

La banca privada es el objeto del segundo capítulo. La historia de este tipo de entidades de crédito en la región andaluza es bastante azarosa y problemática, reflejando la carencia relativa de emprendedores en esa tierra. La mayor complejidad de la banca privada andaluza invita al autor a una estructura del capítulo diferente a la del resto de la obra. El capítulo se inicia con las sociedades bancarias del siglo XIX (bancos de emisión y sociedades de crédito) y en él se analiza el marco legal de la banca en ese período para, más tarde, adentrarse en el análisis de la (insuficiente y débil) existencia de los diferentes bancos y sociedades de crédito. A continuación, Manuel Titos dedica unas deliciosas páginas a los banqueros privados del XIX, figuras que vinieron a ocupar el vacío de sociedades bancarias en Andalucía. Los "Pedro López" de Córdoba, los banqueros granadinos y la banca "Rodríguez-Acosta" son los principales actores de esas páginas. En la cuarta sección del capítulo, se analiza la expansión de la banca privada nacional que cubre la última cuarta parte del siglo XIX hasta la Guerra Civil, en la que se produjeron varios hechos notables, a saber: (i) aumento de la capacidad y del tamaño del sector financiero en Andalucía; (ii) adopción de la Ley de ordenación bancaria de Cambó; (iii) peso decreciente de los banqueros andaluces a lo largo de ese período.

Tras la Guerra Civil, el devenir de la banca privada en Andalucía está muy marcado por la evolución de la ordenación bancaria desde el primer franquismo a la Ley de 1946 y la posterior reforma de 1962. Esta última supone una tímida ruptura del "statu quo" bancario, una especie de antecedente a la intensa liberalización que se iba a producir en el sector a partir de 1974. La liberalización, la crisis que experimentó la banca, los nuevos requisitos de solvencia y la integración de nuestro sector financiero en la Unión Europea son los ejes de los últimos 25 años. En el contexto andaluz, se produce desde la Guerra Civil hasta finales del siglo XX, la desintegración de la mayor parte su banca local y regional, así como el traslado de sede a Madrid y la absorción del resto de bancos andaluces por parte de entidades financieras nacionales.

El tercer capítulo se dedica a la actividad desarrollada por la banca oficial en Andalucía. El primer referente es el Banco de San Carlos de Cádiz (1785-1802), primer banco español constituido como sociedad. Posteriormente, la Caja General de Depósitos (1852-1873), con cuatro sucursales en Cádiz, Granada, Málaga y Sevilla, tuvo una relevancia significativa. En 1874 se produce la reorganización de la banca existente y la formación de un Banco Nacional, el Banco de España, cuyas sucursales contribuyeron, durante numerosas décadas, a introducir una serie de hábitos financieros en Andalucía, a la vez que cubría buena parte del vacío que existía por la carencia de bancos y banqueros locales y regionales. El capítulo se cierra con una panorámica de la actividad realizada por el Banco Hipotecario y la Caja Postal en Andalucía.

Las cajas rurales tienen una mayor tradición y un mayor peso relativo en la actividad financiera andaluza que en el resto de España. Por ello, se les dedica un capítulo en la obra. En el mismo, se repasa la historia desde el antecedente más antiguo de estas cooperativas —que eran los positos, que ya existían en el siglo XVI y que se dedicaban a guardar excedente de grano con objeto de prestarlo para la futura siembra o para el consumo en épocas de esca-

sez, con lo que se regulaba su precio— hasta las modernas cajas rurales en la actualidad. Lo más relevante en la historia de estas cooperativas ha acontecido en los últimos 40 años, donde, por un lado, se han incorporado al sistema financiero, pero también han experimentado períodos de crisis debido a procesos de ausencia de profesionalidad y deficiencia en el control de la gestión. La estructura del sector de cajas rurales en Andalucía (donde existen cajas locales, comarcales y provinciales) existente a principios de la década de 1980 se ha visto modificada en los últimos 20 años por las crisis, así como por procesos de absorción y fusión. El caso destacado de la Caja Rural de Almería, la primera caja rural española por tamaño, es analizado con cierto detalle. Es, sin duda, el ejemplo más emblemático que muestra que las cajas rurales son cuantitativa —como ponen de manifiesto sus macromagnitudes y crecientes cuotas de mercado— y cualitativamente más importantes en Andalucía que en el conjunto del país.

El quinto y último capítulo del libro es, sin duda, el broche de oro. Manuel Titos ofrece, a partir de las macromagnitudes obtenidas sector a sector en los capítulos previos, los principales agregados de depósitos e inversiones crediticias, así como el número de oficinas y empleados. La serie estadística de más interés es, sin duda, la de recursos ajenos, que ofrece los datos para todo el siglo XX (1900-2000).

En suma, nos encontramos ante una obra de gran valor estadístico sobre la historia del sector financiero andaluz. El detallado estudio nos permite apreciar las luces y las (muchas) sombras de las instituciones financieras andaluzas a lo largo de su historia. En todo caso, los últimos veinte años han presenciado más luces que sombras, debido al notable fortalecimiento y la expansión de la actividad de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito andaluzas. Ello ha permitido subsanar, al menos en parte, la tradicional falta de emprendedores privados dentro del sector financiero en la región y la paulatina desaparición de la actividad de la banca oficial. Y lo que es más importante, ha contribuido notablemente a un mayor desarrollo económico de la región.

NOTA

(1) Véase, por ejemplo, algunas de las obras colectivas coordinadas por R. Cameron, como: Cameron, R. (ed.) (1972): *Banking and Economic Development: Some Lessons of History*, Oxford University Press, Londres, Reino Unido; Cameron, R. (ed.) (1992): *Financing Industrialization*, Edward Elgar Publishers, Cambridge, Reino Unido.

Santiago Carbó Valverde
(Universidad de Granada y Funcas)

Los nuevos instrumentos de la gestión pública, de Guillem López Casanovas (dir.), Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza e Ivans Planas Mirè, La Caixa (Colección Estudios Económicos), Barcelona, 2003, 301 págs.

En los últimos años, los sectores públicos de la mayoría de los países de la OCDE están siendo protagonistas de importantes reformas institucionales y organizativas

con el objetivo de conseguir un nuevo modelo de gestión pública que permita asignar los recursos públicos respetando no sólo los tradicionales principios de equidad y control, sino también el de eficiencia. En efecto, los países más desarrollados deben reducir inexorablemente la ineficiencia generada por sus correspondientes administraciones públicas (AA.PP.), de modo que se registren ganancias en los niveles de competitividad de sus respectivas economías, en un contexto cada vez más globalizado. Sólo así los sectores públicos podrán continuar dando respuesta a una demanda creciente de servicios públicos sin tener que recurrir a un detrimento de la calidad y la cantidad de los mismos ni a una inadmisión, por parte de la opinión pública, subida de la presión fiscal, respetando las restricciones presupuestarias actuales y futuras.

En consecuencia, puede afirmarse que en el ámbito de la gestión pública se ha pasado de un modelo de jerarquía centralizada, con una asfixiante burocratización, apoyado fundamentalmente en los principios de equidad y control, a un modelo de jerarquía más descentralizada, en el que se actúa, principalmente, por y para la eficiencia.

En la actualidad, la publicación de este trabajo es de lo más oportuna, ya que pretende presentar cuáles son los instrumentos más recientes de gestión pública que permiten avanzar en este proceso de reforma, y, por tanto, su contenido supone en estos momentos un auténtico balón de oxígeno para aquellos, fundamentalmente políticos y técnicos de la administración, que tengan que enfrentarse en el día a día con la confección y la implementación de medidas públicas conducentes a una mayor racionalización en el uso de los *inputs* públicos.

El libro se estructura en nueve capítulos a través de los cuales se persigue dar respuesta, tal y como se indica en la presentación del mismo, a la pregunta de cómo gestionar la ingente cantidad de recursos públicos.

La obra comienza ocupándose en el primer capítulo de la base de todo este proceso reformador: los cambios organizativos, condición necesaria aunque no suficiente para estimular la buena gestión pública. Se recogen algunas tendencias de reforma de este tipo de estructuras y la transformación experimentada por los organismos de derecho pertenecientes a los distintos niveles de las AA.PP., haciendo especial hincapié en el sector sanitario, pionero en este tipo de procesos.

Identificar la mejor forma organizativa es una cuestión que la comunidad científica todavía no ha sabido resolver. Son numerosos los elementos que determinan la naturaleza de cada forma organizativa y los que condicionan su grado de flexibilidad, lo cual complica la solución de este dilema. Del análisis de todos estos elementos se deduce que es necesaria a todas luces una flexibilización de las formas organizativas, ya que la rigidez de las estructuras dificulta la adaptabilidad y la eficiencia de los agentes públicos. Además, en todo este proceso hay que otorgar un papel protagonista a los indicadores de gestión, ya que facilitan la evaluación de los resultados registrados con esta nueva gestión pública.

Los mecanismos de copago (fundamentalmente precios, tasas y tiques moderadores), a los que se dedica el segundo capítulo, permiten la coparticipación del usua-

rio de los servicios públicos en su coste y, en definitiva, introducir el principio del beneficio en la financiación pública. En una primera parte, se exponen los aspectos teóricos que caracterizan a la aplicación de estos mecanismos de copago, subrayando tanto las condiciones teóricas que facilitan el aprovechamiento de sus ventajas potenciales como algunas de las principales justificaciones de los mismos fundamentadas en la mejora de la eficiencia. En una segunda parte, se evalúa su efecto sobre la eficiencia en dos casos en los que la teoría económica prevé que su uso puede provocar importantes mejoras: en primer lugar, el consumo excesivo asociado al riesgo moral cuando existe una cobertura aseguradora (servicios sanitarios) y, en segundo lugar, la existencia de externalidades y congestión en los servicios financiados públicamente (transporte por carretera). Este capítulo se cierra con el análisis del impacto generado por el empleo del copago en los servicios sanitarios, en general, y en la prestación farmacéutica, en particular. Para ello se utiliza la evidencia empírica disponible, y se destaca la recientemente articulada política de precios de referencia en nuestro país.

Cuando se pretende por parte de los gestores públicos aproximar las decisiones del Estado, en materia de consumo privado de determinados servicios públicos (fundamentalmente servicios sociales), a las preferencias de los ciudadanos, en este caso se suelen utilizar los vales, bonos o cheques-consumo. En el capítulo tercero, además de definir estos nuevos instrumentos de gestión pública, se revisan las principales condiciones técnicas que deben concurrir para que se generen las atractivas ventajas que desde el punto de vista teórico se les atribuye, principalmente las relativas a la ampliación de la libertad de elección de los usuarios. Los posibles efectos de estas herramientas sobre la eficiencia y la equidad se estudian no sólo desde una perspectiva teórica sino que también se acompañan las experiencias ya desarrolladas en algunos países como Reino Unido, Francia, España, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Chile y Estados Unidos, entre otros. En general, las experiencias desarrolladas en este ámbito permiten constatar que, si bien los vales, bonos o cheques-consumo introducen incentivos a la eficiencia, su aplicación no siempre ha respetado el principio de equidad.

Determinados cambios organizativos también pueden considerarse como un instrumento más al servicio de la nueva gestión pública. En este sentido, el capítulo cuarto analiza la evolución de tales formas organizativas en nuestro país, con el objetivo de que el lector pueda conocer en qué medida se puede considerar a la adaptación normativa a las necesidades sociales como un elemento más de gestión pública. Tras detallar las principales características de los modelos de gestión diferenciada de mayor aceptación en los sectores públicos occidentales actualmente, se presentan algunos casos disponibles en nuestro país sobre los nuevos tipos de formas organizativas. Entre éstos, adquieren especial relevancia la Agencia Estatal Tributaria, las fundaciones sanitarias y las sociedades de profesionales en los servicios públicos.

Con el quinto capítulo se inicia el estudio general de las relaciones entre el financiador público (responsable de la provisión de los servicios públicos) y los agentes

suministradores de los mismos. En la relación entablada entre estos dos actores, uno de los principales problemas que surge es el de los incentivos, cuestión esta desarrollada mediante la interpretación que ofrece el modelo principal-agente. Sin embargo, se comprueba en este apartado cómo los intereses monetarios se configuran como una solución a este problema, ya que permiten conseguir que los agentes se esfuercen eficientemente en la realización de sus tareas, acercándose así los objetivos del principal y los resultados alcanzados por el agente.

Además, en este análisis no hay que olvidar los problemas añadidos y limitaciones que rodean la implementación de este tipo de incentivos en el sector público, por lo que, en opinión del profesor López Casasnovas, son dos las medidas que podrían facilitar su aplicación, a saber: introducir competencia entre los agentes y utilizar nuevos indicadores para medir la productividad. En este orden de cosas, los contratos-programa con empresas públicas se configuran como una de las principales vías de solución al problema de incentivos, tal y como demuestran la experiencia española (contrato-programa con RENFE) e internacional.

El capítulo sexto se refiere a la contratación externa como instrumento de gestión pública, uno de los mecanismos de mercado más utilizados por el sector público, al menos para servicios complementarios o de soporte, como es el caso de la seguridad, la alimentación y la limpieza, entre otros. En la primera parte de este capítulo se hace balance de las ventajas e inconvenientes básicos de este tipo de instrumento como alternativa a su producción directa. Entre las principales virtudes de esta técnica hay que resaltar que pretende mejorar la eficiencia al aprovechar los efectos de la competencia entre suministradores y suplir las rigideces y la ausencia de incentivos en la gestión pública. Además, se incluyen los efectos elementales que este tipo de actuación produce sobre los costes y la calidad de los servicios públicos, a partir de los resultados ofrecidos por una revisión de los estudios empíricos efectuados en este campo. En términos generales, se constata una reducción del nivel de costes atribuible a la contratación externa, siendo, por el contrario, los resultados menos robustos cuando se contempla los efectos sobre la calidad.

En la segunda parte de este capítulo se ilustran todas las cuestiones teóricas anteriores con las experiencias relativas a dos situaciones diferentes. Por un lado, los determinantes de las decisiones de contratación externa de los servicios generales o de soporte de los hospitales y, por otro, los efectos de la contratación externa del servicio de recogida de basuras sobre la eficiencia.

Al estudio de los mecanismos de licitación (subastas y concursos) se dedica el capítulo séptimo. Paralelamente a la estructura expuesta en capítulos anteriores, en un primer apartado se nos ofrece todo tipo de información sobre los objetivos, problemas, clases y resultados de los mecanismos de subastas y concursos; y en un segundo encontramos una nutrida oferta de la evidencia empírica sobre este tipo de intervención pública (las subastas de derechos radioeléctricos en EE.UU., las de suelo público y obras públicas en España y las de licencias de telefonía móvil de tercera generación).

En opinión del director de este trabajo, una de las estrategias de intervención que mejores resultados está proporcionando en este ámbito, en comparación con los instrumentos más tradicionales, consiste en la creación de un mercado de derechos para gestionar los recursos de propiedad común. A esta conclusión se llega en el octavo capítulo, a través del estudio de este tipo de mecanismo, donde se comprueba que la creación de derechos de propiedad puede evitar la explotación excesiva de este tipo de recursos y por tanto favorecer una asignación eficiente de los mismos. Los casos más representativos de esta clase de actuación pública son la concesión de licencias de pesca y el mercado de derechos de contaminación.

Con la revisión en el capítulo nueve de los mercados internos de competencia pública se cierra esta obra. El elemento clave de estos mercados reside en la separación entre la producción y la financiación o compra de servicios, asumidas tradicionalmente por el sector público. Ejemplos de esta nueva vía de gestión pública se localizan en la estructura del *National Health Service* británico y el Servicio Nacional de Salud sueco; casos a los que el lector tiene acceso en los últimos apartados de esta sección, en los que se presta especial atención al impacto que ambos originan sobre la equidad y la eficiencia, en comparación con el resto de sistemas sanitarios de la OCDE.

En resumen, en este libro publicado por "la Caixa" los gestores públicos y los investigadores, públicos y privados, encuentran un triple atractivo.

En primer lugar, la oportunidad y la actualidad del trabajo son indiscutibles a tenor de las recomendaciones desplegadas en el informe "Finanzas Públicas en la UEM 2003" aprobado por la Comisión Europea el 21 de mayo del presente año. En este punto, una vez más, desde la atalaya pública se recuerda la necesidad de lograr una gestión más racional de los recursos públicos que permita un saneamiento presupuestario sostenible. La necesidad de dicho saneamiento reside en que éste puede ocasionar un efecto expansivo en las economías nacionales, consecuencia que no debe ignorarse por los gobiernos de los países miembros de la UE en un contexto de recesión económica mundial.

En segundo lugar, el rigor del contenido de esta obra está avalado por el impacto científico de las aportaciones de su director. En efecto, Guillem López Casasnovas, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Pompeu Fabra y director del Centro de Investigación en Economía de la Salud de dicha universidad, ha desarrollado una intensa y exitosa actividad investigadora a lo largo de su carrera, considerándose en la actualidad uno de los principales especialistas en economía del sector público de nuestro país.

Por último, el carácter eminentemente práctico de este libro es motivo de satisfacción para los interesados en el análisis y la evaluación de la eficiencia pública. Así, el equipo que ha elaborado este trabajo ofrece un amplio abanico de los instrumentos que más eficaces pueden resultar en la mejora de la eficiencia pública, con el valor añadido de no sólo explicar el contenido teórico de dichos mecanismos sino también de

ofrecer la evidencia empírica disponible sobre sus aplicaciones, lo cual es de gran utilidad para las agendas de políticos y gestores públicos.

En definitiva, con la aparición de este trabajo y teniendo en cuenta los avances logrados en materia de medición de la eficiencia pública, se ven reducidas las excusas para no afrontar una completa reforma de la Administración que corrija todos aquellos posibles focos de ineficiencia en las intervenciones públicas, de modo que vaya perdiendo protagonismo el recurso frecuente a la consolidación presupuestaria para controlar el gasto público.

Nuria Rueda
FUNCAS y CEU

Microsimulación y comportamiento económico en el análisis de reformas de imposición indirecta. El simulador de imposición indirecta del Instituto de Estudios Fiscales (SINDIEF),

de José Félix Sanz Sanz, Desiderio Romero Jordán, Juan Manuel Castañer Carrasco, Juan Prieto Rodríguez y Francisco José Fernández Díaz, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2003, 166 págs.

Uno de los principales problemas a los que han tenido que enfrentarse tradicionalmente los decisores públicos es el de evaluar adecuadamente los efectos económicos de los impuestos. Las reformas fiscales pueden plantearse desde diferentes perspectivas. Por una parte, el enfoque teórico permite entrever la intencionalidad del reformador, pero no garantiza los resultados previstos. Por otra parte, conocer los verdaderos efectos de los cambios que se proponen permitiría ajustar las propuestas que se desean introducir. Sin embargo, aunque esta última opción es prácticamente inalcanzable, con el simulador que se entrega con esta publicación se da un avance extraordinario en el conocimiento de los posibles efectos que tendría cualquier propuesta de modificación de los tipos de gravamen del IVA o de los principales impuestos especiales.

Este libro es el resultado de un largo y continuado esfuerzo de investigación desarrollado en el Instituto de Estudios Fiscales (IEF, en adelante). Juan José Rubio Guerrero, actual director del Instituto propuso desde su llegada "desarrollar un instrumental analítico sofisticado para la evaluación de los efectos económicos y de bienestar de posibles reformas fiscales". El encargo recayó en José Félix Sanz, quien, al frente de la Unidad de Microsimulación del IEF y con la experiencia de sus años de formación en la Universidad de York, ha conseguido desarrollar el "Simulador de Imposición Indirecta del IEF" (SINDIEF, en adelante). La construcción del Simulador no es sólo fruto de un trabajo mecánico y laborioso, sino que se basa en un importante trabajo de investigación teórico previo y en la colaboración de especialistas en diferentes áreas estadísticas, informáticas, econométricas y de teoría económica.

Con el libro se entrega un CD-ROM que contiene el programa informático desarrollado para hacer las simulaciones, lo que pone al alcance de cualquiera una potente y refinada herramienta para llevar a cabo análisis de reforma fiscal con la simple ayuda de un ordenador personal. Se divide en seis capítulos a lo largo de los cuales se muestran los aspectos teóricos y técnicos del programa de simulación, la forma de instalarlo y hacerlo funcionar e incluso los resultados de algunas simulaciones. En el primer capítulo se ofrece al lector una visión panorámica de los principales microsimuladores desarrollados en los centros de investigación más avanzados. En el segundo capítulo se describe la metodología de la microsimulación y los procedimientos seguidos en la construcción del Simulador. En el tercer capítulo se expone el módulo de demanda que sirve para la estimación de los parámetros que se introducen en el simulador. En el capítulo cuarto se exponen las medidas e índices que se han incorporado al simulador. El capítulo quinto constituye el manual de usuario, donde se explica la forma de proceder a la instalación y el manejo de todas las posibilidades del programa. Y, en el capítulo sexto, se recogen los resultados de tres propuestas de reforma impositiva. Por último, se recoge una amplia lista de referencias bibliográficas, índices analíticos de términos y de autores y el soporte informático con el programa de simulación para que el usuario pueda utilizarlo en sus análisis.

En particular, en el capítulo primero se comienza haciendo una revisión histórica de los simuladores, desde los trabajos pioneros de finales de los años cincuenta y sesenta hasta el impulso recibido en los años ochenta y en los últimos años. Cabe destacar el extraordinario resumen de los casi cien principales microsimuladores desarrollados en el campo de la economía pública, que permite al lector hacerse una idea del estado de desarrollo de estas técnicas en el mundo y evaluar adecuadamente esta aportación. Se hacen estimaciones más robustas de las ecuaciones de comportamiento y se incorporan vínculos entre los modelos macro y micro. Además, se hace una revisión de la experiencia española en la creación de microsimuladores (MOISÉS se había diseñado para análisis macroeconómicos) cuyos inicios se sitúan a principios de los años noventa (MOSIR, 1992; ESPASIM, 2001; SIMCAT-P, 2003, diseñados, respectivamente, para analizar el impuesto sobre la renta, los efectos de los impuestos sobre la renta disponible y el impuesto sobre el patrimonio), destacando especialmente los desarrollos llevados a cabo en el IEF: el SIRDIEF (simulador del Impuesto sobre la renta del IEF) y el SINDIEF (Simulador de Imposición Indirecta del IEF).

En el capítulo segundo se muestran las características de los diferentes tipos de simuladores y se describe el SINDIEF como un microsimulador estático que incorpora comportamiento. En particular, se describen los aspectos que hacen del SINDIEF un simulador estático (la muestra elegida para el análisis conserva constantes sus características demográficas y socioeconómicas a lo largo del tiempo) y las características asociadas al comportamiento (estima las reacciones de los consumidores frente a los cambios en los precios de los bienes de consumo provocados por las reformas impositivas). En este capítulo también se describen algunas características del modelo para evaluar los resultados obtenidos. Así, se expone un conjunto de métodos de validación, es decir, se describen las