

**ARTÍCULO ORIGINAL**

**Un análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba**

**A Comparative Efficiency and Effectiveness Analysis of the Public Sector in Cuba**

**Yaima Doimeadiós Reyes<sup>1</sup> y Elisabet Rodríguez Llorian<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

**RESUMEN**

El trabajo tiene como objetivo estimar la eficacia y eficiencia del sector público cubano en comparación con 23 países latinoamericanos y caribeños en el periodo 2001-2012. Para ello se aplicaron indicadores compuestos a través de la metodología de Afonzo, Shuknecht y Tanzi. Los resultados empíricos mostraron un desempeño positivo en el cumplimiento y el alcance de sus funciones, especialmente, en sectores como salud y educación; aunque el índice de eficiencia obtenido fue de los menores de la región. Debe señalarse además que esta metodología presenta limitaciones que introducen sesgos en la comparación.

**PALABRAS CLAVE:** América Latina, Caribe, eficiencia técnica, resultados del sector público.

**ABSTRACT**

This paper attempts to make an estimate of the effectiveness and efficiency of the Public Sector in Cuba, in comparison with all Latin American and Caribbean countries in the period 2001-2012. The work followed the scheme of the composite indicators, through Afonzo, Shuknecht, and Tanzi's methodology. The empirical results reveal the existence of positive results in the fulfillment and scope of the functions of the Public Sector in Cuba, especially in the field of healthcare and education, although the efficiency index obtained was one of the lowest in the region. However, this methodology proved to have inaccuracies that introduce bias in the comparison.

**KEYWORDS:** Latin America, Caribbean, technical efficiency, public sector performance.

**Introducción**

La magnitud y el alcance del gasto público en el cumplimiento de los objetivos sociales y económicos son elementos clave para el debate latinoamericano actual. Teóricamente, se espera que el Estado debe contribuir a reducir desigualdades en el ingreso, proveer bienes y servicios públicos, administrar los recursos del gobierno y diseñar políticas que garanticen estabilidad y crecimiento económico.

En el contexto regional, los objetivos anteriores se han intentado cumplir en escenarios de restricciones que limitan la capacidad de los gobiernos para responder a las necesidades sociales y mejorar la infraestructura de la región. Por esta razón, las

ganancias en la eficiencia en el gasto de las administraciones públicas resultan imprescindibles, en tanto liberan recursos para políticas de desarrollo adicionales e incrementan el apoyo ciudadano en el manejo y la implementación de las transformaciones requeridas. En el caso de Cuba, el aprovechamiento de las reservas existentes de eficiencia en el gasto constituye un factor relevante en la mejora del desempeño de su sector público, al considerar el ya muy elevado peso del presupuesto.

Cualquier análisis de eficiencia en el sector público debe internalizar la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos de política planteados, es decir, su eficacia. De lo contrario la medición de la eficiencia, entendida como la cantidad de recursos necesarios para maximizar el impacto del accionar público, presentaría sesgos.

De esta manera, disponer de medidas robustas de la eficiencia y eficacia es una cuestión clave para el diseño y la evaluación de las políticas económicas. Lograr este objetivo supone no solo avanzar en sofisticación metodológica, sino que permitirá disponer de bases de datos y fuentes de información comunes y homogéneas para realizar comparaciones válidas.

Los problemas de información determinan el hecho de que los estudios agregados de eficiencia del sector público sean escasos en la literatura internacional. Adicionalmente, tampoco son abundantes las investigaciones que incorporan a los análisis de eficiencia el análisis de la eficacia en la evaluación del desempeño global de este. La metodología de Afonzo, Shuknecht y Tanzi (2005) sobresale por su medición, a partir de indicadores compuestos, de ambos parámetros. Sin embargo, hasta el momento, solo ha sido aplicada en la región latinoamericana por Afonzo, Romero y Monsalve (2013); por su parte, Cuba está ausente en los citados estudios.

El objetivo del trabajo es estimar la eficacia y eficiencia del sector público a nivel agregado en Cuba al comparar tales indicadores con los de la región latinoamericana en el periodo 2001-2012. Para ello se sistematizarán algunos aspectos conceptuales de relevancia en un análisis de eficacia y eficiencia del sector público, así como se incluirá una explicación de la metodología utilizada y los resultados derivados del análisis empírico.

### **El gasto público: funciones y evolución**

No existe consenso sobre las funciones que debe cumplir el Estado y acerca de cuál es la jerarquía adecuada de estas. La literatura ofrece distintas combinaciones de funciones que varían de acuerdo con los factores históricos y culturales alrededor de las relaciones Estado-sociedad en diversos contextos. En este sentido, el carácter clasista del Estado establece una estrecha relación entre sus funciones y las características de la formación económica social en cuestión.

Stiglitz (1999) apunta seis funciones esenciales que quedan subsumidas dentro de las tradicionales funciones de asignación, distribución y estabilización de Musgrave y Musgrave (1999). Estas son la promoción de la educación, el fomento de la tecnología, el apoyo al sector financiero, la inversión en infraestructura, el control ambiental y el mantenimiento de la red de seguridad social. Por su parte, Bergara (2003) hace énfasis en la regulación como componente esencial de las políticas públicas en función de prevenir y combatir las prácticas anticompetitivas y el abuso dominante de los agentes con excesivo poder de mercado.

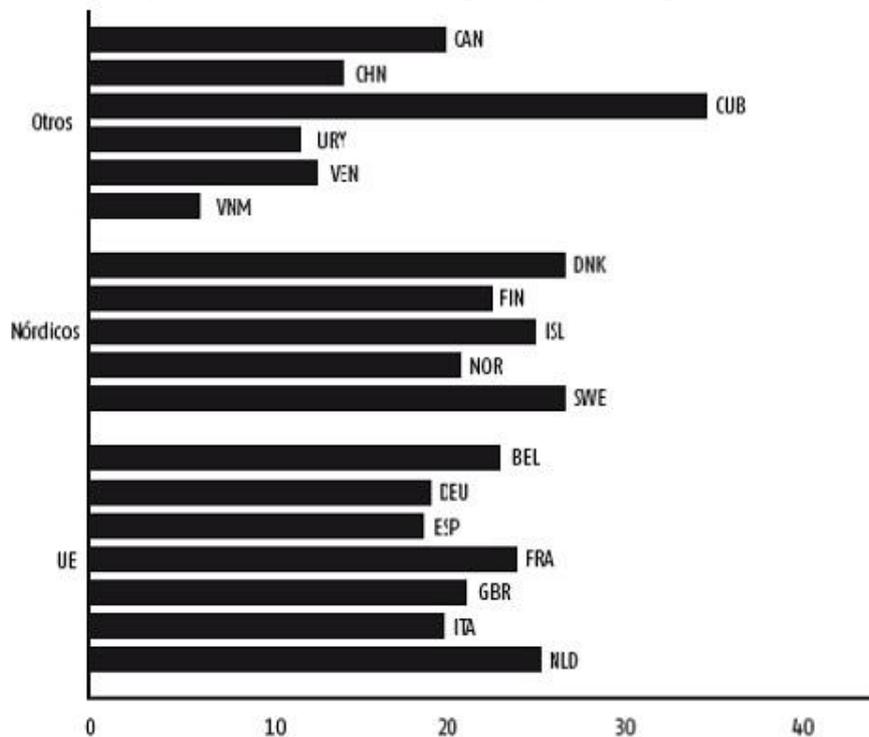
En América Latina, en particular, es consenso que el gasto público debe encaminarse al cumplimiento de los objetivos a largo plazo de la región: crecimiento económico y cambio estructural sostenible e inclusivo (CEPAL, 2011). La aplicación de las políticas neoliberales en la región en las décadas de los ochenta y noventa implicó una reducción radical del tamaño del gobierno y llevó a niveles mínimos el gasto público. El nuevo contexto político, impulsado por gobiernos de izquierda, ha propiciado su incremento con

la preponderancia de partidas sociales e infraestructura, aunque estos renglones continúan siendo aspectos críticos para el continente.

Si bien el gasto social como porcentaje del PIB creció como promedio en la región de un 13,8 % en 1990-1991 a un 19,1 % en 2012-2013, aún existen diferencias en los esfuerzos nacionales por aumentarlo. En tal sentido, al finalizar el periodo analizado, se distinguen países como Ecuador, Guatemala, Jamaica y Perú que dedican menos del 10 % del PIB al gasto público. Por otro lado, a los países que ya a inicios de los años noventa superaban e incluso duplicaban el 15 % del PIB (Uruguay, Venezuela, Brasil, Cuba, Argentina y Costa Rica) se les suma actualmente Paraguay y República Dominicana (CEPAL, 2014a).

En términos generales, el aumento del gasto público social en la región obedeció, en gran medida, al crecimiento de la seguridad y la asistencia social, y estuvo asociado al progresivo envejecimiento de la población de una buena parte de los países. El sector de educación registró un aumento de 1,3 puntos porcentuales del PIB durante el periodo 1990-2013, debido, fundamentalmente, a la expansión de la cobertura y del acceso a la educación primaria en los países más pobres, así como de la educación secundaria en los restantes. En el caso del sector salud, se registró un incremento relativamente menor a su prioridad macroeconómica (un punto porcentual del PIB), y la vivienda recibió una atención mínima, a lo largo del periodo. La menor importancia relativa a la vivienda y a otros gastos sociales (que incluyen agua, saneamiento y otros) pudo estar determinada, entre otros factores, por la progresiva privatización de las inversiones en las infraestructuras sanitarias y por la externalización de la ejecución de programas de vivienda social, que han combinado tanto un financiamiento público como privado.

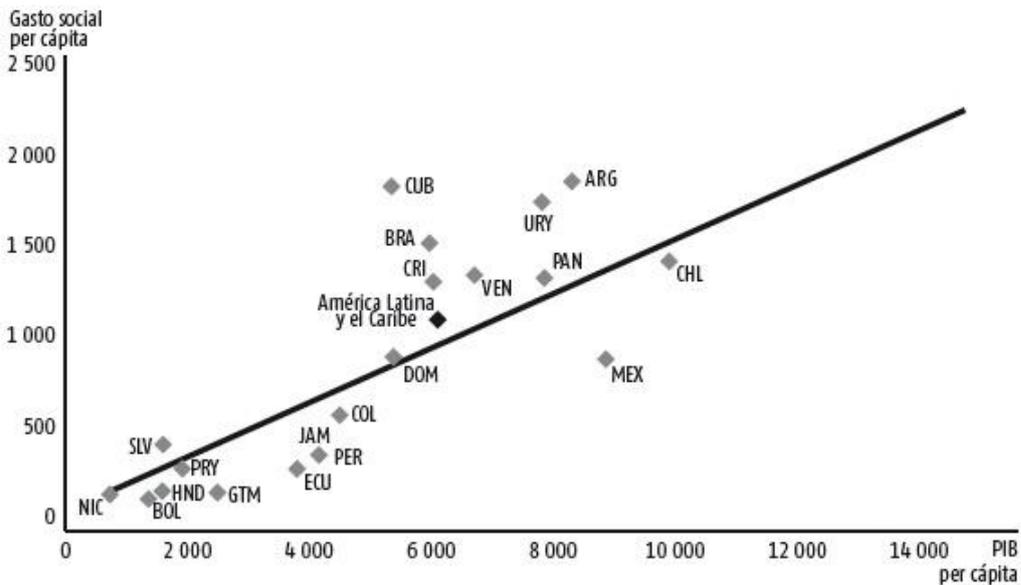
Cuba es un país con escasos recursos naturales, elevada dependencia del comercio exterior y limitaciones financieras; lo que sin dudas le confiere una base económica estructuralmente limitada. A pesar de ello, el consumo de gobierno en Cuba ascendió en 2013 como promedio a un 33 % del PIB (ONEI, 2014), cifra no solo significativa en el contexto descrito, sino también superior a los países de la región, e incluso a países nórdicos, reconocidos por sus altos montos de gasto público (figura 1).



**Figura 1.** El consumo de gobierno en países seleccionados, 2012 (en porcentaje del PIB)  
Fuente: elaboración propia a partir de las *Series económicas*, Banco Mundial, 2012.

La trayectoria ascendente del gasto público en Cuba, unida a la baja capacidad de generación de ingresos fiscales, ha conducido a la persistencia de déficits, los que pudieran incluso incrementarse si se tiene en cuenta el importante monto de partidas cuasifiscales que no están registradas en el presupuesto del Estado (Hidalgo y Doimeadiós, 2012). Este comportamiento puede trasladarse a incrementos continuos de los montos totales de deuda pública, fundamentalmente, a partir del reconocimiento de esta forma de financiamiento con posterioridad a 2013. La situación descrita representa una potencial fuente de desequilibrios en la economía cubana que mantiene una relación deuda/PIB superior al 44 %, cifra que exhibe América Latina como promedio.

La estructura del gasto público en Cuba se encuentra favoreciendo la esfera social, especialmente, en los sectores de la salud y la educación. En un análisis comparado con la región latinoamericana es de destacar cómo, a pesar de su bajo PIB per cápita, Cuba tiene uno de los mayores gastos sociales por habitante de la región (figura 2). La importancia de velar por la eficiencia y la eficacia de este gasto se torna entonces un tema crucial. Contar con estimaciones precisas sería el primer paso que debería dar el país para diseñar exitosamente sus políticas económicas.



**Figura 2.** América Latina y el Caribe (21 países): relación entre el PIB per cápita y el gasto público social per cápita, 2012-2013 (en dólares de 2005)  
Fuente: CEPAL, 2014a.

### Metodología para medir la eficiencia y la eficacia en el sector público

La medición de la eficiencia productiva se basa en la idea de comparar el producto obtenido por una economía o empresa con el que se obtendría en condiciones ideales u óptimas de mantener constante sus *inputs* (Rodríguez Vález, 2006). Así, la ineficiencia puede conceptualizarse como la «distancia» entre la producción máxima posible, dada una determinada combinación de *inputs* y tecnología, y la efectivamente obtenida. Existe consenso en que la evaluación de la eficiencia con la que actúan las unidades públicas resulta mucho más compleja que la de los agentes privados. Pedraja, Salinas y Suárez (2001) sistematizan algunas particularidades del sector público que complejizan la selección del método adecuado para la cuantificación de su eficiencia (tabla 1).

Tabla 1. Particularidades del sector público. Implicaciones en la medición de la eficiencia

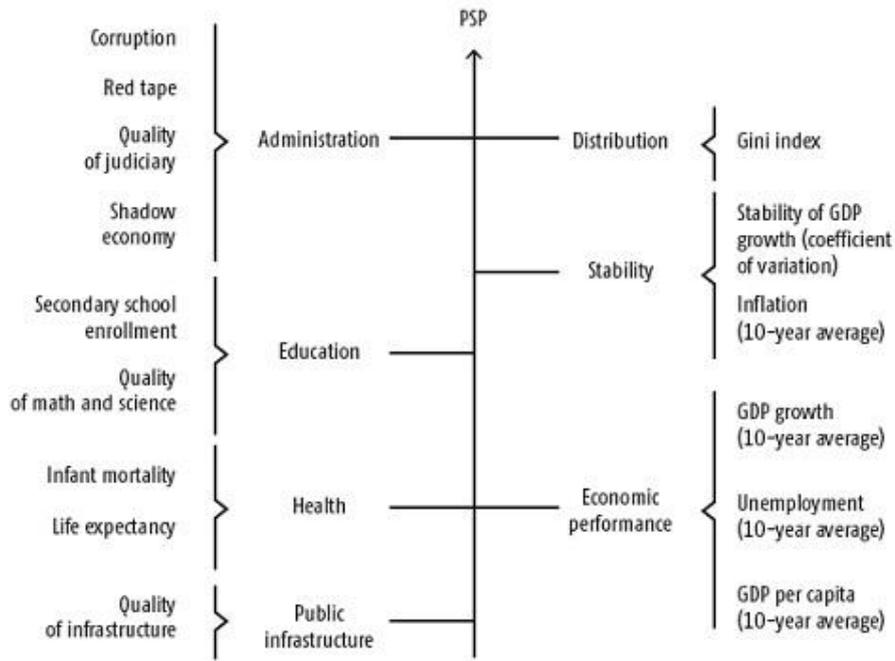
CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA PÚBLICA	IMPLICACIONES DE LA MEDICIÓN
Los objetivos del sector público son complejos, difusos y múltiples, y están guiados por el objetivo principal de maximizar el bienestar social.	La incorporación de la eficacia mediante índices sintéticos para internalizar las dimensiones del accionar estatal.
El <i>output</i> público no es vendido en el mercado (problema de medida).	Múltiples <i>outputs</i> intermedios o <i>proxies</i> del <i>output</i> final.
El carácter monopolístico de la producción pública genera problemas de seguimiento y control, y otorga a las relaciones entre <i>inputs</i> y <i>outputs</i> un carácter incierto y difuso.	Técnica flexible que no imponga supuestos fuertes sobre la frontera de producción.

Fuente: elaboración propia a partir de Pedraja, Salinas y Suárez (2001).

En general, el análisis de la eficiencia del Estado implica el cálculo de algún indicador de desempeño como medida del bienestar social para, en un segundo paso, calcular la relación entre el indicador de desempeño y el costo de lograrlo, representado por alguna porción del gasto público (índice de eficiencia del sector público).

En el trabajo se medirá la eficiencia del sector público mediante indicadores compuestos, siguiendo el enfoque de Afonso, Shuknecht y Tanzi (2005). Los autores distinguen el «*performance* del sector público» (PSP) como el resultado de las políticas públicas y de la eficiencia del sector público, con lo cual relacionan el resultado obtenido con los recursos empleados.

El indicador PSP de eficacia del sector público sintetiza las funciones principales que debe cumplir el Estado. Estas quedan agregadas en siete dimensiones del accionar estatal, como muestra la primera ramificación de la figura 3.<sup>1</sup> Las funciones se dividen en dos grandes grupos: los indicadores de oportunidad (el papel del gobierno en la provisión de iguales oportunidades para todos) que abarcan las dimensiones de «administración», «educación», «salud e infraestructura»; y los indicadores de Musgrave en las funciones de «estabilidad», «distribución» y «desempeño económico» (Musgrave y Musgrave, 1999).



**Figura 3.** El indicador de «performance del sector público» (PSP)  
**Fuente:** Afonzo, Romero y Monsalve, 2013.

Específicamente, el PSP para cada país  $i$  con  $j$  áreas de actividad del gobierno está determinado por:

$$PSP_i = \sum_j^n PSP_{ij} \quad i = 1, \dots, n \quad \text{donde} \quad PSP_{ij} = f(1_k), \quad k = 1, \dots, n \quad (1.1)$$

Donde  $f(1_k)$  es una función de  $k$  indicadores socioeconómicos.

Una vez obtenida la información de cada uno de los indicadores, estos son promediados, y se consigue un resultado por cada dimensión. Para obtener el valor del PSP, se le asigna igual peso a cada uno de las siete dimensiones mencionadas; el resultado final se consigue a través de un promedio simple de los respectivos indicadores de resultado, cada uno normalizado, con la media fijada en uno. El PSP de cada país tiene relación con dicha media y las desviaciones con respecto a esta proveen información del «performance del sector público» para cada nación. Si el PSP del país es mayor que uno, se consideran buenos los resultados, en oposición a aquellos países cuyos valores se encuentran por debajo de la media.

En aras de garantizar la homogeneidad en las fuentes, la cobertura de los datos y las definiciones de los indicadores de Cuba con los utilizados por Afonzo, Romero y Monsalve (2013) para el resto de la región, se realizaron algunas transformaciones a los indicadores utilizados. En primer lugar se prescindió del subindicador «independencia del sistema judicial», correspondiente al área de administración, en tanto no fue posible su estimación para la economía cubana. Por otro lado, se construyeron nuevos indicadores de «infraestructura» y «economía informal» para la totalidad de los países analizados. Un resumen de las variables utilizadas, sus fuentes, periodos de análisis y respectivas transformaciones se presenta detalladamente en el anexo 1. Es importante destacar que para las variables económicas se calculó un promedio de los últimos diez años, en aras de concentrar el análisis en cambios estructurales en vez de en variaciones anuales, según la disponibilidad de

información dentro del periodo 2001-2012. Para el resto de los indicadores se tomó el último año disponible.

Para relacionar los resultados de desempeño en cada área con el gasto público utilizado, se empleó un indicador de «eficiencia del sector público» (PSE), definido para cada país  $i$  con  $j$  áreas de actividad del gobierno como:

$$PSE_i = \sum_{j=1}^n \frac{PSP_j}{EXP_j}, \quad i = 1, \dots, n \quad (1.2)$$

Por otro lado, el gasto requerido para el cumplimiento de las funciones implícitas en las siete dimensiones del accionar estatal se dividen en seis categorías: el gasto en consumo de gobierno –como *proxy* del *input* necesario para obtener los resultados en «administración»– el gasto en salud, en educación y en inversión –como *proxies* de sus respectivos indicadores de oportunidad–. En los indicadores de Musgrave entrarían también los gastos en transferencias y subsidios –como *proxies* de *input* para modificar la «distribución del ingreso»–, y el total de gastos –como *proxy* para «estabilización» y «desempeño económico»–.<sup>2</sup> Cada una de estas categorías de gasto es dividida por el PIB de las economías, en aras de controlar el efecto tamaño.

Para calcular el PSE, el gasto público fue normalizado entre países y se tomó el valor de uno como la media para cada una de sus seis categorías. Los datos de los gastos públicos fueron tomados de la ONEI, en el caso cubano, y del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para el resto de los países.

### Los resultados de la estimación de la eficacia del sector público

Luego de compilar los datos necesarios se calculó el indicador de «*performance* del sector público» para una muestra de 23 países. En la tabla 2 se muestran aquellas naciones con resultados a destacar. El país con mejor desempeño, de acuerdo al indicador PSP general, resultó ser Trinidad y Tobago, seguido por Chile, Panamá y Cuba. De esta manera, sin aún considerar los costos incurridos, estos resultaron ser los países de mayor bienestar social, medido a partir de indicadores socioeconómicos. Por otro lado, los países con peores resultados fueron Honduras y Jamaica, ambos con igual puntuación, seguidos por Guyana, Paraguay y Nicaragua.

Dentro de los indicadores de oportunidad, Cuba presentó los mejores resultados de la muestra de países en «educación» y «salud». En esta última alcanzó la misma puntuación de Chile y Costa Rica, y fue el segundo mejor resultado, después de Chile, en el área de «administración». No se obtuvieron resultados igual de positivos en «infraestructura», donde Cuba logró la sexta peor puntuación. Las anteriores valoraciones tributaron a su ubicación dentro de los indicadores de oportunidad como el sexto país con mejores resultados, precedido por Chile, Trinidad y Tobago, Uruguay, Costa Rica y Argentina.

Por el contrario, en los indicadores de Musgrave, Cuba no logra ubicarse entre los cinco mejores países en ninguna de las categorías evaluadas, aunque en «estabilidad económica» y «distribución de ingresos» sobresale con respecto a la media. En el área de resultados económicos, debido a que presenta una posición desventajosa en los indicadores de PIB per cápita y crecimiento del PIB constante, Cuba se posiciona desfavorablemente con respecto a la región, al obtener la quinta peor posición.

**Tabla 2. Indicadores del «*performance* del sector público», 2012<sup>3</sup>**

	INDICADORES DE OPORTUNIDAD	INDICADORES DE MUSGRAVE
--	----------------------------	-------------------------

PAÍSES	ADMINISTRACIÓN	EDUCACIÓN	SALUD	INFRA-ESTRUCTURA	DISTRIBUCIÓN	ESTABILIDAD	RESULTADOS ECONÓMICOS	PSP GENERAL
Argentina	0,88	1,14	1,02	1,44	1,08	0,48	1,09	1,02
Chile	1,54	1,15	1,04	1,35	0,93	1,44	1,17	1,23
Colombia	0,85	1,06	1,00	0,89	0,86	1,27	0,88	0,97
Costa Rica	1,15	1,05	1,04	1,18	0,96	0,76	1,17	1,05
Guyana	0,96	1,13	0,97	0,61	1,08	0,78	0,57	0,87
Honduras	0,88	0,91	0,99	0,60	0,84	0,91	1,06	0,89
Jamaica	0,93	1,09	0,99	1,20	1,06	0,37	0,59	0,89
Nicaragua	0,86	0,76	1,00	0,51	1,16	0,84	0,66	0,83
Panamá	1,11	1,02	1,02	1,18	0,94	1,55	1,24	1,15
Paraguay	0,95	0,96	0,99	0,63	0,93	0,63	0,89	0,85
Trinidad y Tobago	1,07	1,04	0,97	1,94	1,16	0,75	1,72	1,24
Uruguay	1,30	1,05	1,02	1,41	1,07	0,54	0,96	1,05
Cuba	1,48	1,21	1,04	0,69	1,07	1,41	0,82	1,10
<b>Máximo</b>	<b>1,54</b>	<b>1,21</b>	<b>1,04</b>	<b>1,94</b>	<b>1,16</b>	<b>1,78</b>	<b>1,72</b>	<b>1,24</b>
<b>Mínimo</b>	<b>0,71</b>	<b>0,71</b>	<b>0,94</b>	<b>0,51</b>	<b>0,84</b>	<b>0,26</b>	<b>0,57</b>	<b>0,83</b>
<b>Media</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Afonso, Romero y Monsalve (2013).

Dado el adecuado posicionamiento de Cuba en los indicadores de desempeño y teniendo en cuenta el papel protagónico del sector público en la economía cubana, podría esperarse que el logro de estos resultados haya implicado una magnitud significativa de gasto. Sin embargo, el sector público debe considerar no solo el alcance del cumplimiento de sus objetivos, sino también la responsabilidad en el manejo de los recursos con los que cuenta para cumplir con sus funciones. De ahí que una evaluación del desempeño global de todo sector público deba cuantificar su eficiencia.

### **Los resultados de la estimación de la eficiencia en el sector público. Su relación con la eficacia**

El PSE calculado internacionalmente y, en particular, el estimado por la metodología de Afonzo, Shuknecht y Tanzi (2005) relaciona el índice de desempeño (eficacia) con el nivel de gasto público invertido. Este cociente no necesariamente identifica los países de mejor resultado, es decir, pueden quedar entre las más eficientes naciones con muy bajo gasto social que no hayan alcanzado ni siquiera la media del indicador de eficacia.

En la tabla 3 se muestran las medidas de PSE para países seleccionados de acuerdo con la metodología utilizada por Afonzo, Shuknecht y Tanzi (2005). El índice PSE general calculado ubica a Guatemala, Chile, República Dominicana y Perú como los países con mayor eficiencia de la región. Cuba, por el contrario, se encuentra aparentemente siempre entre los cinco países más ineficientes en cada una de las áreas analizadas.

**Tabla 3. Indicadores de eficiencia del sector público (PSE), 2012**

PAÍSES	INDICADORES DE OPORTUNIDAD				INDICADORES DE MUSGRAVE			
	ADMINISTRACIÓN	EDUCACIÓN	SALUD	INFRA-ESTRUCTURA	DISTRIBUCIÓN	ESTABILIDAD	RESULTADOS ECONÓMICOS	PSE GENERAL
Belice	0,80	0,77	1,54	0,40	2,28	1,52	0,78	1,16
Chile	2,58	1,31	1,23	2,58	0,60	1,86	1,51	1,67
Rep. Dom.	2,11	2,04	1,90	1,37	1,48	1,21	1,53	1,66
Ecuador	0,95	3,97	1,77	0,48	0,98	1,08	0,96	1,46
Guatemala	2,59	1,02	1,60	2,43	1,90	2,26	2,95	2,10
Panamá	1,09	1,07	0,74	1,30	1,40	1,75	1,41	1,25
Perú	1,03	1,68	1,43	1,77	1,41	2,63	1,59	1,65
Cuba	0,54	0,45	0,46	0,42	0,63	0,60	0,35	0,49
<b>Máximo</b>	<b>2,59</b>	<b>3,97</b>	<b>1,90</b>	<b>3,44</b>	<b>2,28</b>	<b>2,63</b>	<b>2,95</b>	<b>2,10</b>
<b>Mínimo</b>	<b>0,54</b>	<b>0,45</b>	<b>0,46</b>	<b>0,27</b>	<b>0,59</b>	<b>0,22</b>	<b>0,35</b>	<b>0,49</b>
<b>Media</b>	<b>1,16</b>	<b>1,23</b>	<b>1,15</b>	<b>1,42</b>	<b>1,18</b>	<b>1,11</b>	<b>1,13</b>	<b>1,19</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Afonzo, Romero y Monsalve (2013).

Los países con mayores valores alcanzados no deben constituir necesariamente una referencia para nuestro sector público en tanto muchos de ellos presentan índices PSP desfavorables (con valores iguales o menores a la media). Tal es el caso de Guatemala, República Dominicana y Ecuador, los cuales poseen una brecha importante con otros países de la región en el logro de servicios básicos para el bienestar social.

Por el contrario, se observa otro grupo de naciones que destacan por sus resultados y no se encuentran bien ubicadas en el *ranking* de eficiencia. Sobresale el caso de Cuba, donde contrasta el hecho de ser el cuarto país de mejor *performance* y con una ubicación

desventajosa en cuanto a utilización de los recursos, lo que implicaría que los excelentes resultados mostrados se obtienen a un alto costo económico.

En la figura 4 se resume la relación entre los niveles de eficacia y eficiencia, medidos a través de los indicadores PSE y PSP. Los países son distribuidos en cuatro cuadrantes que tienen en consideración las dos dimensiones. Las economías mejor posicionadas en términos tanto de eficacia como de eficiencia se ubican en el cuadrante derecha-arriba, espacio en el que aparecen Chile, Perú, Trinidad y Tobago y Panamá. Los cuadrantes de la izquierda agrupan un número considerable de países, cuyas políticas públicas aún necesitan ampliar su cobertura en términos de bienestar social.

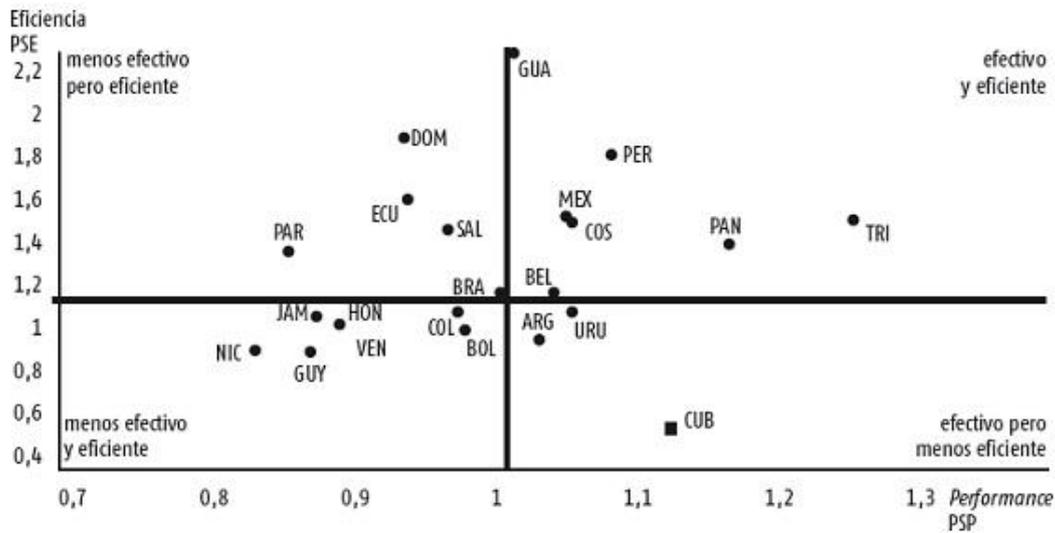


Figura 4. La relación PSP-PSE, 2012

Cuba alcanzó la posición 44 en el *ranking* mundial del índice de desarrollo humano, en la región solo se encontró precedida por Chile, lo que refuerza el argumento anteriormente expuesto: los altos montos de recursos que el gobierno ha destinado a objetivos sociales se han revertido en logros indiscutibles. Sin embargo, estimaciones del nivel de eficiencia, mediante la metodología expuesta, sugieren que los resultados alcanzados en materia de desarrollo podrían haberse logrado con un uso más eficiente del gasto, especialmente, en dimensiones como la administración pública.

### Un acercamiento crítico a la metodología propuesta

El método propuesto por Afonzo, Shuknecht y Tanzi (2005) presenta, como aporte fundamental, la incorporación del análisis del desempeño del sector público (PSP) que abarca las distintas aristas del accionar estatal para posteriormente compararlo con los recursos utilizados, mediante el indicador PSE.

Como ya se planteó, la aplicación de este método en la región sirvió para reconocer los resultados alcanzados por el sector público cubano e identificó bajos niveles de eficiencia en el manejo de los recursos, así como posibles casos de estudio, de los cuales, extraer lecciones para nuestro país. Sin embargo, una segunda mirada a los resultados obtenidos permite identificar algunos sesgos que afectan las conclusiones anteriores e incorporan un grado no despreciable de sensibilidad en el ordenamiento de los gobiernos, según su nivel de eficiencia.

En primer lugar, la utilización del producto interno bruto como *proxy* de tamaño de los países para ajustar los niveles de gasto en la cuantificación del indicador de eficiencia genera inconsistencias. Economías con igual desempeño en términos de *performance* en la dimensión de salud pública, por ejemplo, y similar monto de gasto social en salud

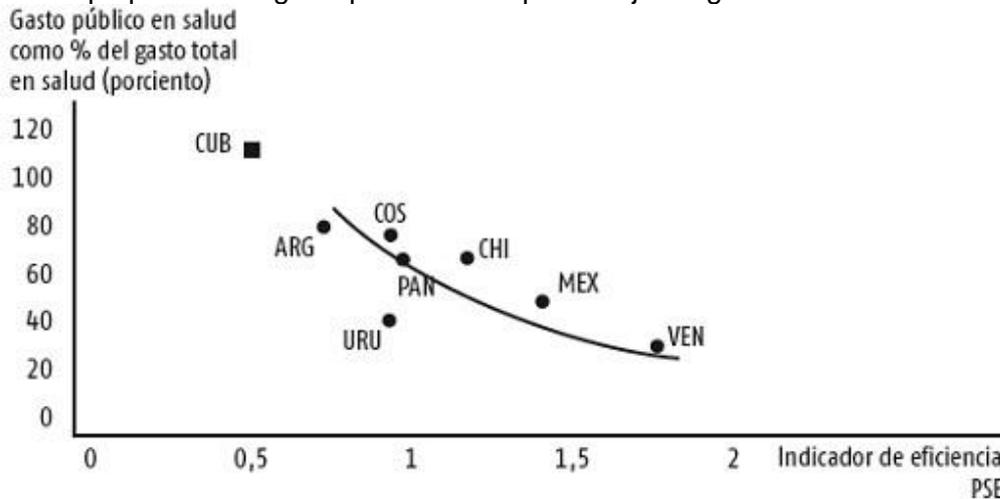
por habitante presentaron resultados significativamente distintos en eficiencia. Este fue el caso de Chile, que duplicó la de Costa Rica, mientras que el resto de los parámetros se mantuvo en niveles homogéneos, como se puede observar en la tabla 4. Este sesgo resulta más representativo en aquellas economías que han experimentado un crecimiento más dinámico en los últimos años y penaliza, por tanto, a aquellas de más lenta evolución del PIB.

**Tabla 4. Indicadores seleccionados de salud. Promedio (2001-2012)**

PAÍSES	PSP	GASTO PÚBLICO PER CÁPITA	PSE
Chile	1,04	244	1,23
Costa Rica	1,04	266	0,68

Fuente: CEPALSTAT, *Estadísticas e indicadores sociales*.

En segundo lugar, a partir del consenso teórico y empírico de que los indicadores de resultado observados son consecuencia de las políticas públicas, la metodología le atribuye, exclusivamente al gasto público, los logros en la administración pública, la educación, la salud y la infraestructura, así como a los resultados económicos. Es decir, no internaliza el efecto que pueden tener los gastos en los que incurren los agentes privados en la provisión de este tipo de bienes o servicios. Derivado de tal supuesto metodológico, economías con mayor participación privada en la provisión de servicios sociales aparentan tener una mayor eficiencia en su gasto público. Así, por ejemplo, en la figura 5 se ilustra la existencia de una relación negativa entre altos niveles de eficiencia en salud, calculados por el procedimiento de evaluación presentado por Afonzo, Shuknecht y Tanzi (2005) y una menor proporción del gasto público como porcentaje del gasto total en salud.



**Figura 5. Participación pública del gasto en salud contra el PSE. Países con mejor desempeño**

Este resultado no debe interpretarse como una defensa de la inclusión del sector privado en la oferta de servicios sociales a favor de ganancias en la eficiencia, sino como una clara limitación de la metodología utilizada. Puede demostrarse que la participación pública en el gasto total en salud, por ejemplo, está directamente relacionada –en la región latinoamericana– con los niveles de eficacia alcanzados en este sector (OPS, 2014).

Ello no excluye que puedan estudiarse experiencias exitosas en determinados países que han implementado alianzas público-privadas e insertado la modalidad cooperativa en servicios que antes ejecutaba el Estado de manera tradicional con reconocido nivel de ineficiencia. Tal es el caso de la ejecución de servicios públicos

como infraestructura (especialmente en las áreas de telecomunicaciones y transporte vial), con mecanismos de tercerización de la rehabilitación y el mantenimiento.

### Reflexiones finales

Las particularidades del sector público condicionan la metodología a utilizar en la medición de la eficiencia. En adición, su función objetivo incorpora una nueva dimensión en la evaluación del desempeño: la eficacia en el cumplimiento y el alcance de sus funciones.

Los resultados de los estudios en la medición de la eficiencia del sector público en la región latinoamericana sugieren que se cuenta con cierto margen para mejorarlo con los recursos que actualmente se emplean.

Cuba alcanza niveles altos de eficacia en comparación con el resto de Latinoamérica, con sectores sobresalientes como la salud y la educación, en los cuales obtiene los mejores resultados del continente. Sin embargo, queda aún un margen de mejora en áreas como la infraestructura y el desempeño económico, pues en este último presenta una posición desventajosa, especialmente, en los indicadores relacionados con el PIB.

La metodología internacionalmente utilizada para la medición de la eficiencia, replicada en el presente trabajo con el objetivo de incluir a Cuba en este tipo de análisis, la sitúa en los niveles más bajos de eficiencia de la región. Ello sugiere que los resultados alcanzados podrían haberse logrado con una cantidad menor de recursos públicos.

Se pudo demostrar que el procedimiento de medición de la eficiencia del sector público de Afonso, Shuknecht y Tanzi (2005) penaliza a los países con bajos niveles de PIB y con participación privada moderada en la provisión de bienes públicos, como es el caso de la economía cubana entre otras, lo que incorpora sesgos en la medición de este indicador y afecta el ordenamiento de los países de la región.

Entendemos que estas críticas implican una reflexión más profunda del tema en análisis, posiblemente con una modificación en el método de cuantificación de los indicadores.

En la economía cubana, el aprovechamiento de las posibles reservas de eficiencia existentes debe representar una fuente de crecimiento en la actualización del modelo económico. La aproximación no sesgada al desempeño y el uso de los recursos óptimos para una correcta evaluación del sector público es particularmente importante en el contexto actual de redimensionamiento del sector estatal.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A.; A. ROMERO y E. MONSALVE (2013): «Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America», *IDB Working Paper Series*, DP-279.

AFONSO, A.; L. SCHUKNECHT y V. TANZI (2005): «Public Sector Efficiency: An International Comparison», *Public Choice*, vol. 123, n.º 3-4, pp. 321-347.

AFONSO, A.; L. SCHUKNECHT y V. TANZI (2010a): «Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emergence Market», *ECB Working Papers Series*, n.º 581.

AFONSO, A.; L. SCHUKNECHT y V. TANZI (2010b): «Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency», *Journal of Economic Inequality*, vol. 8, n.º 3, pp. 367-389.

BANCO MUNDIAL (2012): «World Development Indicators», <<http://data.worldbank.org/indicator/>> [30/7/2014].

- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF) (2013): «La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina ideal 2013», <[http://www.caf.com/\\_custom/static/ideal\\_2013/assets/book\\_1.pdf](http://www.caf.com/_custom/static/ideal_2013/assets/book_1.pdf)> [30/7/2014].
- BASE DE DATOS Y PUBLICACIONES ESTADÍSTICAS (CEPALSTAT) (2014): «Estadísticas e Indicadores Sociales», <[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)> [30/7/2014].
- BERGARA, M. (2003): *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*, Ediciones Trilce, Montevideo.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2011): «Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo», <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/09232.pdf>> [30/7/2014].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013): «Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe», <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/51945/AnuarioEstadistico2013.pdf>> [30/7/2014].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2014a): «Panorama social de América Latina», <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729\\_es.pdf?sequence=6](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6)> [30/7/2014].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2014b): «Panorama fiscal de América Latina. Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas», <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37747/S1500053_es.pdf?sequence=1)> [30/7/2014].
- CLEMENTS, B.; C. FAIRCLOTH y M. VERHOEVEN (2007): «Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política», *Revista de CEPAL*, n.º 93, pp. 39-62, <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/31950/clements.pdf>> [30/7/2014].
- EUGENE, B. (2008): «The Efficiency Frontier as a Method for Gauging the Performance of Public Expenditure: a Belgian Case Study», National Bank of Belgium, working papers, n.º 138, <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1685244](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1685244)> [30/7/2014].
- HIDALGO, V. y Y. DOIMEADIÓS (2011): «Fiscalidad y equilibrio externo e interno en la economía cubana: avances y desafíos», *Economía y Desarrollo*, vol. 148, n.º 2, pp. 48-77.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012): «Panorama de la gestión pública en América Latina», <[http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/panorama\\_gp\\_h\\_final.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/panorama_gp_h_final.pdf)> [30/7/2014].
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF): «World Economic Outlook (WEO database)», <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/02/>> [3/12/2014].
- MUSGRAVE, R. A. y P. B. MUSGRAVE (1999): *Hacienda pública teórica y aplicada*, McGraw-Hill, México D. F.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMACIÓN (ONEI) (2014): «Anuario Estadístico de Cuba 2013», <<http://www.one.cu/aec2013.htm>> [3/12/2014].

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) (2014): «Estadísticas», <[http://www.paho.org/arg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=160:datos-estadisticas](http://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=160:datos-estadisticas)> [30/7/2014].

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2011): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, Editora Política, La Habana.

PEDRAJA, F.; J. SALINAS y J. SÚAREZ (2001): «La medición de la eficiencia en el sector público», en A. Álvarez Pinilla, *La medición de la eficiencia y la productividad*, Pirámide, Madrid, pp. 243-268.

RODRÍGUEZ, J. L. (2014): «Ingresos y nivel de vida: una revisión actual», <<http://www.cubacontemporanea.com/specials/ingresos-nivel-de-vida-una-revision-actual-i>> [3/12/2014].

RODRÍGUEZ VÁLEZ, J. (2006): «Multilinealidad, heterogeneidad muestral y desbordamiento espacial en el análisis de la productividad de las infraestructuras», tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid.

SANTÍN, D. (2009): «La medición de la eficiencia en el sector público. Técnicas cuantitativas. Unidad Didáctica», *Curso de Evaluación de Políticas y Programas Presupuestarios*.

STIGLITZ, J. (1999): «El papel del gobierno en el desarrollo económico», *Cuadernos de Economía*, vol. XVIII, n.º 30, pp. 347-366.

### Anexo 1. Variables y fuentes para el cálculo del indicador de «performance del sector público» (PSP)

VARIABLE	FUENTE CUBA	FUENTE RESTO DE A. LATINA	SERIES Y EXPLICACIONES
Corrupción	Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI)		En una escala de 10 (muy limpio) a 0 (nada corrupto)
Burocracia	World Economic Forum 2011-2012 <sup>7</sup>		1= muy burocrático; 7= nada burocrático
Economía informal	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012) <sup>2</sup>	Organización Internacional del Trabajo	Ocupados sector informal/total de ocupados. Recíproco 1/x
Tasa neta de matrícula enseñanza secundaria	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	World Bank World Development Indicators (WDI)	Alumnos entre 12 y 16 años matriculados/ población en esa edad
Tasa de alfabetismo	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	World Bank World Development Indicators (WDI)	Porcentaje de población de 15 años en adelante

Tasa de mortalidad infantil	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	World Bank World Development Indicators (WDI)	Por cada 1000 nacidos vivos en un año determinado. Se usó la tasa de sobrevivencia infantil: $(1000-TMI)/1000$
Esperanza de vida	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	World Bank World Development Indicators (WDI)	Esperanza de vida al nacer, en años
<b>VARIABLE</b>	<b>FUENTE CUBA</b>	<b>FUENTE RESTO DE A. LATINA</b>	<b>SERIES Y EXPLICACIONES</b>
Infraestructura	Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Banco Mundial		Abarca los sectores de energía, agua potable, telecomunicaciones y transporte
Coefficiente de Gini	José Luis Rodríguez, <i>Ingresos y nivel de vida: una revisión actual</i>	World Bank World Development Indicators (WDI)	0= perfecta igualdad, 100= perfecta desigualdad. Se usó la transformación 100-Gini
Coefficiente de variación del crecimiento	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	IMF World Economic Outlook (WEO database)	Promedio 2001-2012: $\text{Recíproco}1/x$ .
Inflación	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	IMF World Economic Outlook (WEO database)	Promedio 2001-2012 del cambio porcentual al final de periodo de IPC: $\text{Recíproco}1/x$ .
PIB per cápita	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	World Bank World Development Indicators (WDI)	Promedio 2001-2012: PIB a precios constantes
Crecimiento del PIB	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012)	IMF World Economic Outlook (WEO database)	Promedio 2001-2012: PIB a precios constantes (cambio porcentual)
Desempleo	Anuarios Estadísticos de Cuba (ONEI, 2012) <sup>3</sup>	IMF World Economic Outlook (WEO database)	Promedio 2001-2012: $\text{Recíproco}1/x$ .
<b>PARA LOS SIGUIENTES PAÍSES LA TASA DE ALFABETISMO, EL COEFICIENTE DE GINI Y LA TASA DE DESEMPLEO SE TOMARON DE DISTINTAS FUENTES:</b>			
Tasa de alfabetismo			Belize Guyana
Coefficiente de Gini			Belize Guyana Trinidad and Tobago
Tasa de desempleo			Bolivia, Guatemala

\* La falta de información para Cuba en el World Economic Forum se solucionó al encontrar un indicador (funcionarios/total de ocupados), que al coincidir en criterios de *ranking* de países con el índice del WEF (los países con mayor porcentaje de funcionarios eran a su vez los de menor valor del índice) justificó el otorgarle a Cuba el valor promedio del índice que tenían economías con ratios de funcionarios/total de ocupados similares.

\*\* El indicador de «economía informal» construido para Cuba:

\*\* La tasa de desempleo utilizada es mayor a la reportada por la ONEI. En este caso al ratio de desocupados/PEA se le adicionaron las personas inactivas de 17 a 59 años que forman parte de la PNEA y se encuentran clasificadas en las categorías «no desean trabajar», «no realizan ninguna actividad» y «otras», en aras de homogeneizar la medida de desempleo con la reportada por el resto de los países.

RECIBIDO: 4/1/2015

ACEPTADO: 20/2/2015

Yaima Doimeadiós Reyes. Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.  
Correo electrónico: yaima@fec.uh.cu

Elisabet Rodríguez Llorian. Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.  
Correo electrónico: elisabetrll@fec.uh.cu

## NOTAS ACLARATORIAS

1. La figura 3 muestra los indicadores de performance, tal como son definidos por Afonzo, Shuknecht y Tanzi (2005) en un estudio de 23 países desarrollados. Sin embargo, este trabajo, puesto que se guía por el estudio de Afonzo, Romero y Monsalve (2013) para Latinoamérica, sustituye el indicador «calidad de matemática y ciencia» por «tasa de alfabetismo».
2. Las diferencias entre las categorías «consumo de gobierno» y «gasto total», radican en que la última incluye además de los pagos que realiza el gobierno para la provisión de bienes y servicios, las transferencias, los subsidios y las donaciones, los beneficios sociales, los intereses y otros gastos como la renta y los dividendos.
3. También se calcularon los índices PSP, luego de asignar distintas ponderaciones a cada uno de los indicadores ( $\frac{3}{4}$  a los indicadores de Musgrave y  $\frac{1}{4}$  a los de oportunidad). En particular, se le asignó el menor peso posible al indicador de «administración», cuyos resultados se derivaron principalmente de encuestas (Eugene, 2008), y se le otorgó un mayor peso a las variables económicas. Los resultados encontrados no resultaron sensibles a cambios moderados en la ponderación de los indicadores.