectius i prioritats del govern. Per altra banda, una sèrie de tendències en els darrers anys ens mostra com aquest procés s'està desenvolupant. En aquest sentit (i) hi ha una creixent tendència a ampliar les competències de les agències o les organitzacions encarregades de la qualitat de la regulació, incloent sovint la responsabilitat d'assegurar la qualitat de l'anàlisi de l'impacte de la regulació proveït realitzat pels propis reguladors; (ii) es formen comissions externes i grups de treball, amb una estructura permanent i *ad hoc*, per a monitoritzar i mantenir l'impuls per a la simplificació administrativa. Aquestes organitzacions contenen amb un elevat nivell de suport polític sobre la base de propostes concretes i recomanacions dintre d'un relatiu curt període de temps; (iii) s'estableixen

consideracions multinivell, entre distintes jurisdiccions de govern, tant a nivell de país com del conjunt de la Unió Europea per a la simplificació administrativa i la qualitat de la regulació en totes les jurisdiccions.

7- La transparència (exposició a l'escrutini públic), l'accessibilitat (en temps, lloc i circumstàncies personals) i la sensibilitat de resposta a les aspiracions col·lectives (noves idees i demandes).

Al llarg de les darreres dues dècades, tots els països de l'OCDE han invertit en la construcció dels governs públics com a 'administracions obertes'. Aquesta estratègia consisteix bàsicament en tres elements principals: (i) Transparència, la qual cosa vol dir exposició a examen públic; (ii) Accessibilitat per a qualsevol ciutadà, en qualsevol moment i en qualsevol lloc; i (iii) Responsabilitat per a donar respostes a les noves idees i demandes.

L'"Obertura" perseguida abasta i va més enllà del terme 'transparència' usat comunament. Introdueix dos aspectes més, anomenats accessibilitat i responsabilitat, per a capturar sensibilitats en el punt de connexió entre el govern i la comunitat a la qual serveix. La definició pot ser simple, però la implementació, per a que sigui efectiva, requereix un canvi fonamental dintre del sistema governamental. Mentre la construcció dels governs oberts és ara un objectiu compartit per tots els països de la OCDE, les raons per voler governs oberts, i l'elecció de les polítiques per assolir-ho, varien considerablement. Alguns països com Corea i Mèxic, s'han centrat en fer el govern més obert per a que pugui ser examinat en interès de la lluita contra la corrupció i per millorar així el rendiment de comptes. Altres, com Dinamarca, s'han concentrat en fer el govern més 'amistós' de cara als usuaris per a millorar la qualitat percebuda de la prestació dels serveis; mentre Canadà i Finlàndia han estat més interessades en incrementar la interacció del govern i les col·laboracions amb els agents interessats externs, tals com les organitzacions de la societat civil i Organitzacions No Governamentals, amb la finalitat de fomentar un procés polític més inclusiu.

Els governs en els països de la OCDE tenen dues raons principals per construir governs oberts. Una és el desig fonamental d'apuntalar la legitimitat i credibilitat de la

democràcia com a forma de govern. L'altre és aconseguir objectius polítics igualment importants, com són el creixement econòmic i la cohesió social.

8- La reorientació de la funció pública en els àmbits d'accés, carrera professional, i relacions laborals que ha d'acompanyar la modernització del sector públic.

Hem vist abans unes pinzellades relatives a l'esforç de millora de la gestió de personal en el sector públic. Introduïrem a continuació algunes especificitats més concretes a l'accés als llocs de treball, perfils de carrera professional i altres aspectes de les relacions laborals.

Alguns països, com la República Txeca, França, Japó, Corea i Espanya tenen les característiques més marcades del sistema basat en els *cossos professionals*, mentre les tendències relacionades amb la *posició o categoria* són més evidents en els països que han tingut una reforma més activa en el seu sector públic en les darreres dues dècades, tals com Canadà, Islàndia, Nova Zelanda, Suècia, Suïssa i el Regne Unit. El Regne Unit i Suïssa han passat ambdós d'un fort sistema basat en els *cossos* cap a un sistema basat en la *posició* en aquestes dues darreres dècades⁴⁶. Mentre una tendència general sí pot ser aplicada en els sistemes nacionals d'ocupació pública com un tot, hi ha freqüentment però diferències entre els Departaments. Per exemple, la majoria dels ministeris d'exteriors es nodreixen dels cossos propis, degut al desenvolupament de la carrera i les enormes diferències en l'atractiu de les destinacions i perquè la dispersió internacional del personal suposa un repte particular per als sistemes de control formals.

Una qüestió relacionada amb l'anterior és si el treball en el sector públic ha de ser o no per a tota la vida. El treball fix ha estat tradicionalment la norma en els sectors públics de la OCDE, amb una major seguretat laboral que en el sector privat. És més, la seguretat laboral i els beneficis de jubilació porten a la creença popular en molts països que per a una persona jova era una bona cosa obtenir una plaça de funcionari. Aquesta situació ha canviat significativament des de finals dels anys vuitanta. Les diferències

⁴⁶ - És interessant senyalar que els països de l'Europa de l'Est adoptaren diferents models d'ocupació pública en el període de la transició a principis dels 1990's. La República Txeca i Polònia adoptaren un sistema basat en els cossos, mentre que Hongria i la República d'Eslovàquia triaren un sistema de posició.

entre el sector públic i l'ocupació del sector privat estan disminuint; la legislació està començant a ser més flexible i els contractes temporals comencen a ser més comuns. L'estatus de l'ocupació pública és ara més similar a la dels ocupats generals a la major part de països de l' OCDE.

L'evolució cap a una ocupació més temporal- i fora de les carreres de per vida es tradueixen també en canvis a les pràctiques de reclutament, amb molts de països desplaçant-se cap al reclutament mirant més al mercat, tot i mantenir una competència oberta i la selecció basada en el mèrit i la competència.

Pel que fa a les relacions laborals hi ha en general tres models diferents entre els països de la OCDE. En països com Austràlia, Nova Zelanda i Suècia, els treballadors públics són generalment regits per les mateixes lleis de relacions laborals que els empleats del sector privat. Un segon grup de països permet sobre el principi anterior algunes excepcions, com per al cas de la policia. A un tercer grup de països els treballadors públics tenen uns drets laborals més limitats (i algunes prerrogatives) que aquells altres del sector privat. A més a més, en alguns països, la llei limita el dret a vaga.

En tots aquests sistemes, els sindicats suposen que tenen l'oportunitat d'exercir una forta influència en les condicions laborals dels treballadors públics, en els nivells de salaris, i en la introducció de nous sistemes d'oferta de serveis públics. En contrast, els sindicats juguen però un paper moderat en les àrees de valoració dels rendiments del treball, recrutament i determinació de l'oferta pública d'ocupació.

9- Els factors que afavoreixen el canvi en l'adaptació de les organitzacions públiques a les necessitats socials i els factors que l'entorpeixen, i com incidir sobre aquests per a mitigar els seus efectes.

La majoria dels països de l'OCDE han estat reformant activament els seus sectors públics durant les darreres dues dècades. Inicialment el problema semblava que fos una relativament senzilla millora de l'eficiència, canvi a les pràctiques de gestió i més autonomia a la presa de decisions i a les iniciatives empresarials. Aquestes reformes han suposat un cert impacte, però també han generat alguns problemes

inesperats per sí sols. Inclús una acció aparentment senzilla com la simplificació de la forma de les prestacions de l'assistència social i una retallada del temps que porta el procés, pot per exemple, animar més gent a demanar aquelles prestacions, incrementant el volum de treball i dificultant el propi objectiu de reducció del temps d'espera. Mentre els governs més eficients són certament més desitjables, l'eficiència per sí sola no és una garantia de millor govern.

Per complicar els problemes, els governs estan ara sota pressió pels canvis més profunds requerits per la societat contemporània. La preocupació per l'eficiència s'està fent acompanyar pels problemes de governabilitat, estratègies de canvi amb interaccions múltiples, gestió del risc i del mateix canvi en general, el requeriment de flexibilitat per adaptar-se al canvi, accions col·laboratives de múltiples agents i la necessitat d'entendre l'impacte –més que no l'activitat en si mateixa- de les polítiques en la societat.

En aquests sentit, els pioners de la reforma del sector públic de primera generació assumiren el repte d'ajustar el paper de la intervenció pública cap una economia mundial ràpidament canviant. Però després de la retòrica del moment, l'estructura burocratitzada del govern s'identificà com el problema en si mateix. Des de l'objectiu inicial de l'eficiència econòmica, els primers reformadors treballaren en la reducció de la despesa pública alliberant el mercat de treball del sector públic i fent ús dels mecanismes de mercat en el govern. Però, han estat exitoses les reformes fins els moment?

El primer que cal considerar és que les reformes han produït alguns resultats negatius inesperats. Per exemple, la descentralització en alguns països de l'Europa continental sembla haver ajudat a renovar la democràcia local però també a incrementar els problemes locals en la gestió financera i la corrupció. A Austràlia la desregulació dels serveis públics i l'adopció de les agències permeteren l'autonomia a la gestió, però privaren en alguns casos al ministeri de finances de la informació necessària per informar adequadament al Govern. El segon problema és que algunes reformes van tenir un impacte pervers en les qüestions de governabilitat- qui pren les decisions públiques i com aquests acords són garantits. Per exemple, en alguns països la reforma dels sistemes comptables s'ha complicat de tal manera que molts parlamentaris se senten incapaços de dominar la seva operativa. .

En tot cas, els **principals canvis que s'esbrinen per al futur immediat són**⁴⁷

(i) en el procés de gestió pressupostària i financera. El pressupost i el procés comptable s'ha convertit en l'eina de planificació operacional del govern i proveeix l'arquitectura del rendiment de comptes. L'actual costum d'incloure objectius i indicadors de resultats ha consolidat més el rol del pressupost (i dels ministeris de finances) com una palanca per al canvi;

(ii) en el sistema d'ocupació pública. Durant les reformes de primera generació, alguns dels majors impactes- no sempre positius- esdevingueren en aquells països que posaren un ampli nombre de treballadors públics fora de les regles principals del sistema administratiu públic mitjançant la creació d'entitats autònomes públiques que operen en condicions de mercat com a 'braços armats de l'administració' (*arm's length public bodies*). L'altre àrea amb un gran impacte es refereix als principals canvis en la selecció dels empleats públics i en la introducció de incentius retributius;

(iii) en la transparència pública i el rendiment de comptes. Al llarg de la darrera dècada la creixent vigència de lleis que requereixen la divulgació d'informació oficial està essent una força poderosa per traspasar la confidencialitat tradicional dels governs, i conseqüentment tancar la bretxa entre el que es sap i el que és oficial. També, les mesures cap a una major transparència local, com les cartes de dret dels usuaris (*customer charters*) i els remeis per a fer-les operatives (*remedies*), les fulles de resultats públics i les taules de classificació (*league tables*) sembla que tenen un gran impacte en el comportament;

(iv) pel que fa als canvis en el poder dels Departaments. En aquells països on els ministeris disposen d'una vertadera capacitat de gestió sobre els recursos financers i sobre el personal, el canvi real és tant gran que sovint després d'un temps el centre pugna per recuperar el control que tenia anteriorment;

(v) en matèria de creació i supressió d'organitzacions: Aquest és una molt poderosa palanca per al canvi- però també molt arriscada. Per afrontar un assumpte de l'àmbit públic, un ministre o un oficial superior poden crear noves agències o parts d'aquestes, tot i que la creació d'un nou en per si mateix no soluciona el problema, i en pot crear alguns de nous;

⁴⁷ - Vegi's *Innovations in Government. International perspectives on civil service reform*. Guy Lodge, Susanna Kalitowski; Institute for Public Policy Research, April 2007.

(vi) en l'ús de **mecanismes de mercat**. La introducció d'aquestes mesures com la contractació externa, els vals, les proves de mercat (*market-testing*) i el cofinançament públic-privat, han introduït competència i en molts casos una major eficiència, en els serveis públics. Alguns dels seus aspectes principals ja han estat comentats. Els problemes poden originar-se quan aquests instruments impacten de forma adversa en la confiança pública del govern, o quan el sector privat assoleix una posició per exercir apalancament sobre les decisions públiques, o quan el govern acaba perdent importants competències estratègiques; i finalment

(vii), pel que fa al **retorn del poder de decisió** (*devolution*). Governar vol dir prendre decisions. El canvi més important en aquesta qüestió en alguns dels països membres de la OCDE en els últims anys ha estat el retorn de competències del govern central cap als governs regionals i locals. En l'àmbit directiu, tanmateix, el retorn dels drets de decisió als gestors de les agències públiques autònomes és d'un interès ja de per si considerable. On aquests gestors han estat consellers, han operat molt com a delegats. Tot i així, en els països que han introduït consells (*boards*) a les entitats públiques sense ànim de lucre amb un extens poder de decisió, ha donat lloc a l'aparició de problemes polítics i de govern de tant en tant.

Fetes les argumentacions anteriors, per al propòsit que ens ocupa en aquesta secció, de descripció de iniciatives pràctiques que en l'operativa de desenvolupament de millora a la gestió dels programes de despesa pública per a millor entreveure com impactar en els objectius establerts, sembla adient reflectir, a manera de *benchmarking*, un conjunt de situacions de les que es poden treure qualificacions de bona praxis. Això ho fem a continuació a partir d'aquestes petites 'finestres' que es plantegen com a casos d'estudi per a la millora de la gestió pública.

2.2- Estudi de casos i propostes de reforma

Cas 1: La responsabilitat del rendiment: La *Government, Performance and Results Act* (GPEA), dels Estats Units.

Un sistema integrat de gestió pressupostària i de rendiment de comptes el descriu molt bé la *Government, Performance and Results Act* (GPEA), dels Estats Units.

En contrast amb alguns dels sistemes predominants de gestió interna del rendiment que s'utilitzen en altres països, i que mantenen la separació entre el procés pressupostari i el procés de definició dels objectius a assolir (*performance objective process*), el model de la GPRA ofereix un exemple d'un enfocament més integrat i intensiu cap a la gestió del rendiment (*performance management*). Sota la GPRA, tots els departaments federals i les agències són requerits per a que presentin informació dels resultats que es troben relacionats explícitament amb el procés pressupostari. Així s'assegura que els dos processos siguin efectivament integrats, i que el Congrés tingui la capacitat d'examinar el rendiment i pugui relacionar aquesta avaluació amb les decisions de noves assignacions de recursos pressupostaris. Com a conseqüència, els departaments federals i les agències estan subjectes a (i) Plans estratègics a mitjà termini (cinc anys); (ii) Plans de funcionament anuals- separant pressupostos i objectius de funcionament per cada programa d'activitat dels departaments, a més d'indicadors mesurables del rendiment; (iii) Un informe del rendiment i de l'obligació de rendir comptes - el qual confronta el rendiment o els resultats amb els objectius acordats prèviament per aquell any fiscal, explicant i descrivint quan i perquè un objectiu concret no ha estat assolit.

La GPRA permet així a ambdós poders, l'executiu i el legislatiu, fer judicis informats de com es determinen els pressupostos i com han estat dirigides les activitats particulars dels departaments; una capacitat que els països que mantenen els dos processos d'una manera separada són incapaços de desenvolupar.

Cas 2.- El quadre de Comandament Integral: La *Executive Branch Management Scorecard*, Estats Units.

Afegint-se al rendiment de comptes del funcionament assolit amb la GPRA, la *Office of Management and Budget (OMB)*- una oficina executiva de la Casa Blanca- avalua trimestralment el rendiment dels departaments federals i de les agències mitjançant la *Executive Branch* de la *Management Scorecard*. El Quadre de Comandament avalua qualitativament el desenvolupament de les activitats dels departaments i les principals agències en relació a les prioritats de gestió de tot el govern, en les següents àrees principals: la gestió estratègica dels recursos humans, la

compra competitiva o contractació externa, els resultats financers, la integració de l'activitat pressupostària i l'e-govern.

Utilitzant una senzilla eina com els sistema de semàfors per facilitar una ràpida comprensió, s'adjudica una llum verda per als casos d'èxit, groga per als resultats mitjans i vermella per als casos insatisfactoris. Com a enfocament general permet que els departaments i les agències siguin comparats entre si. Tot i això, s'ha d'assenyalar que els més crítics consideren que el Quadre de Comandament s'ha polititzat; i més que premiar el bon rendiment de manera objectiva, consideren que el Quadre de comandament mesura l'adhesió a l'agenda del President.

Cas 3.- La diferenciació de rols i responsabilitats dels ministres i dels caps executius La *Ministerial and civil service accountability* de Nova Zelanda

A Nova Zelanda, els rols respectius dels ministres i dels caps executius (equivalents als secretaris d'estat) són clarament definits en els estatuts: Els ministres rendeixen comptes políticament en el parlament (i davant l'opinió pública) per la conducta de les seves agències. Ells són els responsables de la direcció estratègica, les decisions polítiques, la defensa pública de les decisions preses, i dels seus efectes o resultats obtinguts. Els caps executius, per la seva banda, són responsables davant del seus ministres i del Parlament de la conducta de les agències que dirigeixen – són responsables de l'assessorament previ a la presa de decisions polítiques primer i de la seva implementació després, així com de la provisió del servei, la gestió de les seves agències i les seves activitats.

Com ja hem vist a altres seccions, Nova Zelanda va emprendre reformes radicals i a llarga escala per al seu sector públic durant la dècada dels vuitanta. En el cor d'aquestes reformes hi havia el desig de millorar el rendiment de comptes del servei públic establint línies clares de responsabilitat entre els ministres i els treballadors públics, per inculcar posteriorment un nou sentit de la responsabilitat personal. Els arquitectes de les reformes de Nova Zelanda en la gestió, imaginaven els ministres i els caps executius en una relació contractual típica de principal-agent, en la qual els ministres podrien assolir resultats del cap executiu de les agències utilitzant un sistema d'acords de compra detallats. Tot i això, aquesta disposició comportà problemes, com

els elevats costos de transacció i algunes rigideses, i un cert desinterès per part dels ministres a l'hora de efectivament negociar els contractes. El sistema evolucionà de manera que la comissió de serveis estatals (*State Service Commission*) es convertí de fet en el principal assessor de l'actuació pública, amb els ministeris rebent i proveint un valuós *feedback*.

L'atenció fou també centrada a la manera en que el sistema de contractes havia de incentivar als departaments a centrar-se en els resultats, un problema que Hood i Lodge (2006)⁴⁸ acabaren referint com el perill de retrobada de l'objectiu però amb pèrdua de la direcció. Conseqüentment, els acords de compra detallats foren perfilant una major atenció als impactes a través de la 'Declaració d'Intencions i els Plans de resultats' (*Statements of Intent and Output Plans*), els quals presenten els objectius ministerials, i els plans d'actuació de l'administració pública.

Per la seva banda, la carrera professional unificada dels treballadors públics que Nova Zelanda heretà de Gran Bretanya fou efectivament abolida, així com els caps permanents dels departaments foren reemplaçats per caps executius, nomenats mitjançant la competència oberta amb contractes a termini fix. De forma diferent als caps amb posicions permanents, els caps executius són responsables personalment de totes les operacions, incloent la gestió del seu personal, i tenen la llibertat de prendre totes les decisions sobre els factors de treball o inputs, incloent els pagaments, la dotació de personal, l'estructura organitzativa, i bona part dels detalls de la provisió del servei. Els caps executius supervisen la contractació i l'acomiadament del personal, responen a les comissions parlamentàries, i representen els seus Departaments en els mitjans de comunicació i en l'opinió pública.

Inicialment els caps executius eren només responsables dels resultats del departament, però actualment també ho són de gestionar els impactes, la qual cosa requereix que prenguin una àmplia mirada al seu treball i al seu impacte en la política del govern com un tot, i incentivar la col·laboració amb nous actors si s'escau.

El canvi per a que els caps executius compleixin amb la responsabilitat de gestionar per assolir resultats (*managing for outcomes*) constitueix de fet un intent per millorar l'alineació de les activitats administratives amb els objectius polítics. Els caps

⁴⁸ Hood C, Lodge M, (2006). "The Politics of Public Service Bargains". Oxford: Oxford University Press.

executius han de demostrar que els resultats que estan obtenint es convertiran en impactes polítics. Aquest és un efecte important que relaciona els resultats amb els impactes d'una manera efectiva. En els últims anys, s'ha convertit en innovador per als distints governs dels països de la OCDE centrar-se molt més en els impactes i, mentre aquest no ha estat 'comprensible' per la naturalesa ambigua dels objectius basats en els efectes, ha presentat problemes per al rendiment de comptes. Per relacionar els dos – i adoptar un enfocament similar al de Nova Zelanda – moltes d'aquestes dificultats a les polítiques públiques de diferents governs de la OCDE s'estan perfeccionant.

A Nova Zelanda els ministres són responsables davant el parlament dels impactes provocats per l'actuació dels departaments. El seu rol és desenvolupar les polítiques i els objectius estratègics i dirigir o guiar els departaments governamentals amb la provisió de recursos, ajudant-los a desenvolupar les Declaracions d'Intencions (*Statement of Intent*) dels Departaments i vigilat els seus Plans de Resultats (*Output Plans*). Com a part de la ronda anual pressupostària, els caps executius han de preparar la Declaració d'Intencions del seu ministeri que ha de ser anunciada al Parlament, el qual proveeix una base contra la qual és avaluada posteriorment l'actuació del Departament. Aquesta Declaració ha de ser seguida per el Pla de resultats, un més detallat programa de treball que es basarà en aquestes prioritats.

La Declaració d'Intencions i el Pla de Resultats són examinats anualment per una comissió parlamentària, que utilitza aquests documents per avaluar formalment el Departament, a la manera d'una revisió financera (*Financial Review*). Aquesta revisió avalua l'èxit dels compromisos anuals del Departament de forma clara i accessible, i incorpora els ratis de rendiment financer i de servei de l'auditor general.

La Comissió de Serveis Estatals (*State Services Commissioner*) avalua anualment l'actuació dels caps executius. Si és insatisfactòria pot decidir no renovar el contracte del cap executiu, o imposar sancions més dràstiques. El Comissionat té la capacitat, amb l'aprovació del Gabinet, de cessar el cap executiu.

Si els treballadors públics consideren que el seu ministeri pretén exercir massa influència sobre les qüestions que són del domini del cap executiu, aquests poden plantejar les seves preocupacions al cap executiu, qui hauria d'intentar clarificar i

resoldre qualsevol consideració amb el ministre. Si la inquietud es manté , el cap executiu demanarà al ministre una declaració escrita orientativa que defineixi les seves intencions. Si necessita l'opinió de la Comissió de Servei Estatal també podrà ser sol·licitada.

El model posat en pràctica a Nova Zelanda és el sistema que ha aprofundit més en fer efectiva la separació entre la política i el funcionament operatiu. Fonamentalment, aquestes reformes han fet possible que el rendiment de comptes es prengués seriosament en el sistema (tal com reconeix el document de revisió, *Review of the Centre* 2001:14)

Cas 4.- Cap a una efectiva política d'avaluació? La *Government Policy Evaluations Act* del Japó

A Japó al 2001, el govern de Koizumi va introduir La Llei d'Avaluació de les Polítiques Governamentals (*Government Policy Evaluations Act* - GPEA), la qual suposa un model potencial sobre com institucionalitzar un sistema efectiu i iteratiu d'avaluació de polítiques dintre de l'Administració Pública. Significativament, les polítiques són avaluades i qüestionades durant tot el procés de formulació de les polítiques, i no solament una volta aquestes s'han implementat.

La GPEA intenta combinar l'avaluació política amb una major regularitat de la mesura del rendiment, i la informació sobre la valoració de les activitats particulars del Govern. En el context de la GPEA, la política (*policy*) té una àmplia definició, referint-se tant a la política governamental com als programes i projectes. Col·loca en les agències governamentals la responsabilitat de desenvolupar el seu propi enfocament sobre l'avaluació i la informació sobre l'actuació, dintre de les directrius determinades per les principals directius i el conjunt de la legislació. El Ministre de Gestió Pública, Assumptes Interns, Correus i Telecomunicacions (*The Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunications, MPHPT*) és responsable de fer complimentar auto-avaluacions per als ministeris, i també guies d'avaluació per assegurar la uniformitat i comprensió de les polítiques governamentals.

Un resum de les Directrius Estàndard per a l'Avaluació Política es descriu a sota:

Basant-se en els següents tres mètodes estàndards d'avaluació, cada oficina governamental ha de seleccionar el mètode d'avaluació adequat i proporcionar informació en base a aquest:

- *Avaluació del projecte* per promoure informació útil per a l'adopció, desestimació, i selecció d'activitats administratives, per transmetre prèviament i executar la validació durant i després de la implementació.
- *Avaluació de l'actuació* per a proveir informació de l'abast de les realitzacions i dels èxits aconseguits. Això es complementa establint els objectius a assolir prèviament a les diferents branques de l'administració, mesurant-ne el rendiment, i avaluant l'abast.
- *Avaluació integral* cara a proveir una varietat d'informació útil per solucionar els problemes des d'una perspectiva global, proveint una avaluació integral a través d'observar el tema en qüestió de manera profunda i des de perspectives diverses, i extraient els efectes de la política.

Sembla que la GPEA ha experimentat alguns problemes inicials – concretament respecte a la quasi impossibilitat de gestionar el volum d'informació sobre les realitzacions que es produeixen, provocada per la necessitat d'avaluar milers de programes de treball públics (Talbot, 2006b, citat a OECD, 2006). Tot i això la GPEA manté un gran potencial. Les polítiques que semblava que havien de ser exitoses han estat efectivament prioritzades i exportades cap a altres àmbits de l'administració, i per contra, les polítiques que semblaven més pobres han estat abolides com a conseqüència de l'avaluació (Sasaki, 2005, citat a OECD 2006)⁴⁹. La GPEA s'estima positiva també per tractar d'integrar l'avaluació de les polítiques i de les actuacions d'una manera que encara no s'ha fet en la majoria de països de la OCDE, i, sobretot, per consagrar aquesta pràctica en la pròpia llei (Talbot, 2006a, citat a OECD, 2006).

Cas 5.- Conjuntar les visions estratègiques: el *Joined-up government*, de Finlàndia

⁴⁹ Al 2002, un total de 2.436 avaluacions ex-post varen ser dirigides utilitzant un dels enfocaments suggerits anteriorment. D'aquestes, 1.920 casos (78'8%) foren avaluades com 'ben fetes i podrien continuar com estan'; 450 casos (18'5%) foren avaluats com 'haurien de ser millorats o reconsiderats'; i 55 casos (2'3%) foren jutjades negativament, com 'haurien de ser suspeses, acabades o abolides' (Sasaki 2005).

Preocupat pels problemes associats amb el departamentalisme i la fragmentació general de la infraestructura de l'Estat, el govern finlandès regulà sobre com fer de la governabilitat horitzontal una prioritat principal del seu programa de reforma de l'Administració pública. Una sèrie d'innovacions institucionals dissenyades per incrementar la coherència entre els governs han estat així recentment adoptades, moltes de les quals es considera que estan tenint un èxit important, fent de Finlàndia un dels líders mundials en la coordinació governamental (Peters, 2004; Mulgan, 2004; Mulgan & Bury, 2006, citat a OECD, 2006)

Efectivament, el 2004, el Govern de Matti Vanhanen re-elaborà el sistema de Programa de Govern (*Government Programme*); això és, el pla d'acció amb el que tots els governs hi han d'estar d'acord, per a publicar, i aconseguir així validesa jurídica, de les seves línies horitzontals al si del govern. Les prioritats per la Administració foren reduïdes a un nombre petit d'impactes (*outcomes*) polítics estratègics i de tall transversal. Aquestes foren agrupades en quatre programes polítics, els quals foren després assignats als principals ministeris, equips de treball i als pressupostos.

Cada programa polític és assignat a un ministeri líder, com a coordinador del departament governamental més rellevant, i un nombre d'altres ministres clau (tots de rang de gabinet). Un director dedicat als programes – un funcionari d'elevada categoria –, és designat i configura un equip de treball d'oficials. El ministre coordinador i els directors de programes organitzen l'operativa dels programes polítics, prenent les decisions sobre com es divideixen les tasques/responsabilitats a través del govern i dels ministres.

Els quatre programes polítics i els ministeris coordinadors són (a setembre del 2006) eren:

1. Programa de Societat de la Informació (Primer Ministre)
2. Programa de Polítiques d'Ocupació (Ministre de Treball)
3. Programa de Polítiques Emprenedores (Ministre de Comerç i Indústria)
4. Programa de Participació Ciutadana (Ministre de Justícia)

L'Oficina del Primer Ministre és responsable en tot cas de la coordinació global dels programes polítics (això és, entre els quatre programes). En el nivell oficial, aquesta és realitza a través del Comité Observador de la Gestió del Programa, el

Programme Management Steering Comitee, el qual és presidit pel Secretari d'Estat (un càrrec polític cap del gabinet del primer ministre). Els membres són els directors de cada programa de polítiques, així com els oficials del ministeri de Finances. Les reformes s'han impulsat des de l'Oficina del Primer Ministre, que ha estat deliberadament reforçada, per poder promoure i facilitar el treball conjunt associat (*joined-up*), actuant com una força poderosa contra el departamentalisme segmentador .

Aquest enfocament ha estat impulsat a través dels fòrums de política ministerial, els quals reuneixen periòdicament als ministres per a realitzar un anàlisi global de les polítiques que s'estan desenvolupant i a la vista dels impactes assolits (Parker i O'Leary 2006). A més a més, per millorar el govern horitzontal, els funcionaris més seniors (*senior officials*) s'espera – i són avaluats per això- que comptin amb habilitat per a compartir el coneixement, establir relacions de col·laboració i xarxes, i les condicions per a la presa de decisions conjunta.

Les reformes finlandeses han tingut també un impacte positiu en la clarificació dels rols respectius i les responsabilitats dels ministeris i dels oficials: el procés cap al marc de política horitzontal ha permès que els ministres dirigeixin el planejament polític, el disseny i també el seu desenvolupament, deixant als oficials que es concentrin en la tasca de la seva implementació.

Cas 6.-L'experiència de Nova Zelanda amb el conjunt de la reforma de la gestió pública.

La reforma en la gestió del sector públic a Nova Zelanda fou part d'una extensa agenda de reformes, iniciada com hem vist el 1984, amb l'entrada d'un nou govern, i en el marc d'una important crisi financera. El govern, inicialment centrat en el programa de liberalització de l'economia, s'orientà poc a poc cap a la reestructuració de les activitats comercials del sector públic (mitjançant la privatització i la corporatització, entesa com a una mena de capitalisme popular) que continuà després amb la reforma de la gestió de les institucions públiques del país i del mercat de treball. Aquestes reformes es distingeixen per la seva coherència i consistent aplicació en els darrers 20 anys i també per l'ampli recolzament polític del que han gaudit.

En efecte, la *State Sector Act* de 1988 convertí els caps dels departaments governamentals en gerents i els feu responsables del seu funcionament. Aquests tingueren la llibertat per prendre totes les decisions sobre els inputs- pagaments, designacions, estructura organitzativa, i sistemes per prestar els serveis. La *Public Finance Act* de 1989 va introduir la comptabilitat basada en la meritació (*accrual-based accounting* o ‘devengo’). La distinció entre recursos (inputs), resultats (outputs) i efectes (*outcomes*) va devenir més transparent, així com també la responsabilitat de cada un dels agents involucrats. Així, mentre que els ministres assumien la responsabilitat general dels efectes finals, els gerents havien de respondre de la provisió dels resultats concrets. Aquesta relació es mantenia en la confiança existent en els dispositius contractuals formals (acords de compra o ‘contractes’) com la base per acordar i registrar els resultats que s’havien d’oferir.

Per ajudar a millorar la gestió fiscal, la *Fiscal Responsibility Act* de 1994 detallà un increment en els requeriments informatius dels que havia de disposar el govern, incloent la Declaració de Política Pressupostària (o *Budget Policy Statement*) i l’Informe sobre l’Estratègia Fiscal (o *Fiscal Strategy Report*) el qual referia les intencions del govern a llarg termini. La resta de requeriments pretenia divulgar i verificar una àmplia informació sobre l’estat de l’economia i dels progressos en les estratègies del govern.

Els desenvolupaments conseqüents s’han orientat cap a preocupacions específiques sorgides de les reformes inicials sense qüestionar la seva estructura fonamental. Aquests desenvolupaments han estat principalment intents per atenuar les rigideses i les limitacions contractuals, i han inclòs: l’adopció d’àrees de resultats-clau (*key result areas, KRAs*) i àrees de resultats estratègics. Aquestes apareixen ja a la meitat dels anys noranta; i en subseqüents declaracions d’intencions, que són part del progrés en els esforços per dirigir la relació entre els resultats (outputs) i els efectes (outcomes), i per incentivar als gestors cap a un major focus en els efectes. També, aquestes temptatives han tractat de consolidar el rol de les agències governamentals centrals per així incrementar la integració, la construcció de capacitats i incrementar l’atenció en l’avaluació dels efectes assolits.

Es consideren resultats positius de les reformes (i) L’increment de l’atenció en el mitjà i llarg termini en la gestió financera (fiscal); (ii) la consolidació de la disciplina fiscal resultant, per exemple, de la introducció de mesures com la comptabilització en

base a la meritació, la càrrega de capital, i l'exigència de revelar el risc pressupostari;(iii) millores a les eficiències operatives resultants de la delegació de la responsabilitat operacional dels gerents; permetent la gestió als mateixos. I són Crítiques reconegudes a les reformes, el fet de (i) haver incentivat a concentrar-se en la producció de resultats (*outputs*) anuals, a costa d'atendre en major mesura els efectes a llarg termini (fent allò pel qual han estat contractats en lloc 'del que seria correcte'); (ii) centrat l'atenció en allò que pot ser fàcilment especificat en un contracte, però pel contrari haver de lluitar per fer front a les relacions informals i a la complexitat de moltes altres funcions del govern; (iii) fer que la discussió sobre l'assignació de recursos s'inhibeixi de forma discutible . Tot i que els ministres són responsables dels efectes (*outcomes*), gran part del debat sembla que giri a l'entorn del seu rol com a compradors de outputs, mentre que a la pràctica el debat sobre l'assignació de despesa sembla que es redueixi a la despesa marginal com són les noves iniciatives, mentre que les àrees més grans del cor de la despesa no estan subjectes al mateix examen; (iv) incentivar l'atenció en el compliment en el sentit de posar 'creuetes' (*box-checking*) més que no valorar explícitament els resultats, i (v) haver desenvolupat una infraestructura costosa per a la negociació, informació, revisió, i cara a auditar la conformitat amb els contractes.

En conjunt, la delegació de responsabilitats de gestió en els gerents, juntament amb l'exigència del contractualisme del sistema ha fet que Nova Zelanda hagi dirigit la seva Administració Pública cap a la necessitat d'atendre quina és la millor manera per mantenir o intensificar els valors col·lectius i el compromís cap a l'assoliment d'aquests, i del desenvolupament de la capacitat del sector públic i creació de lideratge. Encara queda però per veure si els desenvolupaments posteriors de les reformes seran igualment exitosos o si es requeriran reformes més fonamentals que desafien els fonaments conceptuals del model (Pallot (2001 i 2002), Schick (1996 i 2001), citats a OECD, 2006).

Cas 7.- Els canvis en els sistemes de control a la reforma de la gestió pública a Canadà

La reforma del servei públic a Canadà ha seguit un llarg procés. Des de l'inici de la dècada dels anys noranta, una sèrie d'iniciatives i noves tendències s'han observat en

el règim de control intern i extern de la informació financera i no financera, així com també en el disseny d'un règim complet de rendiment de comptes.

Respecte al control intern que fiscalitza la institució auditora suprema (*Auditor General of Canada SAI*) s'han produït petits canvis en el nivell i la naturalesa de les auditories financeres que examinen i certifiquen els comptes públics de Canadà. Els departaments governamentals i les agències estan ara començant a produir els seus propis informes financers però, tot i unes poques excepcions, aquests encara no són auditats per la SAI. S'ha produït un increment en el nombre d'auditories de rendiment ('*performance audits*', fins fa poc anomenades '*value for money audits*'), encara que aquesta tendència s'està revertint actualment en certa mesura. El què a la reforma és nou és haver posat sobre la taula, des de 1997, les auditories de rendiment per part del Comissionat de Medi Ambient i Desenvolupament Sostenible- auditories verdes- ara com a part de la SAI, tot i essent les restants encara avui responsabilitat del Parlament.

El control intern continua essent exercit per les agències centrals (*Treasury Board Secretariat* i el *Department of Finance*), i per part de cada organització ministerial. Pel que fa a les regulacions financeres centrals i administratives, la tendència ha estat cap a la racionalització i simplificació dels controls i l'adopció de la comptabilitat pel criteri de meritació, però no encara de la pressupostació per aquest criteri. Els controls d'assignació pressupostària des de fa algun temps s'han desplaçat cap el nivell organitzatiu dels programes inicials i suprogrames. Les polítiques administratives estan essent re-assignades novament en termes de principis generals de bona gestió i lluny de directrius detallades, representant un nombre reduït. Per la seva banda, la gestió del risc (*risk management*) està rebent una atenció creixent.

La tendència cap a una creixent flexibilitat fou revertida abruptament com a resultat de diversos escàndols de mala gestió. Com a conseqüència, en els darrers anys, hi ha hagut un increment en els requisits per a la justificació pública de les despeses de representació i els viatges internacionals per part dels alts càrrecs. També la Oficina del Controlador General ('*Office of the Controller General*') ha estat restablerta per enfortir la gestió financera i l'auditoria interna. Per la banda del funcionament (*performance*) hi ha hagut un increment en el diàleg amb el centre per establir els objectius i les fites de rendiment establerts (*performance targets*) que han d'assolir els departaments, així com

també un augment en polítiques i directrius sobre els marcs d'informació (*reporting*), gestió (*management*) i rendiment de comptes (*accountability*) des d'una perspectiva de resultats.

El control intern dintre dels departaments ha vist, en aquests anys, primer un declivi i més recentment un augment de les auditories internes. Aquest moviment pendular és també evident en el grau de flexibilitat donat als gestors. Els majors esforços a meitat dels 90 per retallar els tràmits administratius '*cut the red tape*' i racionalitzar i reduir les regulacions administratives, han cedit el pas en els darrers anys a la necessitat de reforçar la supervisió de la gestió de les fundacions públiques. La creixent atenció sobre el funcionament i els resultats ha deixat als departaments que desenvolupin les seves pròpies polítiques i directrius per mesurar-ne la *performance*. Els esforços d'avaluació han estat constants també al llarg del període. L'avaluació fou relacionada en els anys vuitanta amb les auditories internes fins a mitjans de la dècada següent, i només separada de nou, com a tal, a principis de 2000. Els recursos per a l'avaluació foren reduïts a la meitat dels 90 com a part de les reduccions de despesa general, i només ara han començat a retornar als seus nivells anteriors.

També hi han hagut innovacions significatives en quant al règim de rendiment de comptes. El més important, des de finals dels 1990, suposà que cada departament i agència havien d'elaborar un informe anual amb els seus plans per als anys següents i un informe de funcionament senyalant els objectius complerts, tot com a part del procés pressupostari de despesa. Desafortunadament, la revisió parlamentària d'aquests informes ha estat limitada fins a la data. La majoria d'aquests informes no s'han auditat, tot i que en el cas de quatre agències de serveis específiques, la informació- incloent els seus estats financers- és auditada per la SAI, de manera que un informe d'auditoria apareix en cada valoració del funcionament. Hi ha, en aquest sentit, contínues iniciatives per millorar la transmissió d'informació al Parlament. L'altre tendència principal en el règim de rendiment de comptes ha estat l'evolució cap a l'allunyament del govern de les estructures tradicionals d'informació per part del ministres al Parlament. Una gama de noves formes organitzatives han estat creades, incloent un nombre de fundacions amb una supervisió considerablement inferior per part dels ministres i del Parlament. Com a resultat d'això el SAI i alguns parlamentaris han

expressat la preocupació que en aquests casos el rendiment de comptes o fiscalització de les fundacions públiques al Parlament s'estigui perdent.

Cas 8.- Les agències holandeses de serveis públics

A principis dels 1990, la *Netherlands Chamber of Audit*, criticà severament els ens administratius independents, sota la forma organitzativa nomada ZBO. Les seves principals crítiques es dirigien a la injustificada limitació de la responsabilitat ministerial sobre elles, a les regles inadequades per a supervisar les seves activitats, i també sobre negligències en la gestió. En efecte, sembla que en certs casos, les ZBOs foren usades per eludir les regles de gestió dels ministeris que es consideraven massa rígides.

El model d'agències holandès fou introduït al 1994 parcialment com una alternativa a les ZBOs. L'objectiu era crear ens que podien eludir l'aplicació d'algunes regles de gestió dels ministeris, sense limitar la responsabilitat dels ministeris sobre aquests nous ens.

El model fou introduït sota la bandera de la diferenciació de regles de control com a un intent per aconseguir una major eficiència. En el model d'agències holandès, aquestes tenen un sistema operatiu orientat cap als resultats, sostingut per una comptabilitat pel criteri de meritació, a partir dels següents trets diferencials: (i) **Diferenciació directiva**. Les agències tenen la seva pròpia i separada identitat. Aquesta diferenciació es caracteritza per la definició de diferents rols: els contractant (l'agència), el principal (bàsicament, el departament polític), i el propietari (bàsicament, el Govern). La relació entre l'agència i el principals es caracteritza per arribar a acords prèviament sobre els productes i serveis que han de ser oferts i donats a compte de la seva realització. La gestió és en termes d'assoliments i els seus 'preus de cost', amb la qual cosa es crea una mena de mercat intern. Algunes agències tenen diferents clients, altres només en tenen un. La majoria d'agències actuen més o menys com un monopoli. (ii) **Diferenciació administrativa**. Les agències són les úniques prestadores que utilitzen el criteri de meritació en la seva comptabilitat. Això afecta, entre altres coses, la provisió de reserves, la preparació del balanç, l'elaboració d'un anàlisi del flux de caixa i un compte de pèrdues i guanys, i la creació i manteniment de capital intern propi. Es

considera que la comptabilització per el criteri de meritació proveeix millors oportunitats per determinar el cost, que el sistema comptable basat en el criteri de caixa.

Al gener del 2003, el 65% dels treballadors públics estaven treballant en agències, i les expectatives eren que aquest nombre creixeria fins el 80% en anys posteriors. La majoria de les agències proveeix serveis i inspeccions, i s'espera que allò que es mantindrà dintre dels ministeris- a llarg termini- sigui el nucli dur de les polítiques, que no sembla apropiat transferir a les agències.

Les condicions per establir una agència s'han intensificat considerablement seguint la seva primera avaluació a escala nacional l'any 2002. Actualment hi ha 12 condicions establertes que s'apliquen, i es refereixen sobretot a disposar d'una anàlisi de l'entorn, una bona identificació de serveis mesurables, una descripció del procés operatiu, un model de costos, un model d'avaluació, una planificació externa orientada a resultats i un control del cicle, la identificació de riscos, i un nombre de condicions per imposar a les agències que utilitzaran la comptabilització en base a meritació (Van Oosterroom, 2002a i 2002b, citat a OECD, 2006).

Cas 9.- El Disseny de mecanismes de revisió de programes exitosos. *El Spending review process* de Gran Bretanya

Dels nombrosos esforços per a establir exercicis de revisió de programes en curs que facilitin la reassignació dels objectius de despesa, només aquells que han aplicat Holanda i Gran Bretanya sembla que han tingut èxit. Diverses temptatives s'han realitzat al Canadà i Nova Zelanda per a establir un sistema similar, però cap d'aquests processos ha estat sostenible, tot i que aquests dos darrers països continuen avançant cap aquest objectiu. A més, el sistema *Program Assessment Rating Tool* (PART) introduït als Estats Units podria considerat també exitós, tot i que encara és massa prest per a jutjar-lo; de manera que a efectes descriptius comentarem exclusivament, a continuació, el cas de Gran Bretanya i els procediments establerts de revisió de la despesa avui vigents.

El govern de Gran Bretanya introduí un nou *Spending review process* de caràcter bianual per a fixar els plans de despesa departamental per als tres anys

següents, com a part de les àmplies reformes pressupostàries de l'any 1998. Les reformes s'orientaren a dirigir les crítiques dels règims previs de control; això és, que no distingien, es deia, entre despesa de capital i despesa corrent, que es focalitzava en els inputs monetaris enlloc dels *outcomes*, i que mantenia una ullada temporal massa curta en l'horitzó de planificació. Els *Spending Reviews* abasten la despesa discrecional (amb les excepcions del transport i la salut) i determinen la nova despesa i els plans de funcionament (els contractes de serveis públics, *PSAs*) per dos anys addicionals, més enllà dels plans existents.

Mentre que el procés de revisió ha estat adaptat cada any des de la seva implementació, els passos bàsics es mantenen invariables. El procés perdura sobre un any i inclou les següents fites: (i) El *Chief secretary* (equivalent Secretari del Govern) escriu als departaments disposant del marc per a la revisió. (ii) El Gabinet (*Committee*) de Serveis Públics i de despesa pública, presidit pel ministre, es reuneix amb els secretaris d'Estat (equivalents a ministres) dels departaments de despesa per discutir sobre el progrés en referència als objectius i valorar els documents de cada departament considerant les claus estratègiques assolides. (iii) Els departaments presenten una anàlisi dels recursos i un esborrany del contracte del servei públic amb el Ministeri d'Hisenda, i es diposen consegüentment els seus recursos pel període contemplat al *Spending review*

Es considera que el gran actiu del programa és la formalització del procés qu obligava a les parts involucrades a pensar el futur en clau de revisió del passant recent i del present.

Aquests extrems els perseguirem a la resta del treball primer proposant un enfocament empíric agregat per algunes de les anteriors valoracions, estimant per això una mostra de països de l'OCDE per a una sèrie d'anys, en econometria de dades de panell. A la vegada, a la part final del text es busca una descripció de detall de polítiques concretes que emfasitzen l'associació del seu èxit en resultats al disseny concret que se'n ha fet de la política de despesa, des d'un punt de vista més microeconòmic.

3.- L'APLICACIÓ DE LA NOVA GESTIÓ PÚBLICA ALS ÀMBITS CONCRETES: LA JUSTÍCIA, L'EDUCACIÓ I LA SANITAT

Hem vist fins el moment com els programes de despesa han estat objecte sobre tot en els anys noranta, de importants canvis en els seus continguts, procediments i estratègies de implantació, de la mateixa manera de les reformes procedents de la nova gestió pública. Això ha trastocat els nivells de despesa considerats en els seus conjunts, i la necessitat de considerar com han variat en la seva naturalesa (més èmfasi en la concertació quan això ha estat possible, més graus d'elecció dels usuaris a través dels *vouchers*, despesa de transferències més selectives i susceptibles de seguiment específic... en un marc en que el control per resultats ha guanyat pes respecte dels tradicionals sistemes de control basats en inputs i outputs de l'activitat.

A les pàgines que segueixen analitzarem com aquestes qüestions han afectat tres polítiques públiques concretes, com són la Justícia, la Sanitat i l'Educació.

3.1-La Justícia⁵⁰

Les reformes en els sistemes judicials per a incrementar l'eficiència requereixen d'un coneixement primer de la situació real a partir de les estadístiques judicials per a substanciar els nuclis dels problemes, així com d'un monitoratge a través de indicadors de l'abast de les reformes posades en pràctica. Els sistemes d'informació són en aquest sentit l'eina fonamental per a la materialització del canvi i la modernització de la justícia. El seu ús incentiva a la dinamització dels processos polítics degut a la seva exposició pública i facilita el disseny de canvis així com també el seu seguiment. Els indicadors clau són els que fan referència a la satisfacció dels usuaris, la duració dels procediments i a l'eficiència o aprofitament de recursos posats a disposició.

⁵⁰ webs d'interés:

<http://justicia.programaeurosocial.eu/>

Law and Justice Institutions, The World Bank: <http://web.worldbank.org/>

The European Commission for the Efficiency of Justice: <http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>

Dues de les experiències més destacades en l'àmbit internacional ens les donen la *Justice Statistics* desenvolupada al Regne Unit, i la iniciativa de la *European Commission for the efficiency of Justice* (CEPEJ) per a la configuració d'un sistema d'indicadors que pugui ser aplicat en els països de la Unió Europea.

La *Justice Statistics* del *Department of Constitutional Affairs* (Regne Unit)

*En el marc d'una reforma profunda i general del sistema judicial del Regne Unit, que es va iniciar al 1998 amb la publicació del Llibre blanc **Modernising Justice**, s'assenyalà la necessitat de dissenyar un sistema d'informació que facilités l'avaluació del Sistema Judicial i de les reformes aplicades. Les **Justice Statistics** són unes publicacions estadístiques, en forma de butlletins específics i informes anuals, del **Department for Constitutional Affairs** que estan sota la responsabilitat del Departament d'Estadística i Economia, i que tenen l'objectiu d'oferir informació i assessorament per tal de promoure el coneixement en la gestió i polítiques basades en l'evidència.*

El contingut d'aquestes publicacions ofereix una informació diferenciada sobre cada àmbit judicial com en el cas de la Reforma del Sistema de Justícia Civil, i també per a la fixació d'objectius i per al control del rendiment, com per exemple en temps d'espera en el Sistema de Justícia Penal. En tot cas, a través d'aportar una major transparència sobre el rendiment dels òrgans judicials, alhora també es genera una major preocupació per la millora de la gestió dels mateixos.

De manera similar,

la Comissió Europea per a l'Eficiència de la Justícia (CEPEJ)

Aquesta fou creada el 2002, impulsada pels ministres europeus de justícia, com un òrgan amb capacitat per proposar solucions concretes per a la millora de

l'equitat, la qualitat i l'eficàcia de la justícia a Europa, a fi i efectes d'ajudar a reforçar la confiança dels usuaris de la justícia dintre del seu sistema nacional.

Un dels seus treballs més interessants ha estat l'elaboració de l'informe 'Sistemes Judicials Europeus: fets i xifres', el qual començà com un exercici experimental basat en un qüestionari pilot d'avaluació dels sistemes judicials, publicat l'any 2004 amb dades del 2002, que s'ha ampliat en el 2006 i que sembla tindrà continuïtat en els propers anys. Es tracta així de fixar uns indicadors 'tipus' sobre la qualitat i eficàcia del funcionament de la justícia, que siguin vàlids per a tots els estats membres i serveixin per a l'avaluació dels seus sistemes judicials. Impulsant la difusió de l'ús d'indicadors es pretén que cada país prengui consciència dels defectes del seu propi sistema judicial i proposi reformes i innovacions que generin guanys d'eficiència.

En general, l'avaluació del rendiment abasta l'activitat del conjunt del sistema de justícia, tant en aquells elements de caràcter individual, tals com els de la feina desenvolupada per jutges i tribunals, com també les qüestions de caràcter més institucional. La seva funció bàsica és la de proporcionar, de manera sistemàtica, informació al poder judicial sobre els rendiments observats per a que puguin identificar problemes i en conseqüència adoptar mesures per a la millora; així, pel que fa (i) als estàndards necessaris per assegurar que les corts proveeixen uns nivells de servei acceptables per al públic i les parts, (ii) als temps d'espera i (iii) a la manera en que es pot mesurar el funcionament de les corts.

La utilitat donada a aquestes avaluacions en els diferents sistemes judicials és molt variada. En alguns països s'utilitza com un mecanisme complementari per avaluar la conveniència de les propostes de promoció (com en el cas francès i finlandès), en altres sistemes serveix també com un incentiu en forma de retribució monetària, com en el cas espanyol⁵¹, i generalment com a forma d'aportar elements de judici i iniciatives per a la millora del funcionament de la justícia.

⁵¹ Tot i que aquest sistema ha estat anulat recentment per una sentència del Tribunal Suprem (S.T.S. de 7/03/2006, Plenari de la Sala 3^a), en contra dels esforços del Consejo del Poder Judicial per dissenyar un nou sistema d'incentius que incorpori dades de qualitat. Vegi's Consejo General del Poder Judicial.

També els mètodes d'avaluació que s'apliquen en l'actualitat són variats. Una eina utilitzada per valorar el funcionament del sistema és la distribució de qüestionaris entre els advocats per a que siguin emplenats valorant els jutges i el personal de manera qualitativa sobre determinades qüestions, com l'acompliment de les competències encomanades, que inclou la capacitat per identificar i analitzar els temes a tractar i jutjar, el temperament i el tracte i l'habilitat en la gestió dels casos. Un altre mètode de referència és l'anàlisi estadística de les dades judicials, el qual aporta una informació quantitativa sobre el desenvolupament de determinats processos així com l'ús de recursos destinats a aquests. També s'utilitza l'estudi de mostres de casos, com en el cas de l'avaluació de la fiscalia a Anglaterra i Gales en el qual s'avaluen les sentències proposades per aquests jutges. Finalment una altra eina per a la medició del rendiment és l'autoavaluació, el qual és extensament utilitzat a Anglaterra i Gales, a moltes corts estatals dels Estats Units i del qual destaca el projecte pilot de Nova Escòcia al Canadà, tal com veurem més endavant. Aquests qüestionaris pretenen reflectir l'estat de les habilitats necessàries per a la pràctica judicial, la capacitat d'interacció amb altres agents i també les condicions de treball.

Algunes de les experiències més innovadores en l'avaluació del rendiment en l'àmbit judicial i que ens serveixen per exemplificar les tendències actuals en aquesta qüestió són l'eina '*Courtools*'⁵² i l'abans referit projecte pilot de Nova Scotia⁵³.

L'eina '*Courtools*' (Estats Units)

La Courtools és una eina dissenyada pel 'National Center for State Courts (NCSC)'. Es tracta d'un conjunt de mesures de rendiment que proporcionen als administradors de la cort una perspectiva equilibrada de les operacions i

Valoración del Desempeño de Jueces y Magistrados, "un proyecto para el cambio y la modernización de la Justicia". España:2003. <http://www.poderjudicial.es>

⁵² Vegi's www.courtools.org

⁵³ Una altra experiència destacable són les pràctiques d'avaluació seguides per la Inspecció Fiscal al Regne Unit, vegi's "HM Crown Prosecution Service Inspectorate. "Statement of purpose: To promote the efficiency and effectiveness of the Crown Prosecution Service through a process of inspection and evaluation; the provision of advice; and the identification and promotion of good practice". The Inspectorate's Report. Anexo 4. <http://www.hmcpsi.gov.uk/reports/Cambs09-00Rep.pdf>

*funcionament adequat d'un tribunal i que suposa el desenvolupament de l'aplicació de la **Trial Court Performance Standards**⁵⁴.*

Aquests indicadors de rendiment pretenen guiar als jutges i gerents del tribunal per assolir objectius bàsics respecte a l'accés al tribunal, la imparcialitat, l'oportunitat i l'eficàcia directiva. El contingut d'aquests és el següent:

- 1. Accés i justícia. Descriu la satisfacció individual dels ciutadans per la utilització dels serveis del tribunal en la resolució de les seves controvèrsies.*
- 2. Ratis. Indiquen la productivitat del tribunal (producció, congestió), basant-se en el flux d'entrada i sortida de casos.*
- 3. Temps. Càlcul del període transcorregut entre l'entrada i la resolució d'un cas.*
- 4. Anys de perdurada dels casos pendents. Indicatiu de l'existència de retards.*
- 5. Certitud de la data del judici. Serveix per avaluar l'eficàcia de la planificació d'un tribunal.*
- 6. Fiabilitat i integritat dels casos arxivats. El manteniment i el correcte registre dels arxius de casos complets són indicatius de la integritat del tribunal i en conseqüència de la confiança pública en el procés legal, el qual depèn també de la satisfactòria execució de les sentències.*
- 7. Penes pecuniàries. Enfoca el grau en el qual un tribunal assumeix la responsabilitat de l'execució de les penes pecuniàries.*
- 8. Utilització del jurat. Capacitat de gestionar eficaçment el servei del jurat per tal de reduir al mínim la convocatòria de ciutadans.*
- 9. Satisfacció dels empleats. Qualitat del lloc de treball.*
- 10. Cost per cas. Informació per decidir com assignar els recursos dintre del tribunal per millorar la relació entre despesa i resultats.*

Les deu mesures reflecteixen la missió fonamental del treball judicial des de diferents perspectives. Es tracta d'unes mesures factibles, pràctiques i ajustades, que proporcionen indicadors concrets i específics d'èxit.

⁵⁴ Vegi's http://www.ncsconline.org/D_Research/TCPS/index.html

El projecte pilot de Nova Scotia (Canadà)

Una altra experiència destacable en aquest àmbit fou el projecte de Nova Scotia (Canadà). Aquest projecte combinava també l'opinió externa d'advocats i altres usuaris, recollida en qüestionaris, i una autoavaluació per part del jutge que hi participava, amb la finalitat de valorar l'experiència general, sense entrar en casos específics.

El qüestionari es focalitzava en cinc àrees: la capacitat legal, imparcialitat, habilitats de gestió judicial, pràctiques de resolució i el comportament del jutge; les quals oferien una valoració general sobre el rendiment del mateix.

La finalitat d'aquesta informació era la valoració del desenvolupament judicial individual i la planificació de la formació contínua, així com també l'avaluació del jutge per al rendiment de comptes i la provisió d'informació pública. La innovació més rellevant d'aquest projecte és que proveïa informació sobre elements qualitatius, tals com el grau de coneixement del dret substantiu i processal rellevant, el tracte equitatiu entre les parts, etc.

La consideració del rendiment dels jutges consisteix en elaborar una aproximació a l'estàndard, relacionat amb la valoració que els advocats donen als jutges amb caràcter agregat, i respecte a aquesta referència global es mesura de forma individual la diferència de cada jutge.

Tot i ser considerada l'aplicació del projecte com un èxit per la seva aportació d'informació qualitativa sobre el rendiment dels jutges i d'aspectes específics del seu treball, aquest projecte pilot no s'ha implementat de forma total degut entre altres factors a la manca de pressupost i a les reticències sobre l'avaluació que han mostrat alguns jutges.

L'eficiència a la Justícia espanyola

En els darrers anys s'ha donat un creixent interès en l'estudi de l'eficiència de la justícia a l'Estat espanyol, traduïnt-se en la publicació de diversos treballs que han estudiat aquesta qüestió des de diferents òptiques⁵⁵, però que coincideixen en assenyalar alguns problemes comuns de la justícia espanyola i algunes de les causes que propicien aquestes ineficiències.

Segons aquestes publicacions, els principals problemes del sistema judicial que poden estar perjudicant el sistema econòmic són: la dilació en la resolució de litigis, les deficiències en la qualitat de les resolucions i el grau d'eficàcia de les execucions.

Duració dels procediments judicials

L'existència de casos pendents i la prolongació en el temps del procés de tutela judicial són un indicador del grau de congestió del sistema, el qual deriva en una sèrie d'ineficiències que afecten l'activitat econòmica. El retard en el temps implica un major cost d'oportunitat, que es deu al retard en la presa de decisions provocat per la incertesa generada.

A Espanya en els darrers deu anys l'evolució de casos resolts ha estat bastant paral·lela a l'entrada de nous casos, mantenint el nombre de casos pendents actual entorn a la mitjana d'aquest període (2 milions), amb una lleugera reducció de la durada mitjana dels processos. Comparativament la situació espanyola és relativament millor que altres països de l'entorn més proper, però la seva posició no és tan favorable en una comparativa internacional de major abast. En un estudi del The World Bank Group (2006) el temps mitjà per a l'*enforcement* en matèria de conflictes comercials a Espanya era de 515 dies per aquell mateix any, mentre que la mitjana dels països de la OCDE fou tan sols de 351 dies.

Qualitat de les resolucions

Un altre dels costos ocults que suporten els usuaris de la justícia es deriva de la incertesa generada pels errors judicials. Errors en la formulació de les acusacions, en les

⁵⁵ Vegi's Pedraja, F. i Salinas, J. 'Análisis de eficiencia de la tutela judicial: aplicación del análisis envolvente de datos (DEA) a la jurisdicción contencioso administrativa', *Fundación BBV*, Bilbao; 1995; Pastor, S. 'Eficiencia y eficacia de la justicia', *Papeles de Economía Española*, nº95:272-305, 2003; Iglesias, P. i Arias, X. 'El sistema judicial español: una revisión de los principales problemas de la oferta y demanda de tutela judicial' *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 137-160.

valoracions dels danys contractuals o extracontractuals, així com també altres deficiències del sistema judicial, produeixen efectes en les parts involucrades en el litigi, però també constitueixen senyals negatives per als demés operadors i potencials casos futurs, al marge de incentivar comportaments oportunistes que generen desconfiança entre els agents econòmics.

Les qüestions més ressenyables en aquest cas són: (i) una proliferació dels 'autos' com a forma de resolució, els quals es poden considerar com a de menor qualitat que les sentències ja que no resolen el fons de l'assumpte plantejat⁵⁶; (ii) un alt nombre d'expedients, tot i haver experimentat una lleu millora, sobre pagaments realitzats per anormal funcionament de l'Administració de la Justícia (95 expedients al 2004); i (iii) una taxa elevada de revocacions en els diferents ordres jurisdiccionals⁵⁷. Aquesta última qüestió a més dels efectes perniciosos esmentats anteriorment, també suposa un increment de la congestió i de la càrrega de treball dels òrgans judicials, inflant també les demandes ja que coneguda una taxa de revocacions alta, se incentiva al plantejament de recursos davant una resolució desfavorable.

Grau d'eficàcia de l'execució

Les deficiències en l'execució de les resolucions judicials causen una sèrie de costos per al sistema econòmic degut a que es converteixen en un incentiu per reiterar en una conducta que, tot i ser declarada com a incorrecta, no ha rebut el càstig adequat per a que no sigui repetida en el futur.

A Espanya les dades més rellevants per valorar aquesta qüestió son un tant obsoletes i es troben en l'*Informe sobre la Ejecución de las Sentencias Civiles en España* (CGPJ, 2000, citat a Iglesias & Arias, 2007). Destaca la rellevància de l'execució forçosa (75% de la quantia reclamada) respecte a la transacció voluntària entre les parts (només el 25%), els elevats costos que ha de suportar en primera instància el litigant (entre un 19 i un 24%), i l'escassa taxa de recuperació sobre la quantia reclamada, de tan sols el 34%. Aquests trets indiquen l'elevat cost d'oportunitat del procediment d'execució en relació al benefici que se'n pot obtenir, fent que alguns ciutadans desisteixin de la tutela efectiva d'aquests drets (només el 15% de les

⁵⁶ A l'any 1993 el Consejo del Poder Judicial ja advertia de la seva preocupació per la importància creixent (quantitativament) d'aquest tipus de resolució (CGPJ, 1993), que ha experimentat, malgrat tot, un notable creixement en els darrers anys.

⁵⁷ Al 2004 els recursos retornats als jutjats civils de primera instància seguia la següent distribució: 63,9% confirmació; 18,18% revocació parcial; 16,45% revocació total; 1,47% anulació.

sentències dictades passen a la fase d'execució), tot i augmentant els costos de transacció dels contractes. Amb la vigent *Ley de Enjuiciamiento Civil* el número de procediments d'execució ha augmentat, mentre que la taxa de resolució sobre els mateixos ha disminuït, de tal manera que la dilació ha augmentat (Iglesias & Arias,2007).

Les causes del deficient funcionament de la justícia espanyola

Les ineficiències observades en el funcionament de la justícia son, en general, producte d'una sèrie de característiques històriques del sistema judicial espanyol. Són moltes les causes que incideixen en la configuració d'aquest, tot i que els factors més significatius són els següents: (i) l'escassa dotació de recursos públics-la despesa pública en relació al PIB espanyol no supera el 0.29% (2000) mentre que a Alemanya i Anglaterra aquesta xifra es situa entorn el 0.40%; (ii) els problemes en l'estructura organitzativa, entre els quals s'inclouen un inadequat sistema de formació i selecció dels jutges, uns òrgans de govern centralitzats i rígids, i un règim de responsabilitats, que es basen en el formalisme procedimental⁵⁸(l'índex mitjà de formalisme està per sobre de la mitjana dels diferents sistemes judicials) i dificulten la introducció de mesures organitzatives i pressupostàries innovadores; i finalment, (iii) una excessiva judicialització dels conflictes, que es deu a dues raons principals: a) la insuficiència de mecanismes alternatius per a la resolució de controvèrsies (arbitratge, negociació, mediació) i b) l'abús en la utilització dels tribunals, en gran mesura pels incentius adversos que l'excés d'oferta d'advocats i la informació asimètrica generen sobre la demanda dels ciutadans.

3.2- L'educació

En el camp relatiu a l'ensenyament (primari i secundari) tot i seguint el treball ***Public Spending Efficiency: institutional indicators*** de F Gonand, I. Joumard i R. Price per a l'OCDE (Economics Working Paper no 543), els factors a valorar s'agrupen en tres apartats: (i) la capacitat de prioritzar i assignar recursos de manera eficient, a través

⁵⁸ En un estudi per a 109 països (Djankov et al., 2003, citat a Iglesias & Arias,2007), només 11, en el cas de procediments per deshauci d'arrendataris, i 8 en els procediments de reclamació d'un xec tenien un grau de formalisme superior a l'espanyol.

de sistemes descentralitzats –per col·lectius destinataris- i mecanismes que adequen els recursos disponibles a les necessitats específiques d'aquells; (ii) l'eficiència a la gestió de la despesa al nivell local de subministrament a través de polítiques que focalitzin resultats des de l'autonomia decisora, i (iii) l'eficiència en la provisió del servei via benchmarking i elecció de l'usuari.

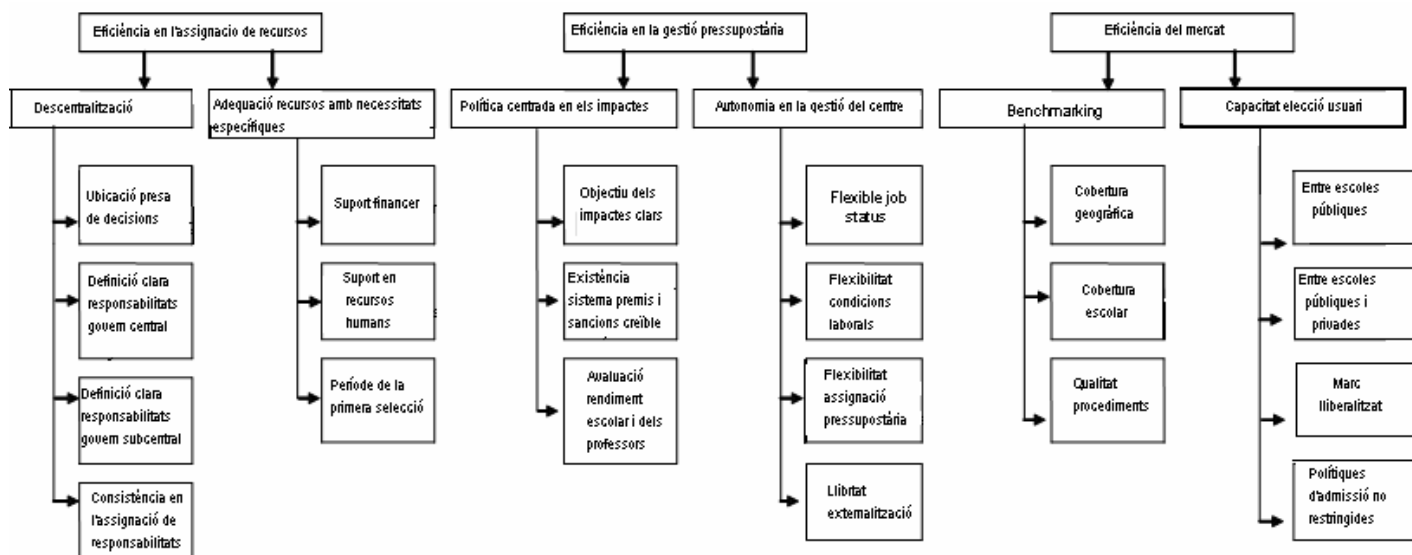
Estem davant d'una catalogació que té a veure amb l'eficiència en l'assignació de recursos, en la gestió de la despesa una volta aquella prioritització es porta a pressupost, i en el subministrament (orientada a la satisfacció de la demanda al mercat). En general, l'eficiència a l'assignació de recursos, fent sensible el pressupost a les prioritats, s'ha buscat a la majoria d'experiències conegudes per la via d'aplicar una restricció pressupostària forta, amb compromisos de mig termini (així en els pactes europeus per a l'estabilitat), la transparència comptable (i el rendiment de comptes o 'accountability') i la imposició de regles fiscals. Això pot coadjuvar a comparacions transversals d'eficiència, buscant el good value for money per a cada euro gastat en els diferents programes sotmesos a una mateixa lògica de restricció pressupostària. Per això és crucial poder identificar responsabilitats de manera descentralitzada en els plans territorials i/o funcionals, i en el primer dels casos, permetent la complementarietat de recursos addicionals generats des de la corresponsabilitat fiscal (territorial, col·lectiva) o personal (preus i copagaments individuals). I també en la singularització de determinats recursos cap a necessitats específiques, controlant així el que d'altra manera poden ser riscos adversos seleccionats, expulsats de l'acció pública per ser més costosos, especials necessitats, polítiques compensatòries, etc.

Eficiència a la gestió pressupostària implica una focalització en resultats i una direcció de polítiques de motivació no tant a 'ser' (inputs) o a 'fer' (outputs) com a 'assolir' (outcomes). Per a aconseguir això en el cas concret cal atorgar autonomia managerial per a una major flexibilitat i poder orientar els recursos a les necessitats detectades, amb decisió lliure entre produir o concertar, establiment de incentius, etc. Finalment, eficiència a l'esgraó final (market place) ens remet a l'eficiència productiva, estimulada per la pressió competitiva a la producció i/o provisió dels serveis, amb senyals de mercat del tipus 'elecció' de l'usuari (amb despesa que segueix l'elecció) i benchmarking amb la identificació de les millors pràctiques.

Indicadors de la regulació financera prevalent, regulació de productes (autoritzacions), existència de regles fiscals centrals i subcentrals. En el pla jurisdiccional, es tractaria d'identificar la claredat de la separació de competències, ja siguin pròpies o compartides, i els conflictes jurisdiccionals sorgits. Atenent a les necessitats locals, es tracta de singularitzar si hi han serveis infra o sobre proveïts, i per col·lectius d'acord amb el seu grau específic de necessitats. Pel que fa a la focalització de resultats caldria identificar si els objectius són clars, si els procediments estan més o menys definits en termes d'outputs o d'outcomes, i si només en el primer dels casos (outputs) són clars el vincles de lligam amb els segons (outcomes), si els mecanismes d'incentivació entre els tres nivells son diàfans i els premis i sancions creïbles. Finalment, es tracta de concretar si existeixen indicadors de qualitat que comparin les millors pràctiques, la discussió entorn de les desviacions entre allò planificat i allò observat, i si la satisfacció major o menor de l'usuari s'expressa en l'elecció, i així en el finançament conseqüent de la despesa generada, amb l'extensió d'informació objectiva, les restriccions existents (regulatòries, de capacitat, de disponibilitat de mitjans d'accés...).

El treball esmentat de Gonand et al de l'OCDE 2007, aproxima aquells indicadors per al cas concret de l'educació primària i secundària, a partir dels quals i a través de qüestionaris, s'elaboren indicadors sintètics sobre l'eficiència relativa dels sistemes educatius, cara a aprofundir en els aspectes organitzatius que poden portar a uns o altres resultats (a l'estil dels configurats a l'Informe PISA, tantes vegades comentats).

Figura 3. Principals factors polítics i institucionals que potencialment afecten l'eficiència de la despesa pública en el sector de l'educació



Font: Elaboració pròpia a partir de Gonand (2007)

Finalment, un àmbit d'anàlisi que ha generat força interès és l'avaluació dels ensenyaments secundaris tals com recullen periòdicament els Informes PISA (OCDE, 2007). Diversos treballs han intentat analitzar els factors amb els que majorment s'associen els resultats (vegi's per exemple el CSifo EEAG Report del 2006 'Prospects for Educational policy in Europe'). Destaquen els autors que no sembla que el nivell de renda dels països, ni la despesa per alumne, ni la seva variable associada 'número d'alumnes per docent' en siguin els factors explicatius fonamentals de les diferències entre les variables avaluades més destacades. Reduir el tamany d'alumnes per mestre/aula, sense canviar els tipus de docents, no sembla que pugui canviar-ne massa els resultats. Els autors cerquen les diferències a l'entorn familiar i social que envolta el sistema educatiu i en el modus en que més probablement les escoles es gestionen, trobant els remeis prescrits en millorar la competència entre centres i introduir un major grau d'elecció de centre educatiu per part dels pares.

Tot i que les conclusions son temptatives (es tracta de correlacions més que no causalitat), a l'apèndix d'aquest text es visualitza la relació gràfica observada, tal com hem comentat.

3.3- La sanitat

Un treball similar a l'anterior, d'estudis de les millors pràctiques observades, però aplicat ara al camp de la despesa sanitària i hospitalària en particular és el publicat el 11 de juny del 2007 per E. Erlandsen al ECOWP/OCDE 'Improving the efficiency of Health care Spending: Selected evidence on Hospital Performance'.

El text estableix un mètode d'anàlisi de l'eficiència relativa de l'activitat hospitalària que permet observar la validesa de l'aproximació a àmbits similars de l'estudi de l'eficiència en la despesa pública. Per una banda, es tracta de 1- avaluar les diferències en costos unitaris de quina sigui l'activitat analitzada. En el cas concret utilitza els nomenats Diagnosis related groups, com a sistema de identificació de la diferent caracterització dels outputs (malalts amb patologies determinades). L'aprenentatge aquí consisteix en l'esforç per a identificar el que altrament potser una casuística quasi infinita que faci inoperable la comparativa. Cal agrupar doncs aquells casos que requereixen una resposta assistencial en termes dels recursos requerits, no tant per la pràctica observada en el propi centre sinó per la mitjana de centres que es consideren similars pel que fa als seus dispositius mèdics. Agrupar en categories permet després relacionar tractaments de pacients a recursos esperats, en consum igual a la millor pràctica (la millor resposta observada per cada output) o la resposta mitjana de tota la mostra considerada. La diferència entre els recursos esperats i els observats o realment consumits pels centres ens donaria l'eficiència relativa de cadascú. A partir d'aquí l'anàlisi procediria a descomposar les variables que fan per la diferència en el cost per output, que no pot ser sinó el diferencial de cost per input utilitzat, la eficiència de la relació tècnica input-output –ja per productivitat o per desencert a la tecnologia que combina aquells inputs per a obtenir l'output-, be per insuficient know-how de la tecnologia utilitzada, diferent procedimentalització no òptima o, finalment, manca d'economies d'escala o d'abast en la funció de producció.

En el cas de la salut, identificats els grups de diagnòstics relacionats (que guarden relació pel nivell de isorecursos esperats), diferències en costos procedeixen sovint de polítiques de compra (més o menys mancomunades, amb més o menys pagaments aplaçats), de baixa productivitat en el lloc de treball (slack), de desencert en la tecnologia escollida (aquí la dicotomia observada sols consistir en que tecnologies

sanitàries decidides centralment responen millor a l'eficiència assignativa, però poden ser pitjors en eficiència econòmica si l'elecció no es comparteix pels equips descentralitzats que els han d'operar). Pot passar igualment que tot i que la tecnologia implantada sigui l'òptima, aquesta se utilitzi malament fora de l'àmbit en que s'ha de prescriure. Finalment, potser també el cas que els procediments fets servir per als diferents tractaments no siguin eficients (pautes mèdiques fora de protocol, no basades en evidència científica), o que com deiem, alguns centres puguin explotar millor les economies d'abast (sinèrgies de DRGs entre especialitats, entre internament i consulta externa, urgències i atenció ambulatoria) o d'escala (quantia realitzada d'aquell output concret –sovint amb rebot en els nivells de qualitat assistencial observats- i orientació productiva més o menys especialitzada, més o menys concentrada). En qualsevol cas, a l'estudi esmentat, el seguiment de la millor o pràctica mitjana per cadascun i tots dels DRGs reduiria els costos observats entre un 48 i un 5% respectivament.

Una segona aproximació rau en establir comparacions bilaterals 'de parells', d'eficiència agregada entre mostres. Es tracta de tècniques 'matching' que busquen millorar les bases de comparabilitat a partir d'un conjunt de característiques comunes (número de llits, coeficients d'especialització i complexitat, ubicació..) que fan per a variables de diagnòstic de clusters. La comparabilitat es pot també buscar a través de construir 'referents' que en son 'frontera' d'aquestes millors pràctiques, ja siguin paramètriques (estocàtiques, per exemple) o no paramètriques (deterministes, a través d'anàlisi envoltant de dades, etc.).

Finalment, resta la possibilitat d'establir una anàlisi interna 'within', a la vista de la dispersió de les observacions a una mateixa mostra (un mètode de diferències en diferències) sobre la base de un subconjunt d'observacions que han aplicat postulats de modelització similars. De fet a molts estudis aquestes diferències 'intra' apareixen com més significatives que les 'inter': reduir la dispersió ofereix guans d'eficiència importants. Es tracta d'establir una mena de polítiques de 'torneig' en les que els participants estan igualment acreditats en la seva activitat per a assolir uns determinats resultats, i que a fi i efectes d'estimular la competència s'estableix un règim de sancions o premis que esperonen o be el cap o la cua de la cursa, de manera que la velocitat mitjana d'aquesta augmenti.

Complementarietat públic-privat a la sanitat

Un sistema sanitari de preeminència pública, podria articular sector públic i privat de la manera següent:

(i) mantenir en tot cas sota finançament públic

*a) aquells aspectes de la **salut pública** (que ofereixen externalitats positives sobre el conjunt de l'economia i el benestar social, configurant en aquest sentit 'bens públics' de beneficis indivisibles i generals) i*

b) totes aquelles prestacions assistencials que responguin a dos factors, contrastables empíricament, sobre la base de

1) un cost-efectivitat prou provat tant en prestacions com en col·lectius destinataris, i/o

2) que afectin prestacions de contingències de salut de baixa probabilitat d'ocurrència però que en el cas de que ocorreixen, acaben generant conseqüències financeres catastròfiques.

El primer supòsit tindria a veure amb l'acceptació d'un dret d'accés a l'assistència de base universal (no discriminatòria segons renda de l'individu), tot i que limitada en el seu finançament a aquells serveis⁵⁹:

a) que respecte del nivell actual d'atenció sanitària suposin increments de beneficis en anys de salut guanyats ajustats per qualitat superiors als costos addicionals que implica sobre l'atenció existent (la qual cosa dona un aval implícit al status quo actual ja que només ve a cribar l'oferta assistencial nova) i/o

b) per aquelles prestacions que mostren en termes mitjans uns guanys per AVACs superiors a una xifra determinada (trenta mil euros

⁵⁹ - Per donar algunes indicacions. Sembla de cost efectivitat provat i malgrat això no es subministra públicament la rehabilitació cardíaca després de l'infart agut de miocardi (possiblement per la manca de grup corporatiu identificable al seu darrera). Es fa avui en menys del 2% dels casos quan les indicacions haurien de ser generalitzades. Amb cost efectivitat dubtós i tot i això subministrats públicament es podria identificar la prevenció primària de osteoporosi en pacients sense risc (fractura o xafament vertebral). Amb efectivitat dubtosa que sí es proveeix de nou públicament trobem algunes prestacions d'osteopatia.

per any de vida, posem pel cas, tot i que aquesta xifra és decisió del parlament i no de l'economia de la salut)

Fora d'aquests dos àmbits, l'assegurament privat té oberta la capacitat de donar cobertura a risc previsible (del que se'n pot fer un pool efectiu) i amb conseqüències financeres més acotades, diferenciades només per la qualitat assistencial que envolta la prestació, més que no a través de diferències en la seva efectivitat clínica diagnòstica o terapèutica. Per la seva banda, la medicina privada tindria la capacitat de facturar per aquells serveis que en el continu assistencial ofereixen rendiments marginals decreixents però que son igualment desitjats pels ciutadans ... àdhuc, si es vol, la iatrogènia, a més d'aquells associats a una reducció de temps d'espera i de desplaçament i atenció hostelera. Notis que la prevenció roman a l'esfera de l'assegurament, tant públic com privat.

Per tant trobaríem sota cobertura (prima ex-ante) o assistència privada (pagament directe ex-post):

- (i) tractaments que concorren amb els subministrats públicament i que algun aspecte de qualitat diferenciadora no substantiva fa que es demandin privadament. Per aquest supòsit, s'afavoriria que la despesa privada (primes o preus), fos sense cost fiscal per a la societat (ni a través de despesa fiscal per deduccions a la quota de l'IRPF ni bonificacions a la base de l'impost de societats): Si algú elegeix privat quan pot elegir públic en allò assistencialment substantiu, tot i que alliberi despesa pública, no sembla adient que alliberi alhora recursos privats, en lògica i coherència al que observem a altres ordres de prestacions públiques (transport, ensenyament, guariments informals, etc). En aquest àmbit, el xec és en espècie i no monetari. Només una improbable generalització del sistema Muface podria reconduir els xecs cap aquesta altra via. Des de l'òptica de l'equitat, en la mesura que és tracta d'un pagament evitable per una prestació igualment efectiva, no presenta un problema important que requereixi ajustaments per altres vies col·laterals; operaria de fet com si d'un preu de referència en*

medicament es tractés, tant per l'accés a la prestació com a la sobre utilització privada que se'n fes de la mateixa.

- (ii) *tractaments amb cost efectivitat no avalats ni pels ratis incrementals ni pels valors mitjans dels AVACs políticament determinats (pe. per sobre dels 30 mil €) però igualment efectius en termes mitjans per al conjunt de la població, o que no superen l'exigència d'exigibilitat prèvia per a algun col·lectiu concret. Es podria excloure aquí el cas de prestacions que no compten amb altres alternatives o dels anomenats medicaments orfes i infermetats 'rars', que entrarien en cobertura pública per la seva singularitat. El sobre consum d'efectivitat no negativa, però de costos marginals més elevats, en restaria fora. Més de dos òvuls fecundats, més de tres fecundacions in vitro, més tres ecografies per embarços no de risc, etc en poden ser exemples, donat el seu cost marginal, com diem, superior als beneficis addicionals que aporten. De nou, des de l'òptica de l'equitat, en la mesura que és tracta d'un pagament evitable vista la menor eficiència relativa (en els seus costos d'oportunitat), no presenta problemes importants: només en la mesura que la manca de capacitat de pagament per aquestes prestacions incidís en la bretxa d'estats de salut per gradient social caldria plantetjar-se la prestació selectiva pública per aquells grups, sempre vinculant-les a la prova de necessitat i de mitjans; és a dir no de manera universal. Fora d'aquest supòsit, a fer explícit en cada cas concret, no sembla que calguin ajustaments d'equitat per altres vies col·laterals. En aquests casos però, sembla lògic un tractament fiscal favorable d'aquesta despesa privada, com a be preferent que suposa la sanitat, sempre que sigui efectiva, i sota el prisma de que el sector públic la voldria, però que per qüestió de cost relatiu, no la pot ofertar. La via de l'IRPF (i no la de l'impost de societats) sembla aquí més raonable, i si es desitja limitant-la en la quantia o en el tipus de contribuent beneficiari, a fi i efectes de millorar l'escassa progressivitat fiscal que genera*
- (iii) *Tractaments de dubtosa o nul·la efectiva, que son placebo d'utilitarisme o creença sense prova d'efectivitat acceptada, novetats fora de protocol·lització, aspectes de guariments a la carta, de preferència*

individual més que necessitat 'normada'. La deducció fiscal per aquest supòsit de nou sembla que hauria de ser nul·la generant escassos problemes per a l'equitat excepte des del paternalisme contra la iatrogènia.

L'èmfasi en la **complementarietat** necessària per serveis addicionals, s'ha justificat anteriorment de cara a fer sostenible el conjunt del sistema sanitari, descomprimint el creixement de la despesa, del finançament exclusivament públic per la via fiscal. La justificació és referida com a hipòtesi Wagner-Engel-Preston: Wagner (augment de la despesa sanitària vinculada al desenvolupament); Engel (variació del patró públic-privat a favor del component privat en la mesura en que la despesa total creix); Preston (finançament amb menys participació relativa del component públic a raó de la seva menor productivitat relativa en estats de salut amb nivells de despesa addicionals) Malgrat aquestes 'regularitats' esperades no sempre es donen a la pràctica (així sobretot, a països poc desenvolupats), l'argumentació sembla suficientment robusta com per orientar tendències i prospectives.

4.- LES ESTIMACIONS A L'ESTUDI AGREGAT DE LA COMPOSICIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA I LA SEVA INFLUÈNCIA SOBRE EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC

4.1- Les estimacions empíriques de la incidència de les finances públiques sobre el creixement econòmic

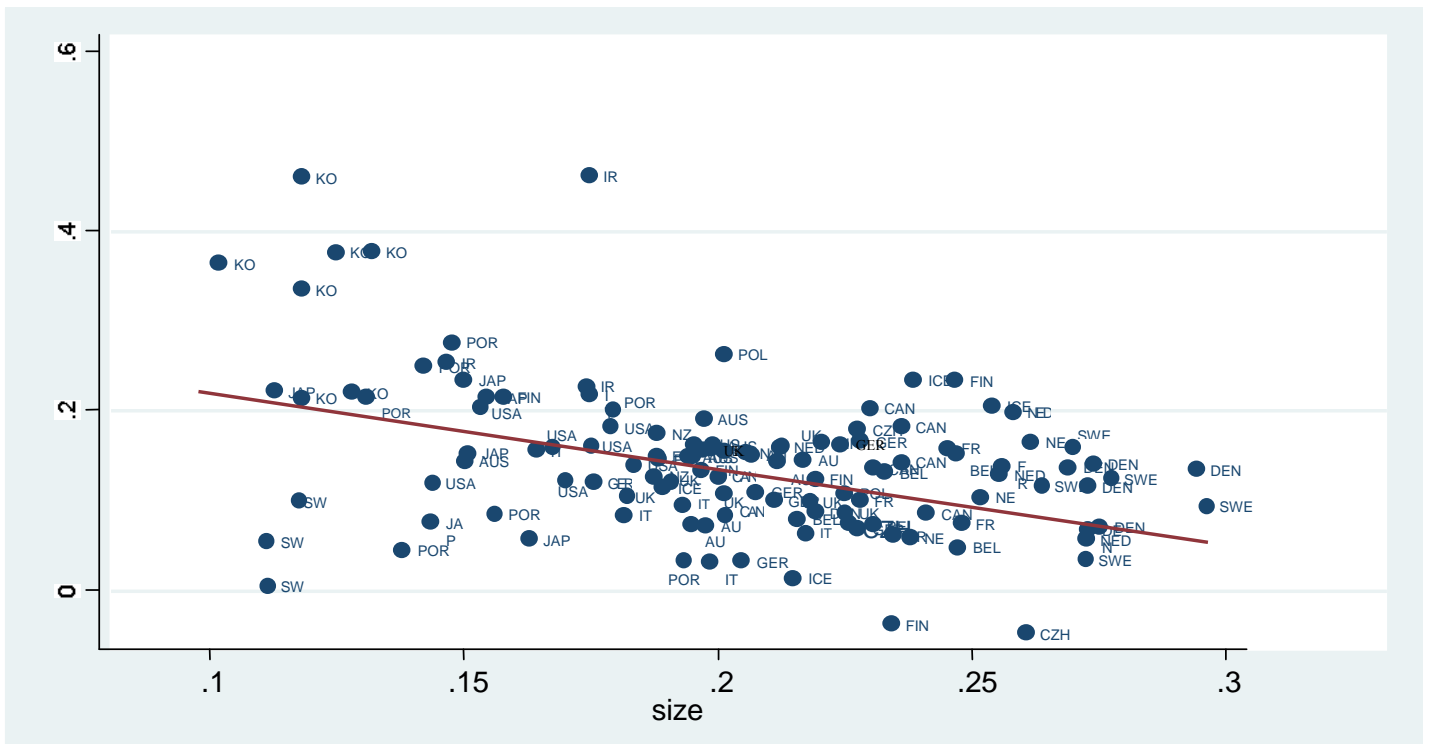
En aquesta secció, tal com hem comentat, es tractarà d'afegir a la literatura convencional sobre el tema de la relació entre despesa pública i benestar, una contribució que valori macroeconòmica i empíricament, el paper de la composició dels programes concrets de despesa. Per bé de mantenir uns mínims d'homogeneïtat, s'estimaran els efectes en països majorment desenvolupats, ja que d'altra manera les variables per a controlar-ne les diferències serien tantes que difícilment mantindrien significativitat –graus de llibertat- per a les hipòtesis aquí establertes.

En aquests moments, la base de dades més completa per a fer l'exercici proposat és la de la OCDE (*OCDE Statistical Compendium*). La base conté dades per a 30 països des de 1970 fins el 2005, per la qual cosa, prenent intervals de 5 anys, tenim 7 períodes com a màxim per país. Com que no hi ha dades per a tots els anys, finalment tindrem unes 100 observacions per al nostre panell, la qual cosa és consistent amb els textos revisats (en el sentit de que aquests articles tenen una grandària de mostra similar). El més proper és un de Kneller et al. al *Journal of Public Economics* que treballa amb 98 dades. Respecte a la base de dades alternativa, la del Fons Monetari Internacional, l'FMI, es tenen les dades des de 1970.

Una primera aproximació consisteix en prendre la taxa de creixement en renda per càpita cada 5 anys, i regressionar-la respecte a variables tals com el nivell de PIB inicial (per tenir en compte la possible convergència de renda condicional al seu punt de partida), la quantia total de la despesa pública i *dummies* de països i anys que contindrien els efectes idosincràsics (entre ells, la composició i aproximació dels seus programes de despesa), que s'haurien d'examinar conseqüentment en el seu detall. Aquest ajustament pels efectes fixos controlaria per característiques inobservables del

país, i permet interpretar els coeficients de la següent manera: donada una mitjana de creixement d'un determinat país, quant creix per sobre o per sota d'aquesta mitjana quan la despesa pública es troba per sobre o per sota de la despesa promig, respectivament. En aquest sentit, fer una *pooled regression* (regressió d'observacions mitjanes combinades) permet una simple estimació per mínims quadrats ordinaris, però al preu de mantenir un biaix important quan les característiques inobservables del país es correlacionen amb les variables exògenes (la despesa, la composició) com és dóna clarament en aquest cas.

La següent figura il·lustra la relació inversa entre despesa en consum del govern (dos primers capítols del pressupost, a l'abscisa) i creixement de la renda per càpita (ordenades) en els 5 anys següents:



La mitjana de la despesa en consum públic/PIB és 0.18

Una vegada s'obté la relació general (havent controlat per una sèrie de variables com la taxa d'inversió o creixement de la població activa, els resultats no es modifiquen, tot i que aquestes variables no són significatives), es passa a veure com funciona la composició.

Estudi detallat de correlacions:

Amb dades de la OCDE, la composició pot discriminar entre:

- a) *Compensation of employees, payable*: retribucions en compensació d'empleats públics
- b) *Social Benefits and social transfers*: beneficis i transferències socials
- c) *Gross fixed capital formation*: formació bruta de capital fix
- d) *Interest*: Interessos pagats

La suma d'aquests 4 elements representa al voltant d'un 75% de la despesa total. A continuació s'ofereixen les correlacions simples de cada una d'elles amb la taxa de creixement de la renda per càpita (totes les variables de composició estan expressades com a percentatge de la despesa total):

	compensation/	social_ben/	capital/	interest/	.growth
compensation	1.0000				
social_ben	-0.6904	1.0000			
capital	0.2696	-0.6036	1.0000		
interest	-0.0970	-0.0057	-0.4530	1.0000	
growth	0.3176	-0.4532	0.4264	-0.1667	1.0000

Aquests son els principals resultats de les **correlacions més bàsiques**:

El percentatge de despesa en salaris i compensacions sobre la despesa total té una correlació negativa amb el creixement del PIB, però positiva (la qual cosa és inicialment contraintuitiva, més enllà del fet esperable de la causalitat inversa), per la qual cosa previsiblement s'hagi d'ajustar com farem més endavant pel nivell inicial del PIB pc.

La correlació de la despesa en capital és positiva, tal com esperariem. Les correlacions simples i els resultats per a la despesa en FBKF, formació bruta de capital fix, així com els interessos, tenen el signe esperat i són resultats consistents amb els de l'article de Gupta et al. al *Journal of International Money and Finance* (tot i que es fan les regressions amb dades de països subdesenvolupats). Però la despesa en salaris té el signe contrari, ja que (i això es veu reflectit també en les regressions de prova realitzades) el resultat apuntaria a que els països que paguen més en salaris com a

percentatge de la despesa, creixen més en el cinc anys posteriors. Però això també pot recollir elements de causalitat inversa. Pot ser que es tracti de països ja més rics i que la composició sobre la despesa difereixi dels ràtios relatius en despesa per càpita en els idèntics ítems i que sigui la renda per càpita inicial la que impulsi tant els salaris dels empleats públics en un primer moment com també millors creixements futurs.

També existeixen dubtes al significat precís del signe negatiu estimat per a les despeses en transferències socials (*social benefits* i *social transfers*).

S'imposarà en aquestes circumstàncies, com farem més endavant, un estudi detallat de les dades, definició de variables i controls per variables associades, tal com farem més endavant, més enllà de les correlacions simples fins el moment observades.

En tot cas, amb la **introducció del PIB pc i de la ratio del total de la despesa pública/PIB (Government/PIB), per marcar nivells diferencials de partida**, la nova matriu de correlacions és:

	PIB	Govmnt/PIB	Compens.	Social ben	Capital	Interest	Growth
PIB pc	1.0000						
Govmnt/PIB	-0.4015	1.0000					
Compensation	-0.0798	0.0430	1.0000				
Social_ben	-0.2988	0.2615	-0.7473	1.0000			
Capital	0.8511	-0.5952	0.0907	-0.5058	1.0000		
Interest	-0.2438	0.0167	0.1245	-0.1549	-0.3469	1.0000	
Growth	0.3811	-0.3126	0.2537	-0.4561	0.5362	0.0231	1.0000

De la matriu resulta que la despesa total del govern sobre el PIB resta negativament correlacionada amb el PIB i el creixement.

Si s'analitzen les **correlacions entre les variacions** en la mostra per països, és a dir, la diferència entre el primer i el darrer valor observat de cada variable dividit pel nombre d'anys, per al PIB, despesa pública/PIB i les categories de despesa (això és, prenent el creixement anual promig en el període), s'observa com la columna del PIB (definida com a variació) entre països es relaciona positivament amb la despesa en capital i amb la despesa social, però negativament amb la despesa en compensacions als empleats i al pagament d'interessos, la qual cosa sembla bastant intuïtiva, tot i les

precisions abans comentades, ja que estem pel moment en el terreny de les correlacions simples.

	(en variació anual mitja)					
	PIB	Govmnt/PIB	Compens.	Social	Capital	Interest
PIB_var	1.0000					
Govmnt/PIB_var	-0.0092	1.0000				
Compens_var	-0.1108	-0.3727	1.0000			
social_ben_var	0.2501	-0.0324	-0.0551	1.0000		
capital_var	0.2956	-0.3612	0.6682	0.0166	1.0000	
interestvar	-0.1517	0.2207	-0.4999	0.3950	-0.6880	1.0000

Finalment, s'indica a continuació la matriu de correlacions resultant d'**utilitzar les taxes de variació per al període disponible** (tot i no ser sempre per una mateixa mostra, a la vista de la disponibilitat de dades) per a tots els països. Es parteix de l'observació que resulta probable que les variacions en el PIB per càpita siguin molt més grans en el temps que les variacions en les ràtios de despesa, que previsiblement estan més acotades.

Les correlacions observades són les següents:

	PIB	gov/PIB	compens	social ben	capital	interest
PIB	1.0000					
govmnt/PIB	0.2426	1.0000				
compensation	-0.5695	-0.0278	1.0000			
social_ben	0.6866	0.0698	-0.5271	1.0000		
capital	0.0214	-0.1538	0.5112	-0.1161	1.0000	
interest	0.2528	0.1326	-0.5657	0.4606	-0.5954	1.0000

Les dades apunten a que són els països que més han variat el pes de la despesa salarial directa en el total de la despesa, des dels seus nivells de partida, el que han vist variar menys, per al conjunt del període, la seva renda per càpita, també respecte dels seus valors inicials.

Fetes les observacions anteriors, els següents passos van en dues direccions: per una banda es tracta d'estimar pròpiament les regressions cercant alguns estimadors més consistents a la vista dels més que probables problemes d'endogeneïtat que poden

existir, i utilitzar, per altra banda, les dades del FMI *Governance Finance Statistics*, discriminant la despesa segons la selecció feta per Kneller et al. (ob.cit.) en noves categories de despesa tal com es recull a continuació:

Productive expenditures Despeses productives

- a) *General public services expenditure* Serveis públics generals
- b) *Defence expenditure* Defensa
- c) *Educational expenditure* Educació
- d) *Health expenditure* Sanitat
- e) *Housing expenditure* Habitatge
- f) *Transport and communication expenditure* Transports i comunicacions

Unproductive expenditures Despeses improductives

- a) *Social security and welfare expenditure* Pensions i transferències socials
- b) *Expenditure on recreation* Oci
- c) *Expenditure on economic services* Serveis Econòmics

A partir dels trets generals anteriors, a continuació s'intenta analitzar quin és l'efecte de la composició de la despesa sobre el creixement a curt termini (en un període de 5 anys) en els països de la OCDE. Com ja hem comentat, Easterly et al (1994), entre d'altres, analitzen l'efecte positiu de l'equilibri fiscal sobre el creixement a llarg termini. A curt termini, una expansió fiscal pot tenir efectes positius sobre el creixement, degut a l'increment de la demanda agregada en una depressió i a l'acostament de l'economia al seu nivell de plena ocupació; però també una contracció fiscal pot estimular el creixement, si la racionalització de la despesa redueix despesa no productiva i no retalla la inversió pública⁶⁰. La reordenació de la despesa pública en favor de despesa productiva genera un efecte positiu sobre la taxa de creixement sense generar distorsions en l'economia que afectin negativament el creixement (per a un resum de la

⁶⁰ Alhora, en els models de creixement endògen, la inversió en capital físic i capital humà afecta la taxa de creixement a llarg termini, per la qual cosa la composició de les despeses, afavorint determinades categories, com la formació de capital fixe, investigació i desenvolupament o educació pot tenir un efecte positiu sobre la taxa de creixement. Si l'economia es comporta segons l'equivalència Ricardiana, finançar una major despesa amb impostos o dèficit és indiferent, però en presència de restriccions creditícies, la decisió de com finançar l'excés de despesa pot afectar les decisions dels agents i per tant afectar les taxes de creixement.

literatura sobre política fiscal i creixement econòmic vegi's l'article de Zagler i Durnecker, 2003, abans referenciat)

La utilització de dades dels països de la OCDE per al període 1970-2005 pren com a variable dependent en totes les regressions la taxa de creixement quinquennal del **PIB per càpita definits en termes reals**. Constitueix la variable de control de les condicions inicials de l'economia el nivell del PIB per càpita a l'inici del quinquenni. L'objectiu d'aquesta formulació és veure com afecta la distribució de la despesa al creixement, donat un determinat equilibri pressupostari (expressat com la diferència entre ingressos i despeses totals com a percentatge del PIB). Per tant, es tracta d'analitzar simultàniament l'efecte de l'ajustament fiscal i la composició de la despesa sobre el creixement. A efectes d'estudiar la composició de la despesa es prenen les següents categories, tal com es defineixen en la corresponent base de dades:

Compensacions als treballadors Capítol I

Compra de béns i serveis Capítol II

Interessos Capítol III

Beneficis Socials Capítol IV

Altres despeses

Per tant, el coeficient associat a cada variable de despesa (totes les variables de composició s'expressen com a percentatge de la despesa total) indica l'efecte sobre el creixement quinquennal d'un augment, per exemple, d'un 1% en la categoria relacionada, que es compensa amb una disminució del 1% en la categoria omesa (que en el nostre cas serà la d'altres despeses), a fi de mantenir el balanç pressupostari intacte. És important per tant que com a categoria omesa es triï una categoria que se suposa neutral al creixement, a efectes d'aïllar l'efecte de la categoria seleccionada sobre el creixement.

Donat que existeixen certes característiques intrínseques inobservables de cada país que poden estar correlacionades amb les variables independents, per a evitar biaixos en les estimacions, s'estima la regressió amb efectes fixes per a cada un dels països i el període de temps. D'aquesta forma, els coeficients s'interpreten com l'efecte

sobre el creixement de la variació en cada variable independent respecte a la mitjana de cada país i en cada període quinquennal.

La regressió bàsica s'expressa de la següent forma:

$$g_{it} = \alpha_i + \delta_t + \gamma_{i,t-5} + \lambda \left(\frac{Ing - Gas}{PIB} \right)_{it} + \sum_{j=1}^4 \beta_j \left(\frac{Comp_j}{Gasto} \right)_{it-5} + \varepsilon_{it}$$

On $g_{it} = \ln(y_{it}) - \ln(y_{it-5})$ és la taxa de creixement quinquennal del PIB per càpita en el país i en el període t (y_{it}); en el costat dret s'inclou un factor fixe per als països i els períodes de temps (1970-1975, 1975-1980...2000-2005), el PIB a l'inici del quinquenni, l'equilibri fiscal en el període t i cadascuna de les categories (ometent la variable 'altres despeses') sobre la despesa total, més un terme aleatori.

Les variables de composició de la despesa es prenen a l'inici del període quinquennal per a mitigar la possible endogeneïtat que es presentaria d'una altra manera si consideréssim el creixement en el mateix període que els diferents components de la despesa total (tal com remarca Barro, 1991)

Com anteriorment, es presenten a continuació les **correlacions simples** (amb el nivell de significació entre parèntesi) entre les variables i els resultats de la regressió base. Així mateix, es pren la mateixa especificació però considerant els promitjos quinquennals del diferents components de la despesa.

Correlacions

	Creixement	PIB inicial	Balanç pres.	Interessos	Compens.	Beneficis	Capital
Creixement	1.0000						
PIB inicial	-0.2491 (0.0006)	1.0000					
Balanç pres.	0.2729 (0.0036)	0.2143 (0.0233)	1.0000				
Interessos	-0.2011 (0.0343)	0.0786 (0.4123)	-0.5065 (0.0000)	1.0000			
Compens.	0.1620 (0.1004)	-0.0664 (0.5032)	0.2485 (0.0110)	-0.0708 (0.4752)	1.0000		

Beneficis	-0.2920 (0.0019)	0.3658 (0.0001)	-0.1292 (0.1766)	-0.0207 (0.8290)	-0.6666 (0.0000)	1.0000	
Capital	0.3810 (0.0000)	-0.3275 (0.0005)	0.2815 (0.0028)	-0.4502 (0.0000)	0.2915 (0.0027)	-0.5832 (0.0000)	1.0000

Les regressions

A partir de l'observació anterior, prenent la **regressió d'efectes fixes** obtenim els resultats següents:

Variable Dependent: Creixement quinquennal del PIB per càpita real	Categories	
	A l'inici del període (excepte balanç)	Categories promig del període
PIB inicial	-0.205*** [0.058]	-0.245*** [0.071]
Balanç Pressupostari	0.460** [0.230]	0.384 [0.240]
Interessos	0.251 [0.287]	0.644 [0.431]
Compensacions	0.165 [0.457]	0.549 [0.502]
Beneficis Socials i Transferències	0.608** [0.287]	0.691* [0.378]
Despeses de Capital	0.913* [0.504]	1.720** [0.704]
Efectes fixes país y període	si	si
R2 <i>Within</i>	0.496	0.473

Observacions	104	104
Nombre de Països	26	26

Desviaments estàndard robustos entre parèntesi. *** Significatiu al 1%, **5%, *10%

Dels resultats anteriors s'observa que el coeficient relacionat amb el PIB inicial és significatiu, la qual cosa indica l'existència de convergència condicional, i també és positiu i significatiu el coeficient relacionat amb l'equilibri fiscal.

Respecte de l'impacte de les diferents categories de despesa, són significatives les relatives als beneficis socials i transferències i a la despesa en capital fix. Així, un increment de l'1% en la participació de la despesa en capital sobre la despesa total (compensada per una disminució d'altres despeses equivalent) es relaciona amb un increment del 0.91% en el creixement en el quinquenni (aproximadament un 0.018% anual).

També la despesa en beneficis socials és positiva i significativa, tot i que en aquest cas, es pot deure a les vicissituds del cicle econòmic. Després d'un període de prosperitat econòmica es pot observar al principi del quinquenni una disminució de la despesa social, i si en el quinquenni següent l'economia es desaccelera observarem una relació inversa entre beneficis socials al principi del període i creixement en el futur. Malgrat tot, una vegada controlat per el creixement en el quinquenni passat, el coeficient relacionat amb les despeses socials segueix essent positiu.

En quant a les altres dues grans categories de despesa (compensacions i interessos), degut a que no són significatives no podem rebutjar la hipòtesis de que un augment en la despesa en aquestes partides, sempre compensades per una reducció en la despesa total, genera majors taxes de creixement en els països de la OCDE. Els resultats són robustos a la introducció de controls per a la inversió privada, la grandària de la població activa i el nivell educatiu de la població.

A continuació analitzem la relació entre la *variació* en les diferents categories de despesa i el creixement en el quinquenni. La relació a estimar és ara:

$$g_{it} = \alpha_i + \delta_t + \gamma_{i,t-5} + \lambda \left[\left(\frac{Ing - Desp}{PIB} \right)_{it} - \left(\frac{Ing - Desp}{PIB} \right)_{it-5} \right] + \sum_{j=1}^4 \beta_j \left[\left(\frac{Comp_j}{Despes} \right)_{it} - \left(\frac{Comp_j}{Despes} \right)_{it-5} \right] + \varepsilon_{it}$$

La diferència entre aquesta especificació i l'anterior és que ara les variables independents s'expressen com a variacions quinquennals. Donat que en aquest nou cas podem estar recollint una causalitat en el sentit contrari (des del creixement cap als diferents components), s'afegeixen a les variacions quinquennals els valors de les variables a principi del període. Els resultats s'expressen a continuació, realitzant les regressions amb les variables preses a l'inici del quinquenni i com a promig durant el quinquenni:

Regressió de variacions de categories de la despesa

Variable Depenent: Creixement quinquennal del PIB per cápita real	Instrumentant	
	Sense instrumentar	amb els valors inicials
PIB inicial	-0.121*** [0.027]	-0.104** [0.051]
Balanç Pressupostari	-0.001 [0.002]	0.006 [0.010]
Interessos	-0.049*** [0.018]	-0.011 [0.050]
Compensacions	0.179*** [0.061]	0.173 [0.171]
Beneficis Socials i Transferències	-0.167*** [0.036]	-0.272** [0.120]
Despesa en Capital	0.015** [0.007]	0.125* [0.072]
Efectes fixes país i període	si	si
R2 <i>Within</i>	0.438	

Observacions	104	104
Nombre de Països	26	26

Desviaments estàndard robustos entre parèntesi. *** Significatiu al 1%, **5%, *10%

Del quadre anterior es comprova que sense instrumentar, el coeficient relacionat amb les compensacions als treballadors és positiu i significatiu, tot i que la significació desapareix quan instrumentem les variables per els valors a l'inici del període. Per tant, si bé es pot apreciar que els països que creixen més, també augmenten el pes de les compensacions en el total de la despesa, no podem parlar de causalitat des de les compensacions als treballadors cap al creixement. Malgrat tot, les despeses en capital fix, com a proporció de la despesa total sí sembla influir de forma positiva i robusta en el creixement quinquennal.

Un resultat també interessant que sorgeix de les dades és la relació que s'observa entre el pes del govern en els diferents components de la demanda agregada i el creixement econòmic.

Així, quan prenem la següent especificació

$$g_{it} = \alpha_i + \delta_i + \mathcal{W}_{i,t-5} + \beta_1 \left(\frac{\text{Consum Públic}}{\text{Consum Total}} \right)_{it-5} + \beta_2 \left(\frac{\text{Inversió Pública}}{\text{Inversió Total}} \right)_{it-5} + \varepsilon_{it}$$

Es tracta d'analitzar com afecta al creixement quinquennal, el pes del govern, tant en el consum total com en la inversió total. Els resultats de l'especificació anterior es presenten a continuació:

Regressió component de consum públic sobre total.

Idem despesa en Inversió.

Variable Dependent: Creixement quinquennal del PIB per càpita real	Categories al principi del període	Categories promig del període
--	------------------------------------	-------------------------------

PIB inicial	-0.185**	-0.211**
	[0.077]	[0.085]
Consum Públic / Consum Total	-0.540*	-0.441*
	[0.312]	[0.281]
Inversió Pública / inversió Total	0.255**	0.297**
	[0.143]	[0.157]
Efectes fixes país i període	si	si
R2 Within	0.3978	0.3943
Observacions	115	115
Nombre de Països	29	29

Desviaments estàndard robustos entre parèntesi. *** Significatiu al 1%, **5%, *10%

Com es pot observar, un augment del pes del consum públic sobre el consum total afecta negativament a la taxa de creixement, però un augment de la inversió pública sobre la inversió total afecta positivament la taxa de creixement, tot i que la significació d'ambdues variables és menor al 5%.

Com a anàlisi complementari, s'examina la dimensió de l'impacte en secció creuada (transversal) de les dades. A través d'una regressió de “*between effect*” sobre les mitjanes dels grups, es pot regressionar el creixement a llarg termini (1970-2005) sobre el promig de les distintes categories. S'adjunten a continuació els resultats principals de les dues especificacions, una regressió *cross section* 1970-2005 i la regressió “*between effect*” amb les mitjanes dels països en els diferents períodes de temps.

La primera especificació s'expressa de la següent manera:

$$g_{i2005-1970} = \alpha + \gamma_{i,1970} + \lambda \left(\frac{Ing - Gas}{PIB} \right)_i + \sum_{j=1}^4 \beta_j \left(\frac{Comp_j}{Gasto} \right)_i + \varepsilon_i$$

Els resultats simplement confirmen la relació positiva entre la despesa en capital fix com a percentatge de la despesa total, i el creixement econòmic. Les altres categories de la despesa no són significatives (menys per als beneficis socials en el cas de la regressió *between*), tot i que la potència de la regressió és dèbil, ja que es compta tan sols amb 26 observacions i amb relativament pocs graus de llibertat a l'hora de valorar la robustesa dels resultats de l'estimació.

Regressió amb especificacions de tall transversal

Variable Dependent: Creixement del PIB per càpita real	<i>Between</i>	
	2005-1970	<i>Effect</i>
PIB inicial	-0.009** [0.003]	-0.033** [0.015]
Balanç Pressupostari	0.148** [0.079]	0.549* [0.391]
Interessos	0.027 [0.050]	0.124 [0.264]
Compensacions	0.013 [0.088]	0.304 [0.257]
Beneficis Socials i Transferències	0.008 [0.045]	0.290* [0.139]
Despesa en Capital	0.095* [0.056]	0.939*** [0.243]
Nombre de Països	26	26

Desviament estàndard entre parèntesi. *** Significatiu al 1%, **5%, *10%

Finalment, seguint el criteri de Brooks & Hwong, classifiquem als països d'Europa (utilitzant en aquest cas dades d'Eurostat) en quatre grans categories, basant-nos en els seus nivells de despesa pública/PIB, de manera similar com ho havíem comentat a la revisió bibliogràfica. Les categories coincideixen amb les de l'article citat, ja que països amb majors nivells impositius també presenten majors nivells de despesa. Totes les dades es refereixen al període 1995-2005.

La següent taula mostra la classificació dels països europeus i el promig de despesa pública/PIB Font: Eurostat, valors de la mitjana 1995-2005.

Nòrdics	53.77
Denmark	56.15
Finland	52.48
Norway	46.57
Sweden	59.88
Continentalis	50.29
Austria	52.29
Belgium	50.35
France	53.10
Germany	48.35
Netherlands	47.34
Mediterranis	45.71
Greece	49.65
Italy	48.96
Portugal	44.11
Spain	40.10
Anglosaxons	38.44
Ireland	35.05
UK	41.84

Vegem així com els països nòrdics es troben en el grup de despesa alta (menys Noruega que es troba en el grup mig) els països continentals es troben en el grup alt i mig, els països mediterranis en el grup mig i baix, i el Regne Unit i Irlanda es troben en el grup de despesa total/PIB baix. Per tant, la classificació amb un criteri geogràfic resulta similar a la basada en el pes de la despesa pública/ PIB.

**Despesa
elevada**

Sweden	59.88
Denmark	56.15

France	53.10
Finland	52.48
Austria	52.29
Belgium	50.35
Despesa mitjana	
Greece	49.65
Italy	48.96
Germany	48.35
Netherlands	47.34
Norway	46.57
Despesa baixa	
Portugal	44.11
UK	41.84
Spain	40.10
Ireland	35.05

A partir de l'agrupació anterior es pot valorar si existeix un efecte 'tipus' de cada subgrup, de manera que siguin significativament diferents les mitjanes entre els grups.

La resposta és que sí sembla que aquest sigui efectivament el cas. Per arribar a aquesta conclusió, s'ha regressionat la despesa total/PIB respecte a *dummies* per a cada un dels grups, validant la significació dels coeficients i una volta realitzats els corresponents tests (vegi's l'annex) per a validar si els coeficients són o no iguals entre sí.

És a dir:

$$\left(\frac{DespesaTotal}{PIB}\right)_{it} = \beta_0 + \beta_1 Med + \beta_2 Cont + \beta_3 Nord + \mu_{it}$$

essent les variables dummies de cada categoria i la categoria referència dels dos països anglosaxons.

Els tests : $H_0) \beta_i = 0$ para $i = 1,2,3$ y $H_0) \beta_i = \beta_j$ para $i \neq j, i, j = 1,2,3$

serveixen per provar que les mitjanes entre grups són diferents

La següent pregunta que ens podríem llavors plantejar és que en el cas de que la despesa total sigui significativament diferent segons la regió europea que es prengui, si és també diferent la composició interna de la despesa segons funcions.

De les 10 categories COFOG, de Classificació Funcional de la despesa, ens centrem en 4 que representen més de les $\frac{3}{4}$ parts de la despesa total: Serveis públics generals (SPG), Salut, Educació i Protecció Social.

A continuació, s'ofereix una taula amb els valors promig d'aquestes 4 categories de despesa i la resta per a cadascun dels països i grups:

La Composició funcional de la despesa pública per país i grup

País	SPG	Salut	Educació	Protecció	Resta
Nòrdics	0.14	0.13	0.13	0.40	0.20
DNK	0.16	0.12	0.14	0.41	0.17
FIN	0.14	0.12	0.12	0.42	0.20
NOR	0.11	0.16	0.13	0.37	0.23
SWE	0.16	0.11	0.12	0.41	0.19
Continentalis	0.17	0.12	0.11	0.40	0.20
AUT	0.16	0.14	0.11	0.41	0.19
BEL	0.21	0.13	0.12	0.35	0.19
FRA	0.14	0.13	0.12	0.41	0.19
GER	0.13	0.13	0.09	0.45	0.20
NLD	0.19	0.08	0.11	0.38	0.25
Mediterranis	0.19	0.12	0.11	0.35	0.24

ESP	0.14	0.14	0.11	0.34	0.28
GRC	0.24	0.08	0.07	0.39	0.22
ITA	0.22	0.12	0.10	0.36	0.20
PRT	0.15	0.14	0.16	0.30	0.25
Anglosaxons	0.13	0.16	0.12	0.33	0.26
GBR	0.12	0.14	0.12	0.38	0.24
IRL	0.14	0.18	0.13	0.27	0.28

A primera vista, la composició de la despesa és similar entre els diferents països, tot i això, estadísticament podem trobar diferències entre les composicions entre els grups.

En la participació de la despesa en salut sobre la despesa total, Gran Bretanya i Irlanda tenen un valor significativament major que la resta de regions, però no hi ha diferències significatives entre les demés regions. Respecte a la variable educació, no hi ha diferències significatives en la participació de la despesa entre països continentals i mediterranis, ni entre països nòrdics i anglosaxons, però sí hi ha diferències estadísticament significatives entre el primer i el quart grup, i els dos restants. Quant a la despesa en protecció social, només els continentals i els nòrdics tenen valors significativament iguals (la resta els tenen més baixos). Per últim, els únics valors significativament iguals de serveis públics es donen entre nòrdics i anglosaxons.

A continuació es valoren 3 quocients concrets:

Ràtio 1 = Despesa en compensacions / Despesa en consum públic

Ràtio 2 = Despesa en consum / Despesa corrent

Ràtio 3 = Despesa corrent / Despesa total

País	Ràtio 1	Ràtio 2	Ràtio 3
DNK	0.68	0.52	0.88
FIN	0.64	0.47	0.88
NOR	0.64	0.51	0.89

SWE	0.59	0.53	0.86
AUT	0.56	0.42	0.85
BEL	0.54	0.54	0.81
FRA	0.58	0.52	0.86
GER	0.42	0.46	0.86
NLD	0.43	0.59	0.83
ESP	0.69	0.54	0.81
GRC	0.73	0.46	0.72
ITA	0.58	0.51	0.76
PRT	0.72	0.54	0.81
GBR	0.53	0.54	0.88
IRL	0.59	0.54	0.80

Els països mediterranis gasten en proporció significativament més que la resta en compensacions (a aquest grup pertanyen els tres països que més gasten en aquesta categoria). Després es troben els països nòrdics. Totes les diferències entre grups són significatives. Respecte al quocient entre consum i despesa corrent, no existeixen diferències, així com tampoc en el quocient de despesa corrent sobre despesa total.

Per últim ens hauríem de preguntar, quina és la **relació entre aquests quocients i les taxes de creixement dels països**.

En el següent quadre s'ofereix el promig de taxes de creixement anual i el creixement de 10 anys 1995-2005:

País	Creixement 2005-1995 acumulat	Creixement anual promig
------	-------------------------------------	-------------------------------

DNK	17.00%	1.81%
FIN	34.17%	3.34%
NOR	24.82%	2.42%
SWE	26.24%	2.58%
AUT	18.45%	1.78%
BEL	20.95%	1.94%
FRA	16.63%	1.63%
GER	12.49%	1.24%
NLD	21.72%	2.08%
ESP	28.77%	2.80%
GRC	31.41%	3.17%
ITA	13.35%	1.16%
PRT	28.45%	2.59%
GBR	25.81%	2.49%
IRL	62.61%	5.98%

En els quadres inclosos aquí, s'observa com els països continentals tenen taxes de creixement acumulat significativament menors al promig de la resta dels grups. Entre els països mediterranis, només Itàlia té taxes de creixement menors que la resta de països. El cas d'Irlanda és un valor clarament atípic. No hi ha, per altra banda diferències significatives entre les taxes de creixement dels països nòrdics i mediterranis.

A continuació s'estima una regressió d'efectes fixes de les taxes de creixement anuals i els tres quocients abans esmentats. L'especificació s'expressa de la següent forma:

$$g_{it} = \alpha_i + \beta_1 \times cociente1_{it} + \beta_2 \times cociente2_{it} + \beta_3 \times cociente3_{it} + \mu_{it}$$

Els resultats de dita regressió s'expressen a continuació. Els asteriscs senyalen significació al 5% (**) y 10% (*). Tots els valors són negatius i significatius (menys el

quocient 1 per a les taxes quinquennals), la qual cosa significa que **com major sigui la participació de les compensacions sobre el consum total, la despesa en consum sobre la despesa corrent i la despesa corrent sobre la despesa total, menor és la taxa de creixement anual o quinquennal**. Els resultats són robustos amb l'exclusió d'Irlanda.

	Taxa Anual	Taxa Quinquennal
Quocient 1	-0.20**	-0.20
Quocient 2	-0.17*	-0.30**
Quocient 3	-0.12**	-0.21**

Finalment, un exercici similar el realitzem respecte de indicadors que aproximïn la cohesió social.

4.2-Equitat, cohesió social, distribució igualitària de la renda

Pel que fa a una primera variable d'aproximació a la cohesió social, es prenen a continuació els valors per a cada país de dos indicadors de distribució dels ingressos, com són l'índex de Gini i la participació del quintil (el 20%) més pobre.

Aquestes són les dades per als països seleccionats, extrets de la base de dades del WIDER (*World Institute for Development Economic Research*, de les Nacions Unides) :

País	Gini	% Quintil més pobre
DNK	26.56	5.83
NOR	32.35	7.60
SWE	26.77	9.81
BEL	28.09	8.71
GER	32.88	8.48

NLD	32.20	8.66
ESP	32.07	7.44
GRC	35.37	6.29
ITA	35.53	6.84
PRT	38.45	6.43
GBR	36.17	7.63
IRL	39.00	7.94

Els països nòrdics són en general més igualitaris (recordem aquí que relativament tenen en promig una major despesa en educació i menys en protecció social, essent la seva despesa corrent sobre la despesa total elevada). Malgrat tot, els quintils més pobres no capten majors percentatges de la renda respecte els demás països, per la qual cosa la major igualtat es deu a una major participació de la classe mitjana en el total. Els països mediterranis en canvi, amb una major participació de les compensacions en la despesa en consum i menor participació de despesa corrent sobre el total tenen valors de desigualtat més elevats.

Fins aquí arriben les valoracions que permet la utilització de dades agregades eminentment macroeconòmiques, en la seva aproximació més quantitativa i treballades amb les tècniques corrents de l'anàlisi estadística, i amb les precaucions que exigeix tot estudi comparatiu.

5- CONCLUSIONS

L'empresa i els agents econòmics es revelen com a fonamentals en els processos de creació de riquesa. Sense empreneduria, innovació i assumptió de riscos, els països no avancen. Però els contextes en els que les empreses desenvolupen la seva activitat en són sovint condicions necessàries –tot i que no suficients- per al creixement econòmic. Donat que no és possible avui encara quantificar l'impacte quantitatiu detallat del desenvolupament institucional –segons tipus i formes- en el creixement econòmic, el text ha buscat, seguint estratègies d'anàlisi diferents, correlacionar el bon funcionament d'una economia amb el bon funcionament del seu sector públic. Es tracta de saber com pot, aquest últim, ser l'impulsor del creixement econòmic, quins són els factors inherents al mateix, que actuen com a generadors d'activitat econòmica i desenvolupament social, o en el cas contrari actuen com a llast per al bon funcionament d'una economia. La relació plantejada inicialment és una hipòtesi de treball que ofereix pocs dubtes en la seva contrastació empírica, si aquesta és validada amb una mostra àmplia de països que inclogui països sotsdesenvolupats i desenvolupats, donat el contrast abismal de les seves institucions i els seus nivells de renda i riquesa. Molt més complexe és la constrastació entre països desenvolupats i en vies de desenvolupament (i més encara entre països desenvolupats a la vista de les diferències marginals en les formes i tipus de les seves institucions), essent difícil esbrinar la causalitat de la relació: es produeix un major desenvolupament econòmic per una presència més important del sector públic, o per contra, l'existència d'un sector públic potent i eficaç es deu a aquest mateix desenvolupament, que el fa factible en termes d'organització i finançament.

Inserir l'anàlisi només a països desenvolupats és una de les raons de la persistència d'aquest qüestionament, ja que dona uns marges d'anàlisi més estrets (els sectors públics en el seu si es semblen molt) i els canvis als nivells de desenvolupament són menors, i poden ser generats per altres factors no considerats. També val la pena esbrinar, a més a més, si el que explica la influència d'un factor sobre l'altre són: o bé els nivells relatius (el volum de la despesa pública d'un país o el seu grau de desenvolupament econòmic), o bé les seves taxes de creixement; ben entès que considerant tota la resta de coses iguals, les diferències en nivells influencien també les taxes, sota els supòsits de convergència real entre països en el seu creixement de la renda per càpita. Finalment, també cal tenir en compte, que els efectes del pes del sector públic sobre el desenvolupament econòmic, si existeixen, poden no ser d'impacte

immediat sinó retardat en el temps, ja que s'associa a factors culturals (la intervenció pública com a substitut o complement de la responsabilitat individual) que requereixen temps i s'inscriuen en percepcions socials més àmplies (la tipologia de models que hem vist en aquest treball).

Tot i l'estudi economètric que el treball incorpora, cal reconèixer que la perspectiva macro és força limitada per les raons exposades, si bé es poden concloure alguns resultats que es destaquen a continuació.

Respecte del primer anàlisi més senzill de l'impacte de les diferents categories de despesa, val a dir que són significatives les relatives als beneficis socials i transferències i a la despesa en capital fix. Així, un increment de l'1% en la participació de la despesa en capital sobre la despesa total (compensada per una disminució d'altres despeses equivalent) es relaciona amb un increment del 0.91% en el creixement en el quinquenni (aproximadament un 0.018% anual).

També la despesa en beneficis socials és positiva i significativa, tot i que en aquest cas, es pot deure a les vicissituds del cicle econòmic. Després d'un període de prosperitat econòmica es pot observar al principi del quinquenni una disminució de la despesa social, i si en el quinquenni següent l'economia es desaccelera observarem una relació inversa entre beneficis socials al principi del període i creixement en el futur. Malgrat tot, una vegada controlat per el creixement en el quinquenni passat, el coeficient relacionat amb les despeses socials segueix essent positiu.

En quant a les altres dues grans categories de despesa (compensacions i interessos), degut a que no són significatives no podem rebutjar la hipòtesis de que un augment en la despesa en aquestes partides, sempre compensades per una reducció en la despesa total, genera majors taxes de creixement en els països de la OCDE. Els resultats són robustos a la introducció de controls per a la inversió privada, la grandària de la població activa i el nivell educatiu de la població.

Fent l'anàlisi alternatiu per taxes de creixement de cadascuna de les variables, per períodes quinquennals compresos entre 1970 i el 2005, i amb regressions sense instrumentar, el coeficient relacionat amb les compensacions als treballadors és positiu i significatiu, tot i que la significació desapareix quan instrumentem les variables per els

valors a l'inici del període. Per tant, si bé es pot apreciar que els països que creixen més, també augmenten el pes de les compensacions en el total de la despesa, no podem parlar de causalitat des de les compensacions als treballadors cap al creixement. Malgrat tot, les despeses en capital fix, com a proporció de la despesa total sí semblen influir de forma positiva i robusta en el creixement quinquennal.

Un resultat també interessant que sorgeix de l'anàlisi de les dades és la relació que s'observa entre el pes del govern en els diferents components de la demanda agregada i el creixement econòmic. En aquest sentit s'observa que un augment del pes del consum públic sobre el consum total afecta negativament a la taxa de creixement, però un augment de la inversió pública sobre la inversió total afecta positivament la taxa de creixement, tot i que la significació d'ambdues variables és menor al 5%.

Els resultats en general confirmen la relació positiva entre la despesa en capital fix com a percentatge de la despesa total, i el creixement econòmic. Les altres categories de la despesa no són però significatives. Tot i que assenyalen efectes coherents amb la intuïció econòmica.

Pel que fa a l'anàlisi sota la classificació en grups de països (països mediterranis, continentals, nòrdics i anglosaxons), a primera vista, la composició de la despesa és similar entre els diferents països, tot i això, estadísticament podem trobar diferències en les composicions entre els grups. En la participació de la despesa en salut sobre la despesa total, Gran Bretanya i Irlanda tenen un valor significativament major que la resta de regions, però no hi ha diferències significatives entre les demás regions. Respecte a la variable educació, no hi ha diferències significatives en la participació de la despesa entre països continentals i mediterranis, ni entre països nòrdics i anglosaxons, però sí hi ha diferències estadísticament significatives entre el primer i el quart grup, i els dos restants. Quant a la despesa en protecció social, només els continentals i els nòrdics tenen valors significativament iguals (la resta els tenen més baixos). Per últim, els únics valors significativament iguals de serveis públics es donen entre nòrdics i anglosaxons.

Els països mediterranis gasten, en proporció, significativament més que la resta en compensacions (a aquest grup pertanyen els tres països que més gasten en aquesta categoria). Després es troben els països nòrdics. Totes les diferències entre grups són

significatives. Respecte al quocient entre consum i despesa corrent, no existeixen diferències, així com tampoc en el quocient de despesa corrent sobre despesa total.

Sembla haver-hi certes evidències doncs, amb la confirmació d'aquest anàlisi sobre les dades agregades, que ens trobem davant models diferenciats, que tot i presentar elements comuns i nivells similars de desenvolupament, executen la despesa en aquests serveis públics mitjançant mecanismes diferents.

Adicionalment, i a conseqüència d'aquesta darrera observació, ens podem preguntar, quina és la relació entre aquests quocients i les taxes de creixement dels països. S'observa com els països continentals tenen taxes de creixement acumulat significativament menors al promig de la resta dels grups. Entre els països mediterranis, només Itàlia té taxes de creixement menors que la resta de països. El cas d'Irlanda és un valor clarament atípic. No hi ha, per altra banda diferències significatives entre les taxes de creixement dels països nòrdics i mediterranis. Així mateix, s'observa que com major sigui la participació de les compensacions sobre el consum total, la despesa en consum sobre la despesa corrent i la despesa corrent sobre la despesa total, menor és la taxa de creixement anual o quinquennal. Els resultats són robustos (amb l'exclusió d'Irlanda).

Per últim, pel que fa a la relació entre despesa pública i cohesió social, s'observa que els països nòrdics són en general més igualitaris (recordem aquí que relativament tenen en promig una major despesa en educació i menys en protecció social, essent la ratio entre la despesa corrent sobre la despesa total, elevada). Malgrat tot, els quintils més pobres no capten majors percentatges de la renda respecte als demés països, per la qual cosa la major igualtat es deu a una major participació de la classe mitjana en el total. Els països mediterranis en canvi, amb una major participació de les compensacions en la despesa en consum i menor participació de despesa corrent sobre el total tenen valors de desigualtat més elevats.

Més enllà de l'anàlisi anterior, més de caire quantitatiu, el treball comenta la rellevància no tant sols de la composició de la despesa sinó també de la manera com aquesta es gestiona. Aquest és un camp d'anàlisi més qualitativa per al qual s'expressen algunes reflexions generals, alguns principis bàsics per a una bona gestió pública, i un conjunt d'instruments (partenariats públics-privats; concertació externa versus la producció directa de serveis) que aplicats al sector de la justícia, l'educació i la sanitat

poden introduir millores que repercuteixin positivament en la generació d'un entorn favorable per al creixement i que incrementin la qualitat i eficiència d'aquests serveis públics. S'ha volgut mostrar un conjunt de tendències als països occidentals que estableixen marcs regulatoris estables per a no condicionar arbitràriament les decisions dels agents econòmics. A través de l'estudi de casos i la descripció d'experiències concretes s'intenta remarcar la importància en els moderns estats de la provisió pública amb producció privada concertada, el paper de l'elecció del ciutadà, com a sistema de disciplinar el predomini corporatiu de l'oferta en alguns àmbits de l'activitats assistencial, ofertada juntament amb la necessària responsabilització d'aquests sobre les conseqüències de les seves decisions. Els casos es presenten com una mena de *benchmarking* per a aprendre de les millors experiències i garantir així per la via de l'emulació de les pràctiques observades, l'impuls que pot rebre per aquesta via (efectes arrossegaments i tractors d'aquestes noves modalitats de gestió) el conjunt de l'economia en un cercle virtuós de desenvolupament econòmic i social alhora.

Referències Bibliogràfiques

- Afonso A, Schuknecht L, Tanzi V, (2003). *Public Sector efficiency. An international comparison*. European Central Bank WP 242.
- Afonso A, Erbert W, Schucknecht L, Thöne M (2005). *Quality of Public Finances and Growth*. European Central Bank WP 438.
- Afonso A, (2004). A Note on Public Spending Efficiency. *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparison*, 1/2004 pp. 35-39
- Afonso A, Aubyn M, (2005). Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in OCDE Countries. *Journal of Applied Economics*. Vol VIII, No. 2, 227-246.
- Afonso A, Erbert W, Schucknecht L, Thöne M (2005). *Quality of Public Finances and Growth*. European Central Bank WP 438.
- Afonso A, Gaspar A, (2006). *Excess Burden and the Cost of Inefficiency in Public Services Provision*. European Central Bank WP Series no. 601.
- Aiginger, Karl and Martin Falk, (2005). Explaining Differences in Economic Growth among OCDE Countries. *Empirica* 32: 19-43.
- Aixalà J, Fabro G, (2007). Indicadores institucionales y crecimiento económico: un panorama. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 182- (3/2007):115-162.
- Annicchiarico B, Giammarioli N, (2004). "Fiscal Rules and Sustainability of Public Finances in an Endogenous Growth Model". European Central Bank WP Series no.381.
- Banco Central Europeo (2006). La importancia de la Reforma del Gasto Público para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. *Boletín Mensual del Banco Central Europeo*, Abril 2006: 65-77.
- Barro, Robert J, (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. CVI N° 425: 407-443.
- Barro R, Sala-i-Martin X, (1995). *Economic Growth*. McGraw-Hill, Cambridge, MA.
- Barro R, Sala-i-Martin X, (1995). Public Finance in Models of Economic Growth. *NBER Working Papers* n° 3362.
- Brooks N, Hwong T, (2006). *The Social Benefits and Economic Costs of Taxation. A Comparison of High- and Low-Tax Countries*. Canadian Centre for Policy Alternatives.

- Business Council of British Columbia (2002). *The What and Why of Public-Private Partnerships*”, Business Council of British Columbia, Policy perspectives Vol. 9, No. 1.
- Centre for Public Services (2001). *Private Finance Initiative and Public Private Partnerships, What Future for Public Services?*. Centre for Public Services, Sheffield,
- CESifo (2007). *Prospects for Educational policy in Europe. A Report on the European Economy 2006*. Ifo Institute for Economic Research, pp.89-100.
- Círculo de empresarios (2007). *La Administración Pública que España necesita. Libro marrón*. Círculo de Empresarios, Madrid.
- Consell de Justícia de Catalunya (2005). *Llibre verd de l'Administració de Justícia. Documents de treball*. Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia.
- Devarajan S, Swaroop V, Zou H, (1996). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics* 37 (2): 313-344.
- Dudkin G, Väilä T, (2005). “*Transaction Costs in Public-Private Partnerships: A first look at the Evidence*”. Economic and Financial Report 2005/03, European Investment Bank.
- Earl G, Regan M, (2003). *From the Three P's to the Three W's, Public Private Partnerships and Beyond*. PRRES Conference Brisbane.
- Easterly W, Rebelo S, (1993). Fiscal Policy And Economic Growth. An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics* 32: 417-458.
- Erlandsen E, (2007). *Improving the Efficiency of Health Care Spending: Selected Evidence on Hospital Performance*. OECD Economics Department Working Papers n°555.
- European Commission (2002,2004,2007). *Public Finances in EMU*. European Economy n°3.
- European Commission for the Efficiency of Justice ,CEPEJ (2006). *European Judicial Systems*. Council of Europe, Brussels.
- Gonand F, Joumard I, Price R, (2007). *Public Spending Efficiency: institutional indicators*. OECD Economics Department Working Papers 53.
- Gupta S, Clements B, Baldacci E, Mulas-Granados C, (2005). Fiscal Policy, Expenditure Composition, And Growth In Low-Income Countries. *Journal of International Money and Finance* 24: 441-463.
- Gylfason T, (2004). To Grow or Not to Grow: Why Institutions Must Make a Difference. *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparison*, 2/2004: 3-9.

- Hodge GA, (1999).Competitive tendering and contracting out: rhetoric or reality? *Public Productivity and Management Review*, 22(4):455-469.
- Hodge GA, Greve C, (2007). Public –Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67 (3):545–558.
- Hood C, Lodge M, (2006).*The Politics of Public Service Bargains*.Oxford: Oxford University Press.
- Hoxby C M,(2004). Achievement in Charter Schools and regular public schools in US: Understanding the differences. Cambridge, MA: Department of Economics, Harvard University.
- Hoxby C M, Murarka S, (2007). *New York City's Charter Schools Overall Report*. Cambridge, MA: New York City Charter Schools Evaluation Project.
- Iglesias P, Arias X, (2007).El sistema judicial español: una revisión de los principales problemas de la oferta y demanda de tutela judicial. *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 137-160
- Industry Commission, (1996). *Competitive tendering and contracting by Public Sector Agencies*.Report n°48. Melbourne:AGPS.
- Institute for Public Policy Research, IPPR (2001). *Building Better Partnerships*. London: Institute of Public Policy Research.
- Jensen P H, Stonecash,R E, (2005). Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*; Vol 19, No 5, pp.767-787.
- Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M (2003). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. WBER, Volume 12, n°12.
- Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*.World Bank Policy Research #3630.
- Kaufmann D, Kraay A, Mastruzzi M, (2006). *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005*.World Bank Policy Research.
- Kaufmann D, Kraay A, Zoido-Lobaton P (1999a).*Aggregating Governance Indicators*. World Bank Policy Research Department Working Paper n° 2195.
- Kaufmann D, Kraay A, Zoido-Lobaton P (1999b). *Governance Matters*. World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2196.
- Klijn E, Edelenbos J, Hughes M.(2006). *Public-Private Partnership: a Two-Headed Reform. A Comparison of PPP in England and the Netherlands*. A Pollit C, Van Thiel S, Homburg V, editores. *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave/Macmillan, p. 71-106.

- Kneller R, Bleaney MF, Gemmell N, (1999). Fiscal Policy And Growth: Evidence From OCDE Countries. *Journal of Public Economics* 74:171 – 190.
- Lake R J, (ed.) (2007). *Hopes, Fears & Realities. A balanced look at American charter schools in 2007*. National Charter School Research Project.
- LaRocque N, (2005). *Contracting for the Delivery of Education Services: A Typology and International Examples*. Program on Education Policy and Governance, Harvard University.
- Lindert P H, (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Volume I: The Story*. New York: Cambridge University Press.
- Lodge G, Kalitowski S, (2007). *Innovations in Government. International perspectives on civil service reform*. Institute for Public Policy Research, London.
- Mancebón MJ, Pérez-Ximénez D, (2007). "Coociertos educativos y selección académica y social del alumnado". *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 180-(1/2007):77-106.
- Mckee M, Edwards N, Atun R, (2006). Public-private partnerships for hospitals. *Bulletin of the World Health Organization* 84 (11):890-896.
- Montanito A, Przywara B, Young D, (2004). "Investment in Education: The Implications for Economic Growth and Public Finances". European Commission, Economic Papers n° 217.
- OCDE (2003a). *Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending*. OCDE Economic Outlook 74:161-175.
- OCDE (2003b). "OCDE, The sources of Economic Growth in OCDE Countries". OCDE, Paris.
- OCDE (2004-2007). [Policy Brief](#), Public Sector Modernisation, OECD Observer.
- OCDE (2005) "Modernising Government: The Way Forward". SourceOECD Governance, n° 26, Paris.
- Palardy J, Nesbit T, (2007). Traditional public schools versus charter schools: a comparison of technical efficiency. *Economics Bulletin*, Vol. 9, No. 9: 1-10.
- Parker S, O'Leary D (2006). *Re-imagining Government. Putting people at the heart of New Zealand's public sector*. London: Demos.
- Pastor, S. (2003). Eficiencia y eficacia de la justicia. *Papeles de Economía Española*, n°95:272-305.

- Pastor S, Rosales V,(2005). Dos dimensiones de la eficiencia de la justicia. *Economistas*, 105/2005:103-114
- Pastor S, Robledo J, (2007). *Experiencias y buenas prácticas en gestión de calidad, información y transparencia y atención al ciudadano en la administración de justicia*. Proyecto Eurosocioal-Justicia (<http://justicia.programaeurosocioal.eu/>)
- Pedraja F, Salinas J,(1995). *Análisis de eficiencia de la tutela judicial: aplicación del análisis envolvente de datos (DEA) a la jurisdicción contencioso administrativa*. Fundación BBV, Bilbao.
- Pollitt C, Bouckaert G, (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2ª edición, Oxford:Oxford University Press.
- Romero de Avila D, Strauch R, (2003). *Public finances and long-term growth in Europe- Evidence from a panel data analysis*. European Central Bank WP 246.
- Sadka E,(2007).Public-Private Partnerships- A Public Economics Perspective. *CESifo Economic Studies*, Vol.53, 3/2007: 466-490.
- Salinas M, Salinas J, (2007). Corrupción y actividad económica: una visión panorámica. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, nº 180-(1/2007):109-137.
- Straub R, Tchakarov I, (2007).”Assessing the impact of a change in the composition of public spending”. *A DSGE approach*. European Central Bank WP 795.
- Tanzi V, Davoodi HR, (2000). *Corruption, Growth and Public Finance*. IMF Working Paper WP/00/182.
- Tanzi V, Shucknect L, (2003). *Public Finances and Economic Growth in European Countries*. Fostering Economic Growth in Europe, Conference of the Oestereichische Nationalbank, Vienna, p. 178-196.
- Tanzi V,(2005). The Economic Role of the State in the 21st Century. *The Cato Journal*, vol 3 no 25: 617-638.
- Vargas JE, (2005). *Eficiencia en la justicia*. Documento preparado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas en el marco de la reforma judicial. Reforma Judicial: *Revista Mexicana de Justicia*, Nº 5: 211-265.
- Wassenaar MC, Gradus RHJM, (2004). Contracting out: The Importance of a Solution for the VAT Distortion. *CESifo Economic Studes*, Vol. 50, 2/2004: 377-396.
- Webber D,(2007). Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector. *Law&Development*, WP series nº3; Legal Vice Presidency, The World Bank.
- Whitfield D,(2001).*Public Services or Corporate Welfare: Rethinking the Nation State in the Global Economy*. London: Pluto Press.

- World Bank Group (2000). *Reforming civil justice systems: trends in industrial countries*. PREM Notes, The World Bank Group.
- World Bank Group (2006). *Doing Business 2006*. The World Bank, Washington D.C.
- Ysa T, Padrós X, Saz-Carrazza A. *La gestió interorganitzativa i els partenariats publicoprivats*. En Longo F, Ysa T, editores. *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Col·lecció Estudis; 2007.p. 133-170.
- Zagler M, Dürnecker G, (2003). "Fiscal Policy and Economic Growth". *Journal of Economic Surveys* 17 (3): 397-418.

ANNEX 1

Dades i variables primàries utilitzades generalment per a valorar l'eficiència conjunta de les actuacions del govern sobre l'economia: pes de la regulació, indicadors de transparència, índex de corrupció, estabilitat política, fiscalització i rendiment de comptes, etc

Voice and Accountability

NA

Political Stability

NA

Government Effectiveness

Competence of civil service

Budget Management

Efficiency of Public Expenditures

Management of public debt

Regulatory Quality

Trade policy

Competitive environment

Factor and products markets

Rule of Law

Property rights

Control of Corruption

Anticorruption and Accounting Institutions

Government Effectiveness

How problematic are telecommunications for me growth, of your business

How problematic is electricity for me growth of your business.

How problematic is transportation for the growth of your business.

Regulatory Quality

Information on the laws and regulations is easy to obtain

Interpretations of me laws and regulations are consistent and predictable

Unpredictability of changes of regulations

How problematic are labor regulations for me growth of your business.

How problematic are tax regulations for the growth of your business.

How problematic are custom, foreign currency and trade regulations for the growth of your business

Rule of Law

How often is following characteristic associated with the court system: Fair

How often is following characteristic associated with the court system: affordable

How often is following characteristic associated with the court system: enforceable

How often is following characteristic associated with the court system: Honesty

How often is following characteristic associated with the court system: Quickness

Are property rights adequately protected

How problematic is organized crime for me growth of your business.

How problematic is judiciary for the growth of your business
How problematic is street crime for me growth of your business.

Control of Corruption

How common is for firms to have to pay irregular additional payments to get things done

Percentage of total annual sales do firms pay in unofficial payments to public officials

How often do firms make extra payments to influence the content of new legislation

Extent to which firms payments to public officials impose costs on other firms

How problematic is corruption for me growth of your business

Political Stability

Political Risk Index: External Causes of Political Risk: Dependence on/importance to a Hostile Major Power

Political Risk Index: External Causes of Political Risk: Negative Influences of Regional Political Forces

Political Risk Index: Internal Causes of Political Risk: Social Conditions: Wealth Distribution, Population

Political Risk Index: Internal Causes of Political Risk: Fractionalization of political spectrum and the power of these factions.

Political Risk Index: Internal Causes of Political Risk: Fractionalization by language, ethnic and/or religious groups and me power of these factions

Political Risk Index: Internal Causes of Political Risk: Restrictive (coercive) measures required to retain power

Political Risk Index: Internal Causes of Political Risk: Organization and strength of forces for a radical government.

Political Risk Index: Symptoms of Political Risk: Societal conflict involving demonstrations, strikes, and street violence

Political Risk Index: Symptoms of Political Risk: Instability as perceived by non-constitutional changes assassinations and guerrilla wars

Government Effectiveness

Operation Risk Index: Bureaucratic delays

Political Stability

Domestic Political Risks Military Coup Risk: A military coup d'etat (or a series of such events) that reduces the GDP growth rate by 2% during any 12-month period

Domestic Political Risks: Major Insurgency Rebellion: An increase in scope or intensity of one or more insurgences rebellions that reduces the GDP growth rate by 3% during any 12-mcnth period.

Domestic Political Risks: Political terrorism An increase in scope or intensity of terrorism that reduces the GDP growth rate by 1% during any 12-month period

Domestic Political Risks: Political Assassination: A political assassination (or a series of such events) that reduces the GDP growth rate by 1% during any 12-month period.

Domestic Political Risks: Civil War An increase in scope or intensity of one or more civil wars that reduces the GDP growth rate by 4% during any 12-month period.

Domestic Political Risks: Major IJrban Rici An florease in scope. intensiyy, or

frequency of rotting that reduces the GDP growth rate by 1% during any 12-month period.

Government Effectiveness

Domestic Political Risks Government instability: An increase in government personnel turnover rate at senior levels that reduces the GDP growth rate by 2% during any 12-month period.

Domestic Political Risks: Government ineffectiveness: A decline in government personnel quality at any level that reduces the GDP growth rate by 1% during any 12-month period.

Domestic Political Risks: Institutional Failure: A deterioration of government capacity to cope with national problems as a result of institutional rigidity or gridlock that reduces the GDP growth rate by 1% during any 12-month period.

Regulatory Quality

Policies Non-Tax: Regulations — Exports: A 2% reduction in export volume as a result of a worsening in export regulations or restrictions (such as export limits) during any 12-month period, with respect to the level at the time of the assessment

Policies Non-Tax: Regulations — Imports: A 2% reduction in imports volume as a result of a worsening in import regulations or restrictions (such as import quotas) during any 12-month period, with respect to the level at the time of the assessment

Policies Non-Tax: Regulations — Other Business: An increase in other regulatory burdens with respect to the level at the time of the assessment that reduces total aggregate investment in real LCU terms by 10%

Policies Non-Tax: Ownership of Business by Non-Residents: A 1-point increase on a scale from '0' to '10' in legal restrictions on ownership of business by non-residents during any 12-month period.

Policies Non-Tax: Ownership of Equities by Non-Residents: A 1-point increase on a scale from '0' to '10' in legal restrictions on ownership of equities by non-residents during any 12-month period

Rule of Law

Outcomes Non-Price: Losses and Costs of Crime: A 1-point increase on a scale from '0' to '10' in crime during any 12-month period.

Domestic Political Risk: Kidnapping of Foreigners: An increase in scope, intensity or frequency of kidnapping of foreigners that reduces the GDP growth rate by 1% during any 12-month period.

Policies Non-Tax: Enforceability of Government Contracts: A 1 point decline on a scale from '0' to '10' in the enforceability of contracts during any 12-month period.

Policies Non-Tax: Enforceability of Private Contracts: A 1 point decline on a scale from '0' to '10' in the legal enforceability of contracts during any 12-month period.

Control of Corruption

Risk Event Outcome non-price: Losses and Costs of Corruption: A 1-point increase on a scale from '0' to '10' in corruption during a 12-month period

Voice and Accountability

Firms are usually informed clearly and transparently by the Government on changes in policies affecting their industry

Newspapers can publish stories of their choosing without fear & censorship or retaliation
When deciding upon policies and contracts Government officials favor well-connected firms
Influence of legal contributions to political parties on specific public policy outcomes
Effectiveness of national Parliament Congress as a law making and oversight institution

Political Stability

The threat of terrorism in the country imposes significant costs on business

Government Effectiveness

Competence of public sector personnel
Quality of general infrastructure
Quality of public schools
Time sent by senior management dealing with government officials
Public Service vulnerability to political pressure
Wasteful government expenditure

Regulatory Quality

Administrative regulations are burdensome
Tax system is distortionary
Import barriers / cost of tariffs as obstacle to growth
Competition in local market is limited
It is easy to start company
Anti monopoly policy is lax and ineffective
Environmental regulations hurt competitiveness
Government subsidies keep uncompetitive industries alive artificially
Complexity of Tax System

Rule of Law

Common crime imposes costs on business
Organized crime imposes costs on business
Money laundering through banks is pervasive
Money laundering through non-banks is pervasive
Quality of Police
Insider trading is pervasive
The judiciary is independent from political influences of government, citizens, or firms
Legal framework to challenge the legality of government actions is inefficient
Intellectual Property protection is weak
Protection of financial assets is weak
Illegal donation to parties is frequent
Percentage of firms which are unofficial or unregistered / Tax evasion

Control of Corruption

Public trust in financial honesty of politicians
Extent to which legal contributions to political parties are misused by politicians
Diversion of public funds due to corruption is common
Frequent for firms to make extra payments connected to: public utilities, tax payments, loan applications, awarding of public contracts, influencing laws, policies regulations, decrees, getting favorable judicial decisions

Extent to which illegal payments to influence government policies impose costs on other firms

Extent to which influence of powerful firms with political ties impose costs on other firms

Government Effectiveness

Satisfaction with public transportation system

Satisfaction with roads and highways

Satisfaction with education system

Government Effectiveness

Management of external debt

Management of development programs

Quality public administration

Budget management

Efficiency of revenue mobilization / public expenditures

Government Effectiveness

Bureaucratic Quality. Measures institutional strength and quality of the civil service, assess how much strength and expertise bureaucrats have and how able they are to manage political alternations without drastic interruptions in government services, or policy changes. Good performers have somewhat autonomous bureaucracies, free from political pressures, and an established mechanism for recruitment and training

Government Effectiveness

Government economic policies do not adapt quickly to changes in the economy

The public service is not independent from political interference

Government decisions are not effectively implemented

Bureaucracy hinders business activity

The distribution infrastructure of goods and services is generally inefficient

Political System is not adapted to today's economic challenges

Policy direction is not consistent

Regulatory Quality

The exchange rate policy of your country hinders the competitiveness of firms

Protectionism in the country negatively affects the conduct of business

Competition legislation in your country does not prevent unfair competition

Price controls affect pricing of products in most industries

Legal regulation of financial institutions is inadequate for financial stability

Foreign financial institutions do not have access to the domestic market

Access to capital markets (foreign and domestic) is easily available

Ease of doing business is not a competitive advantage for your country

Financial institutions' transparency is not widely developed in your country

Customs' authorities do not facilitate the efficient transit of goods

The legal framework is detrimental to your country's competitiveness

Foreign investors are free to acquire control in domestic companies

Public sector contracts are sufficiently open to foreign bidders

Real personal taxes are non distortionary

Real corporate taxes are non distortionary

Banking regulation does not hinder competitiveness

Political system as obstacle to development
Labor regulations hinder business activities
New Legislation restricts competitiveness
Subsidies impair economic development
Ease to start a business

Rule of Law

Tax evasion is a common practice in your country
Justice is not fairly administered in society
Personal security and private property are not adequately protected
Parallel economy impairs economic development in your country
Insider trading is common in the stock market
Patent and copyright protection is not adequately enforced in your country

Government Effectiveness

Bureaucracy: An assessment of the quality of the country bureaucracy. The better the bureaucracy the quicker decisions are made and the more easily foreign investors can go about their business

Policy consistency and forward planning. How confident businesses can be of the continuity of economic policy stance - whether a change of government will entail a major policy disruption, and whether the current government has pursued a coherent strategy. This factor also looks at the extent to which policy-making is far-sighted, or conversely aimed at short term economic advantage.

Regulatory Quality

Tax Effusiveness How efficient the country's tax collection system is. The rules may be clear and transparent, but whether they are enforced consistently. This factor looks at the relative effectiveness of corporate and personal, indirect and direct taxation.

Legislation An assessment of whether the necessary business laws are in place, and whether there are any outstanding gaps. This includes the extent to which the country's legislation is compatible with, and respected by, other countries' legal systems.

ANNEX 2

La següent metodologia es realitza cada vegada que es procedeix a testar la diferència entre mitjanes.

Source	SS	df	MS	Number of obs =	165
-----+-----				F(3, 161) =	66.89
Model	3966.77508	3	1322.25836	Prob > F	= 0.0000
Residual	3182.49676	161	19.7670606	R-squared	= 0.5549
-----+-----				Adj R-squared =	0.5466
Total	7149.27183	164	43.5931209	Root MSE	= 4.446

Gasto/PIB	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
-----+-----					
med	7.265909	1.160928	6.26	0.000	4.973299 9.558519
cont	11.84455	1.121563	10.56	0.000	9.629673 14.05942
nordic	15.33182	1.160928	13.21	0.000	13.03921 17.62443
_cons	38.44091	.9478939	40.55	0.000	36.569 40.31282
-----+-----					

. test med

(1) med = 0

F(1, 161) = 39.17

Prob > F = 0.0000

. test cont

(1) cont = 0

F(1, 161) = 111.53

Prob > F = 0.0000

. test nordic

(1) nordic = 0

F(1, 161) = 174.41

Prob > F = 0.0000

. test med=cont

(1) med - cont = 0

F(1, 161) = 25.92

Prob > F = 0.0000

. test med=nordic

(1) med - nordic = 0

F(1, 161) = 72.41

```
Prob > F = 0.0000
```

```
. test nordic=cont
```

```
( 1) - cont + nordic = 0
```

```
F( 1, 161) = 15.04
```

```
Prob > F = 0.0002
```

Totes les proves F tenen un valor-P menor a 0.01, per la qual cosa es pot rebutjar la hipòtesi nul·la amb un 99% de confiança, i així sostenir que els valors promitjos entre grups són diferents. D'aquí en endavant s'exposen simplement els resultats quan es realitza aquest tipus d'anàlisi, sense mostrar tots els casos.

ANNEX: Data Classification Schemes

The "Government at a Glance" data classification scheme											
Activities of:	General government				Other public sector			Private sector in the public domain			
	Central	State	Local	Social security funds							
Production stage:	Revenues		Inputs		Public sector processes		Outputs and intermediate outcomes		Final outcomes		Antecedents or constraints
Functional sector:	General public services	Defence	Public order & safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing & community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection	

Other OECD "At a Glance" publications	
<i>Society at a Glance:</i> <i>OECD Social Indicators</i> <ul style="list-style-type: none"> • Social context • Social status • Societal response 	<i>Education at a Glance:</i> <i>OECD Indicators</i> <ul style="list-style-type: none"> • Outputs and impact of learning • Financial and human resources invested in education • Access to education, participation and progress • Learning environment • Antecedents or constraints that contextualise policy

Table I3.1. Share of the Public Employment over the Labour Force (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Australia ¹	20.8	20.5	19.9	19.6	18.3	17.9	17.5	16.4	15.9	15.6	15.2	15.2
Austria ²	12.4	12.3	12.3	12.3	12.1	12.0	12.0	11.4	11.4	11.3	11.2	
Canada ³	18.7	18.9	19.0	18.7	18.3	18.0	17.3	16.7	16.3	16.0	15.8	15.7
Czech Republic ⁴								14.4	14.2	13.9		
Denmark ²								22.6	22.8	22.6	22.6	23.1
Finland ³	22.4	22.7	22.3	21.3	21.4	20.9	21.3	21.8	21.6	21.0	20.8	20.8
France								18.1	18.3	18.3		
Germany		13.3	13.2	12.8	12.5	12.2	11.9	11.6	11.3	11.0	10.7	
Greece								6.4	6.1			
Hungary								20.4	20.5	19.5	19.2	19.3
Ireland	15.2	15.2	15.3	15.1	15.1	15.0	14.6	14.4	14.0	13.9	14.1	
Italy								13.4	13.5	13.2		
Luxembourg	8.8	8.8	8.7	7.5	7.4	7.3	7.2	7.5	7.1	7.0	6.9	6.7
Netherlands								10.4	10.5	10.4	10.5	
New Zealand		14.6	13.8	13.7	13.5	12.6	12.4	11.8	11.9	12.2	11.6	11.8
Norway										5.7	5.7	
Poland ²					12.2	12.3	12.4	12.5	12.6	12.8	12.4	
Spain	11.8	11.4	11.4	11.6	11.6	11.8	11.9	11.9	12.0	12.1	11.2	12.0
Turkey								8.9	8.8	9.1	10.0	
United States	14.1	14.1	14.1	14.1	14.1	14.0	14.0	13.8	13.9	13.9	14.1	

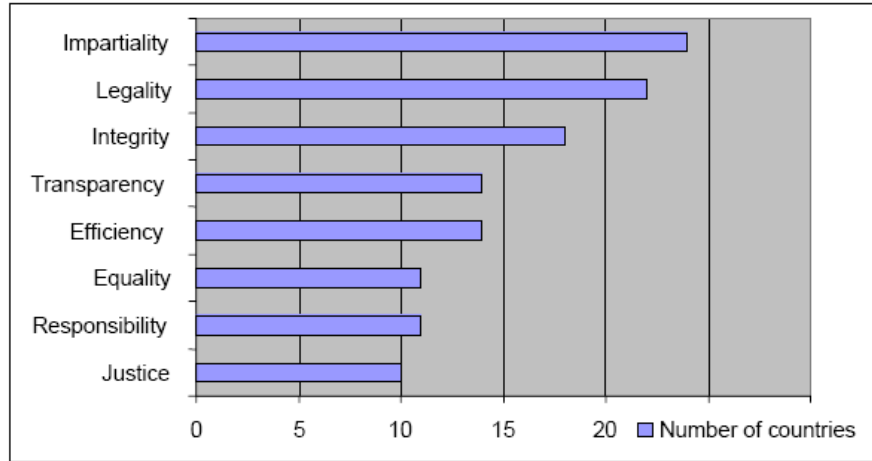
Notes: 1. Public Employment excludes Permanent Defence Forces. 2. Public Employment Data in Full Time Equivalent; 3. Public Employment excludes Government Business Enterprises; 4. Public Employment excludes Permanent Defence Forces and Police.

Source: Labour Force: OECD Labour Force Statistics, 2002. Public Employment: OECD Public Management Service, 2002. Copyright OECD 2002. All rights reserved.

Table P1.2. Credibility of economic assumptions

Is there any independent review by a government body of the economic assumptions used in the budget?					Are economic assumptions available for scrutiny?			
Yes, independent panel or similar, it is a legal requirement	Yes, independent panel or similar, it is not a legal requirement	Yes, audit office, it is a legal requirement	Yes, audit office, it is not a legal requirement	No	Yes, they are explicitly available to the Public and the Legislature as part of the budget documentation	Yes, they are explicitly available to the Public and the Legislature but is presented at different time than the budget documentation	Yes, they are available only to the Legislature	No

Figure P14.1. The 8 most frequently stated core public service values in OECD countries



Source: OECD (2000), *Trust in Government – Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, Paris.

Table P15.1. What activities and situations are identified as holding potential for conflicts of interest for officials?

Business interest, especially			External activities and positions										Assets	Liabilities, debts	Gifts, benefits and hospitality (for example sponsored travel)	Family relationships	Personal relationship	Other
Shareholdings	Partnerships	Investments	In a political party	In trade unions	In elected public entity	In an entity with contractual or regulatory relationship with the government	In secondary employment in the private sector	In secondary employment in the public sector	In positions in the private sector whether remunerated or not (e.g. directorships)	In positions in NGOs (e.g. in partnership with the employer organisation of a public official)	In voluntary organisations (e.g. religious, sport etc.)							

Functional sector:	General public services	Defence	Public order & safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing & community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
--------------------	-------------------------	---------	-----------------------	------------------	--------------------------	-------------------------------	--------	----------------------------------	-----------	-------------------

Table P19.1. The types of performance measures that have been developed (by country)

	What types of performance information are produced to assess government performance?			What is assessed?			
	Performance measures	Evaluation; in-depth, impact, cost/effectiveness etc	Benchmarking	Efficiency	Economy and productivity	Quality	Effectiveness
Australia	■	■		■		■	■
Austria	■	■	■	■	■	■	■
Belgium		■	■	■	■		
Canada	■	■	■	■	■	■	■
Czech Republic
Denmark	■	■	■	■	■	■	■
Finland	■	■	■	■	■	■	■
France	■	■		■	■	■	■
Germany	■	■	■	■	■	■	■
Greece
Hungary	■	■		■	■	■	■
Iceland	■	■		■	■	■	■
Ireland	■	■	■	■	■	■	■
Italy	■	■	■	■	■	■	■
Japan	■	■		■	■	■	■
Korea	■	■		■			■
Luxembourg
Mexico	■			■	■	■	
Netherlands
New Zealand	■	■	...	■	■	■	■
Norway	■	■	■	■	■	■	■
Poland	■	■	■		■	■	
Portugal	■			■	■		■
Slovakia	■	■					■
Spain	■	■	■	■	■	■	■
Sweden	■	■	■	■	■	■	■
Switzerland		■				■	■
Turkey	■			■	■	■	■
UK	■	■	■	■	■	■	■
United States	■	■		■			■
Chile	■	■		■	■	■	■
Israel	■	■		■	■	■	■

Source: 2005 OECD questionnaire on performance information. All answers are self-reported.

Table P19.2. Types of performance measure used

	What type of performance measures have been developed?					Other, <i>please specify below</i> :
	Outputs Only	Outcomes Only	Combination of outputs and outcomes	Unit cost of outputs	None	
Australia			■	■		These has bee developed, but not systematically
Austria			■			
Belgium				■		
Canada			■			Internal process measures
Czech Republic						
Denmark	■					
Finland			■	■		
France		■		■		
Germany			■	■		
Greece						
Hungary	■					
Iceland			■	■		
Ireland				■		
Italy			■			
Japan			■			
Korea			■			
Luxembourg						
Mexico	■					Most cases is output oriented and very few based on outcomes
Netherlands						Performance measures (indicators) for outcomes aren't universally developed across all parts of Government. Unit costs of outputs are determinable when a standard output is produced.
New Zealand	■			■		
Norway			■	■		
Poland			■			
Portugal			■			
Slovakia			■			
Spain			■	■		In general, outcomes are in a developmental stage
Sweden			■	■		
Switzerland			■			
Turkey			■	■		
UK			■			Some departments/agencies have developed outcomes for particular areas.
United States			■	■		
Chile			■	■		
Israel			■	■		

Sources: 2005 OECD questionnaire on performance information. All answers are self-reported.

Table P27.1. Policy drivers for regulatory quality

Functions of the body in charge of regulatory oversight					Advisory body receiving references from Government to review broad areas of regulation, collecting the views of private stakeholders	Specific minister accountable for promoting progress on regulatory reform
Consulted as part of the process of developing new regulation	Reports on progress made on reform by individual ministries	Authority of reviewing and monitoring regulatory impacts conducted in individual ministries	Conducts its own analysis of regulatory impacts	Advocacy function to promote regulatory quality and reform		

Table A1. DEA estimates of maximum possible efficiency gains in primary and lower-secondary education

(in %)	Input efficiency	Output efficiency
	NIRS	NIRS
Australia	15.9	4.8
Austria	15.9	6.0
Belgium Flemish c.	15.0	2.0
Belgium French c.	18.8	9.8
Canada	23.4	3.3
Czech Republic	16.4	6.0
Denmark	21.0	4.9
Finland	10.6	1.6
France	10.0	5.4
Germany	18.5	9.1
Greece	20.6	7.0
Hungary	14.1	4.7
Iceland	30.5	4.8
Ireland	9.5	2.2
Italy	17.8	6.9
Japan	7.6	3.9
Korea	10.8	3.9
Luxembourg	21.6	6.9
Mexico	10.1	3.9
Netherlands	12.8	5.1
New Zealand	15.8	4.9
Norway	29.2	7.4
Poland	11.3	3.8
Portugal	4.6	2.2
Slovak Republic	15.9	5.3
Spain	11.3	3.4
Sweden	18.8	6.0
Switzerland	9.6	5.2
Turkey	7.5	3.5
United Kingdom	18.1	6.1
United States	25.5	8.2
Average	15.8	5.1

Note: NIRS = non-increasing returns to scale.

Bootstrap estimates with 2 inputs (teachers per 100 students and socio-economic background)

and 2 outputs (average PISA score and homogeneity of PISA score).

Source: Sutherland, Joumard, Price and Nicq (2007).

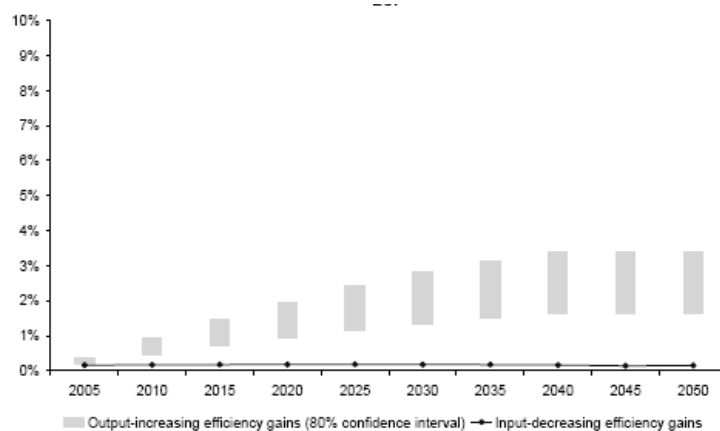
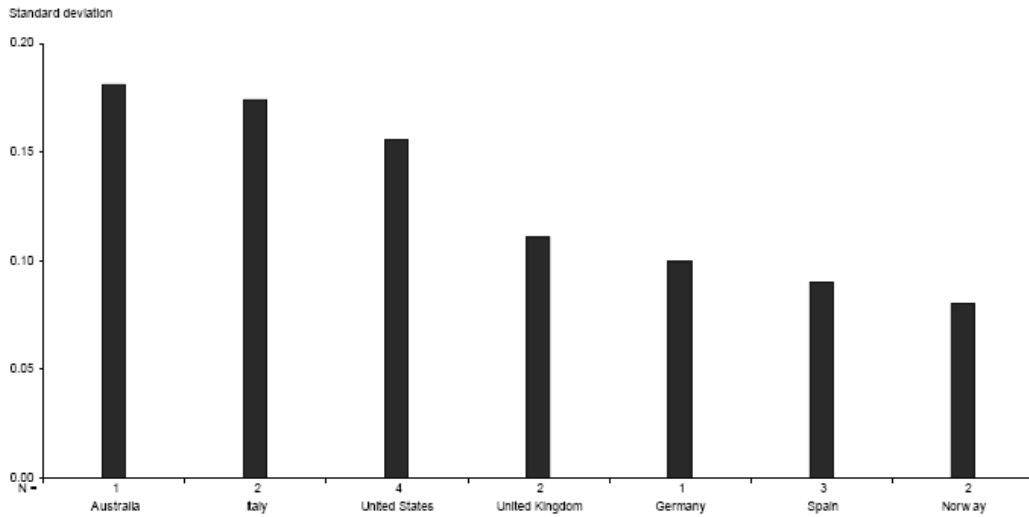


Figure 5. Cross-country dispersion in hospital efficiency within countries



Note: N denotes the number of within-country studies over which the standard deviation estimate for each country is based, i.e. for countries where more than one study is available, the reported figure is the average standard deviation across these studies.

Source: See Annex, Table 16.

Per a un indicador sintètic general per a mesurar l'eficiència de l'actuació pública
(Alfonso i altres, 2003)

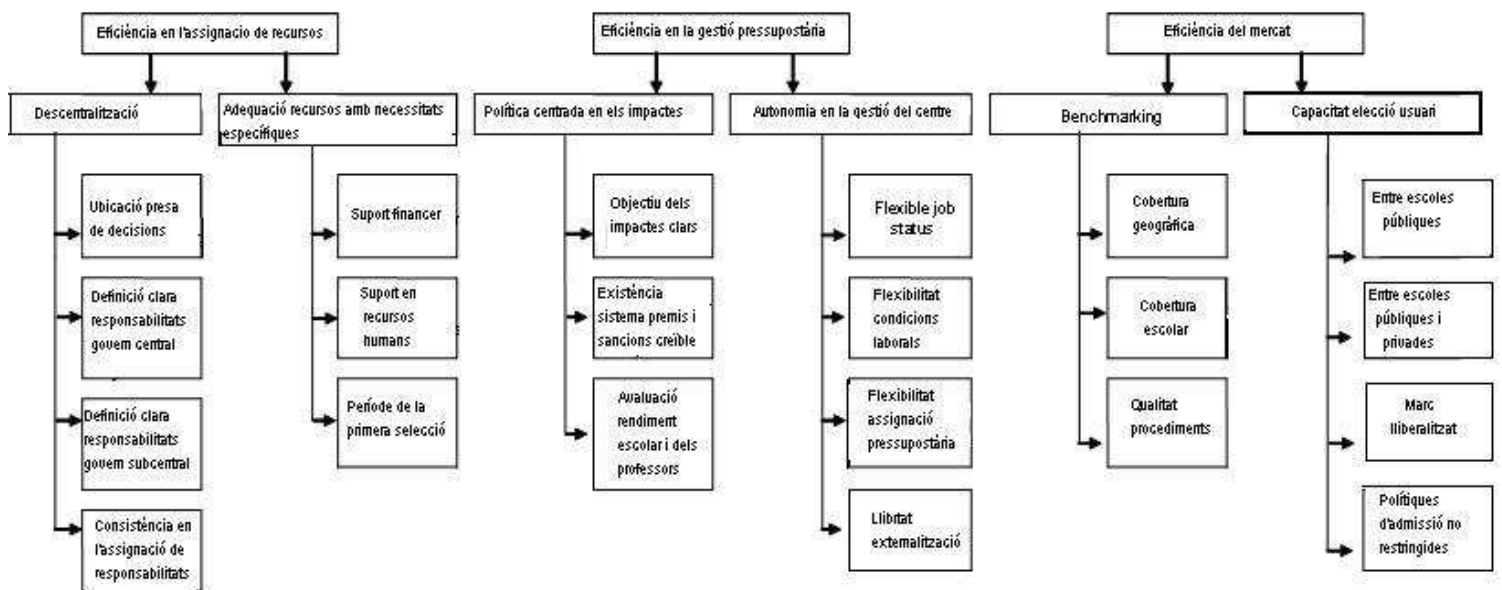


Table 1. Public sector performance (PSP) indicators (2000)

Country	Opportunity indicators				Standard "Musgravian" indicators			Total public sector performance (equal weights 1/)
	Adminis- tration	Education	Health	Infra- structure	Distribu- tion	Stability	Economic perform.	
Australia	1.17	1.02	0.94	1.00	0.87	1.31	1.00	1.04
Austria	1.21	1.00	0.98	1.10	1.22	1.28	1.01	1.12
Belgium	0.73	1.00	0.94	0.91	1.17	1.10	0.83	0.95
Canada	1.11	1.05	0.95	1.16	0.92	1.00	0.92	1.02
Denmark	1.16	1.00	1.03	1.03	1.19	1.10	0.91	1.06
Finland	1.26	1.07	1.04		1.18	0.75	0.73	1.01
France	0.72	1.03	1.03	1.01	0.90	1.12	0.70	0.93
Germany	1.02	0.98	1.01	1.01	0.98	0.91	0.81	0.96
Greece	0.60	0.94	0.93	0.81	0.97	0.55	0.69	0.78
Iceland	1.02	0.98	1.25			0.59	1.29	1.03
Ireland	1.06	0.94	0.88	1.00	0.89	1.22	1.40	1.05
Italy	0.52	0.96	0.93	0.84	1.10	0.76	0.69	0.83
Japan	0.87	1.09	1.12	1.09	1.20	1.40	1.18	1.14
Luxembourg	1.05	0.81	0.95			1.22	2.04	1.21
Netherlands	1.16	1.04	0.97	1.09	1.00	1.42	1.06	1.11
New Zealand	1.18	1.03	0.89		0.62	0.99	0.84	0.93
Norway	0.97	1.04	1.09	0.94	1.17	1.45	1.26	1.13
Portugal	0.54	0.94	0.90	0.75	0.92	0.64	0.92	0.80
Spain	0.77	1.00	1.10	0.86	1.02	0.82	0.67	0.89
Sweden	1.16	1.07	1.19	1.10	1.17	0.69	0.91	1.04
Switzerland	1.32	0.97	1.14	1.23	0.95	0.79	1.09	1.07
United Kingdom	1.00	1.05	0.91	0.99	0.79	0.78	0.84	0.91
United States	1.15	1.00	0.82	1.08	0.76	1.14	1.20	1.02
Average	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Small govts 2/	1.11	1.01	0.98	1.08	0.94	1.17	1.17	1.07
Medium govts	0.93	0.98	1.00	0.93	0.92	0.89	1.03	0.97
Big govts	0.99	1.02	1.01	1.01	1.12	1.03	0.85	1.01
EU 15 3/	0.88	1.00	0.99	0.98	0.98	0.93	0.80	0.94
Euro area 3/	0.84	0.99	1.00	0.97	1.00	0.96	0.78	0.93

1/ Each sub-indicator contributes 1/7 to total indicator.

2/ Small governments: public spending <40% of GDP in 2000. Big governments: public spending >50% of GDP in 2000. Medium governments: 40%< public spending <50% of GDP in 2000.

3/ Weighted averages according to the share of each country GDP in the relevant group.

Quan l'indicador de performance es relativitza pel nivell de despesa pública:

Table 2. Public sector efficiency (PSE) indicators (2000) 1/

Country	Opportunity indicators				Standard "Musgravian" indicators			Total public sector efficiency (equal weights 2/)
	Adminis- tration	Education	Health	Infra- structure	Distribu- tion	Stability	Economic perform.	
Australia	1.21	1.06	1.05	1.05	1.80	1.59	1.22	1.28
Austria	1.22	0.93	1.07	0.98	0.93	1.17	0.92	1.03
Belgium	0.64	0.96	0.85	1.11	0.71	0.87	0.65	0.83
Canada	1.00	0.84	0.86	1.27	1.39	1.01	0.93	1.04
Denmark	0.86	0.74	0.76	1.62	1.05	0.89	0.74	0.95
Finland	1.22	1.07	1.03		1.19	0.79	0.77	1.01
France	0.61	0.99	0.90	1.00	0.64	1.01	0.63	0.83
Germany	1.01	1.09	0.93	1.27	0.85	0.88	0.78	0.97
Greece	0.79	2.25	1.05	0.87	1.04	0.61	0.78	1.06
Iceland	1.06	1.12				0.65	1.42	0.85
Ireland	1.10	0.90	0.88	0.96	0.90	1.20	1.38	1.05
Italy	0.54	1.11	0.93	0.75	0.95	0.68	0.62	0.80
Japan	1.25	1.12	1.34	0.68	1.60	1.99	1.68	1.38
Luxembourg	1.10	0.88	0.98			1.19	1.99	1.23
Netherlands	0.90	0.85	0.95	1.52	0.56	1.15	0.85	0.97
New Zealand	1.20	1.02	0.85	0.00	0.68	0.97	0.82	0.93
Norway	0.95	0.86	0.96	0.88	1.32	1.40	1.22	1.09
Portugal	0.74	1.31	1.46	0.66	1.28	0.73	1.05	1.03
Spain	0.97	1.49	1.33	0.81	1.12	0.95	0.78	1.06
Sweden	0.81	0.75	0.83	1.19	0.94	0.51	0.68	0.82
Switzerland	1.86	1.01	1.21	1.07	1.68	1.05	1.45	1.33
United Kingdom	0.94	1.10	1.01	1.68	0.98	0.84	0.91	1.06
United States	1.30	0.92	1.05	1.40	1.15	1.46	1.55	1.26
Average	1.01	1.06	1.01	1.09	1.08	1.03	1.04	1.04
Small govts 3/	1.34	1.00	1.11	1.03	1.43	1.46	1.45	1.26
Medium govts	0.98	1.19	1.05	1.06	1.08	0.92	1.07	1.03
Big govts	0.85	0.93	0.92	1.17	0.87	0.88	0.73	0.90
EU 15 4/	0.84	1.09	0.97	1.18	0.87	0.88	0.77	0.94
Euro area 4/	0.82	1.11	0.97	1.06	0.84	0.90	0.74	0.92

1/ These indicators are the expenditure weighted "counterparts" of the indicators of Table 1.

2/ Each sub-indicator contributes 1/7 to total indicator.

3/ Small governments: public spending <40% of GDP in 2000. Big governments: public spending >50% of GDP in 2000. Medium governments: 40%< public spending <50% of GDP in 2000.

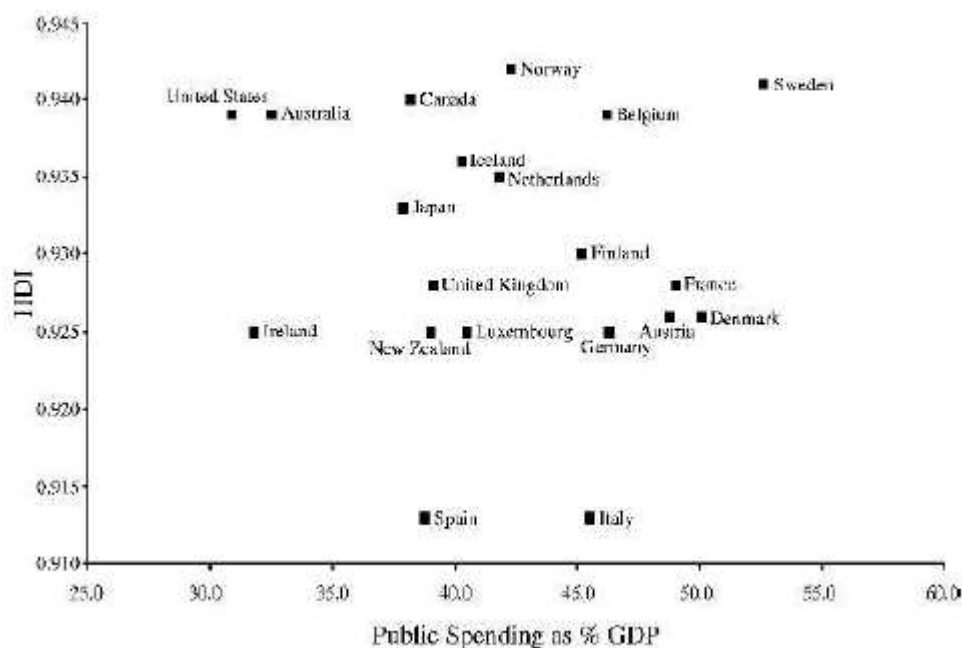
4/ Weighted averages according to the share of each country GDP in the relevant group.

Quan la reducció de la despesa pública no sembla afectar el indicador global de desenvolupament humà (V. Tanzi, The Economic Role of the State in the XXI Century *The Cato Journal*, vol 3 no 25 Fall 2005)

TABLE 2			
PUBLIC SPENDING AND HUMAN DEVELOPMENT INDEX (HDI)			
Countries	Public Spending (% of GDP)		HDI
	Year of Highest Level	2002	
Norway	52.0 (1992)	42.3	0.942
Sweden	67.5 (1993)	52.6	0.941
Canada	49.9 (1992)	38.2	0.940
Belgium	57.1 (1985)	46.2	0.939
Australia	37.7 (1985)	32.5	0.939
United States	34.8 (1992)	30.9	0.939
Iceland	40.5 (1992)	40.3	0.936
Netherlands	53.3 (1987)	41.8	0.935
Japan	—	37.9	0.933
Finland	59.1 (1993)	45.2	0.930
France	51.8 (1993)	49.0	0.928
United Kingdom	43.2 (1993)	39.1	0.928
Denmark	58.0 (1996)	50.1	0.926
Austria	53.3 (1993)	48.8	0.926
Luxembourg	44.0 (1992)	40.5	0.925
Germany	47.3 (1996)	46.3	0.925
Ireland	50.7 (1985)	31.8	0.925
New Zealand	51.8 (1986)	39.0	0.917
Italy	55.4 (1993)	45.5	0.913
Spain	47.2 (1993)	38.8	0.913

SOURCES: OECD (2002) and UNDP (2002).

FIGURE 1
NO RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC SPENDING AND HDI



LA ISOQUANTA ENTRE SOFISTICACIÓ DEL SECTOR PRIVAT EN RESPONDRE NECESSITATS COLLECTIVES I L'ACTUACIÓ PÚBLICA DIRECTA

Més recursos no sempre implica millors resultats: El cas de l'avaluació PISA dels ensenyaments secundaris

