

La transformación de la inversión institucional es tratada en el capítulo decimotercero por Alberto Ruiz que, después de señalar que la desintermediación puede ser vista tanto desde el lado del pasivo —sustitución relativa de depósitos por valores—, como del activo —reducción de la financiación bancaria por emisiones directas de valores por parte de las empresas—, y apuntar las razones y consecuencias de un desarrollo tan intenso de la inversión institucional, ofrece un análisis comparado de su situación internacional, examina más adelante la evolución de la cartera financiera de las familias en los años noventa para, finalmente, dibujar un “retrato robot” del inversor español con el fin de estimar la previsible demanda futura de activos financieros.

El capítulo decimocuarto se dedica a un tema de la máxima actualidad, los riesgos financieros y su gestión. En la introducción, José Luis Fernández y Daniel Manzano hacen una referencia, en mi opinión muy acertada, al camino de ida y vuelta que han seguido los riesgos bancarios: del de crédito al de mercado y regreso, nuevamente y con mayor fuerza, al de crédito.

Estos dos autores reflexionan sobre las transformaciones operadas en este ámbito, destacando de ellas, tres: la innovación y las nuevas finanzas, la actuación y el protagonismo de los supervisores y la aplicación masiva (inundación para los autores) de modelos matemáticos y estocásticos, crecientemente sofisticados, a la gestión de los riesgos.

El capítulo decimoquinto y último explica al lector el nacimiento y evolución “biológica” en los quince años de vida del Grupo Analistas, su desarrollo y actividad, estrategia planteada y organización actual.

Finalmente, el libro se cierra con un anexo, en el que María Eugenia Callejón aporta una prolija cronología de los hechos financieros más relevantes acaecidos en el período 1987 a 2002.

Si el lector ha tenido la paciencia de seguir esta larga reseña, lógica consecuencia del tamaño de esta amplia obra, habrá percibido que se trata de un trabajo extenso y variado. Añadiré que está bien presentado, que tiene además esquemas, gráficos y cuadros claros y fácilmente interpretables, lo cual hace la lectura más amena. Lástima que el tamaño de letra y el brillo del papel planteen una cierta incomodidad a los que ya buscamos una presentación más accesible.

Resta sólo, para no hacer más penosa la lectura de esta reseña, recomendar la lectura del libro a todos los que se dedican, o simplemente sienten curiosidad, por las cuestiones financieras. Encontrarán una amplia información y unos juicios precisos y muy bien fundamentados, y podrán elegir los temas que consideren más interesantes, ya que presentan la ventaja de ser en sí mismos cerrados. En cualquier caso, es una obra de referencia y consulta para cualquier estudioso de la situación financiera presente o de su evolución reciente.

Sea, pues, bienvenida esta obra y no queda sino transmitir a AFI y a sus profesionales un deseo de larga vida para que sigan desarrollando su tarea en beneficio de la sociedad española, tan necesitada de proyectos de

este tipo que, afortunadamente en este caso, ya son una fructífera realidad.

Fernando Pampillón
UNED y FUNCAS

El gasto público en la democracia. Estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978,

de Javier Salinas Jiménez y Santiago Álvarez García (coords.), Instituto de Estudios Fiscales (Estudios de Hacienda Pública), Madrid, 2003, 413 págs.

Con motivo del vigésimo quinto aniversario de la aprobación de la Constitución Española, el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) le ha rendido su particular y merecido homenaje con la publicación de esta obra. Dando por sentado que nuestra Carta Magna ha contribuido decididamente a introducir importantes cambios políticos que han derivado en un asentamiento de nuestra democracia, este trabajo prefiere resaltar las importantes transformaciones económicas y, en consecuencia, también sociales, impulsadas por las políticas públicas a partir de 1978 con el respaldo de la Constitución. La reforma experimentada por el sector público español a partir de dicha fecha se ha traducido inevitablemente en un incesante crecimiento del gasto público durante los últimos veinticinco años, como lógica respuesta a la mayor cobertura de las necesidades y derechos sociales exigida por el espíritu constitucional, fenómeno éste que constituye el principal objeto de análisis del libro que aquí se referencia, así como las tendencias descritas por las principales funciones de gasto público y la consolidación del Estado de Bienestar.

Expertos de reconocido prestigio en el campo del gasto público y su evaluación, los profesores Javier Salinas y Santiago Álvarez, Subdirector General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público y Jefe de Estudios de Investigación del IEF, respectivamente, son los encargados de coordinar este riguroso trabajo colectivo, en el que se recoge el legado que ha supuesto nuestra Constitución en el desarrollo de las políticas públicas. A su vez, los distintos capítulos son elaborados por relevantes especialistas en las distintas políticas y enfoques del gasto público que se examinan.

El libro se organiza en tres partes claramente diferenciadas. La primera, compuesta por cuatro capítulos, se ocupa de ofrecer un análisis de la evolución del gasto público a lo largo del período 1975-2003 desde distintas perspectivas. En concreto, en el primer capítulo, elaborado por los profesores Antonio Aparicio y María Luisa Fernández de Soto, se inicia el estudio del gasto público desde un enfoque normativo. Así, se revisan los principios constitucionales informadores del gasto público (principio de justicia, principio de transparencia, principio de igualdad y principio de legalidad, entre otros) y se examina la potestad de gasto atribuida a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), resaltando no sólo los fundamentos y límites de dicha potestad, sino también la distribu-

ción de las competencias y las relaciones de integración entre los ordenamientos estatal y autonómico.

En este estado de cosas, los autores sugieren que no habría estado de más que el constituyente o constituyentes hubieran incorporado el principio de lealtad constitucional e institucional, ante la proliferación, en ocasiones, de interpretaciones interesadamente equivocadas del texto constitucional.

Superado el estudio normativo, en el segundo capítulo los profesores Santiago Álvarez, Juan Prieto y Desiderio Romero realizan un análisis exhaustivo de los principales rasgos que han caracterizado la evolución del gasto público en España desde 1975 hasta 2003. Durante este período se ha producido, tal como apuntan los autores, un tardío pero intenso crecimiento del gasto público en el que han sido protagonistas tres fenómenos fundamentales; a saber: un efecto desplazamiento al alza de dicho gasto; una modificación de su naturaleza y composición (que se ha manifestado en una mayor participación de las transferencias redistributivas y a empresas, en detrimento del consumo y la inversión); y un proceso de descentralización respaldado por la creación de las CC.AA. durante esos años y el posterior traspaso de competencias.

De forma paralela, también se ha experimentado un fuerte incremento de la presión fiscal, aunque no lo suficiente para compensar este mayor gasto, lo cual ha generado importantes déficits públicos, (fundamentalmente en los períodos 1975-1985 y 1992-1996). Además, los compromisos internacionales en materia de finanzas públicas permiten a partir de 1996 iniciar con firmeza la búsqueda del equilibrio presupuestario, fundamentalmente, con los requisitos del Tratado de Maastricht y los exigidos, posteriormente, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Precisamente el proceso de descentralización fiscal antes aludido, experimentado durante nuestra etapa democrática, sirve de introducción al contenido del tercer capítulo, dedicado a uno de los protagonistas básicos de este proceso, el gasto autonómico, cuyo crecimiento se intensificó notablemente con la creación de Estado de las Autonomías a partir de la Constitución en 1978. En este apartado, el profesor Carlos Monasterio expone el proceso descentralizador en España, haciendo especial hincapié en los principales períodos de expansión del gasto autonómico, comportamiento siempre asociado, como subraya el autor, a procesos de traspasos de competencias (y no a un cambio en las preferencias sobre la prestación de los servicios públicos). En este punto resulta de vital importancia señalar que el método de valoración y traspaso de las competencias descentralizadas (el llamado método de coste efectivo) ha determinado la composición económica del gasto autonómico.

Además, en este trabajo se examina en qué medida las CC.AA. han decidido y deciden sus niveles de gasto. Por último, en cuanto al control del gasto, se denuncia cómo las CC.AA. han desaprovechado la oportunidad de implantar nuevas formas de gestión presupuestaria más orientadas a la mejora de la eficiencia y a la medición de objetivos, abandonando en la cuneta la efectiva utilización de un presupuesto por programas o por objetivos.

El estudio del gasto público desde una perspectiva territorial continúa en el capítulo 4, reservado al análisis del gasto local. En este caso, los profesores Francisco Pedraja y Javier Suárez examinan la actuación financiera de los municipios españoles a partir de la selección de una muestra de ellos (1.018, utilizando información correspondiente a sus liquidaciones presupuestarias durante el período 1992 y 1999) a partir de la información proporcionada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Por otro lado, se revisa la evolución y tendencias de las principales magnitudes que permiten acotar el patrón de comportamiento de la estructura financiera y del gasto de los municipios españoles, resaltando el impacto de determinados saldos de gestión de suma importancia para la solvencia de los municipios y la sostenibilidad de los servicios públicos que prestan. A raíz de los resultados observados en este ámbito, conviene destacar y recordar que el comportamiento de los gobiernos locales se ha caracterizado durante este período democrático por una fuerte expansión de su gasto, aunque no se ha visto acompañada de un fluido traspaso de competencias.

En la última parte del capítulo se ofrece un análisis individualizado para las seis grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga).

Con el capítulo cinco se da paso a la segunda parte de este trabajo, dirigida a hacer balance de las principales políticas de gasto público durante la democracia española. David Cantarero y Rosa Urbanos se encargan en dicho capítulo de efectuar un diagnóstico de la política de gasto sanitario en España en los últimos cinco lustros. Tras un breve repaso de la historia de nuestro sector sanitario público, los autores se adentran en un completo estudio de esta función de gasto público, que comprende un análisis tanto de la evolución global como por sectores, y del sistema de financiación del gasto sanitario; subrayándose finalmente los logros alcanzados en este tipo de actuación pública en términos redistributivos y de equidad. Se comprueba que, a pesar de haber experimentado un importante crecimiento, el peso relativo del gasto sanitario público en el PIB, todavía hoy en día se sitúa por debajo de la media de los países de la Unión Europea (UE).

De todo lo anterior se deduce que uno de los grandes retos pendientes en el campo de la sanidad pública consiste en establecer un idóneo sistema de información de los resultados alcanzados en términos de salud para todo el territorio nacional.

La profesora y recién nombrada ministra de Educación y Ciencia, M.^a Jesús San Segundo, se ocupa de la función de gasto público destinada a educación en el capítulo sexto. En él se describe la evolución de esta categoría de gasto en España a lo largo del período 1975-2001 y se evalúa el proceso de convergencia hacia los niveles de inversión en capital humano en los restantes países desarrollados, empleándose para ello diversos indicadores de gasto educativo. Especial atención se dedica a la importancia de la financiación privada (y de los centros privados) en los distintos niveles educativos, y es de destacar en este trabajo la constante referencia que se hace en todos los apartados a las comparaciones internacionales de nuestro país con la Unión Europea (UE) y con la

OCDE. Además, se incluye un repaso de parte de la evidencia empírica existente sobre la eficiencia y equidad alcanzada por los modelos de financiación aplicados en la educación obligatoria y post-obligatoria.

Haciendo balance de estos últimos veinticinco años, debe elogiarse la expansión experimentada en la prestación de este servicio público en nuestro país y la convergencia registrada en relación con los estándares de la OCDE. Sin embargo, todavía quedan deberes por hacer, tanto en la parcela de la inversión en capital humano como en la de la articulación de políticas dirigidas a la mejora de la eficiencia y/o equidad del modelo de financiación educativa, debiéndose implantar un adecuado sistema de evaluación de las mejoras alcanzadas en la eficiencia del gasto educativo público.

En el séptimo capítulo, los profesores Francisco Blanco, Laura Cabiedes y Santiago Álvarez profundizan en el estudio del sistema de pensiones de la Seguridad Social, partida de gasto sujeta a presiones alcistas en la actualidad debido al envejecimiento de la población. En este apartado debe advertirse que, gracias a la aprobación de la Constitución Española, hemos asistido en los últimos veinticinco años a un intenso crecimiento y universalización de las prestaciones sociales en general, y del sistema de pensiones, en particular.

Tras repasar las principales características del sistema español de pensiones de jubilación y la evolución de las grandes cifras del sistema de pensiones (fundamentalmente, las referidas al gasto y la estructura), se exponen las reformas llevadas a cabo en la década de los noventa, principalmente las impulsadas por el Pacto de Toledo en 1995, cuyas recomendaciones se resumen básicamente en las tres siguientes: asegurar la estabilidad financiera del sistema; potenciar la equidad y mejorar la gestión. No obstante, debe advertirse que, a pesar de las medidas reformadoras introducidas a finales del siglo XX y principios del actual, aún quedan temas por resolver de gran trascendencia como es lograr que se complete el proceso de separación de las fuentes de financiación; avanzar en el retraso de la edad de jubilación; e intensificar tanto la armonización de regímenes como la proporcionalidad y el carácter contributivo del sistema.

Paralelamente, con la firma de nuestra Constitución se inició una profunda transformación en el tradicional sistema de asistencia social en España. El profesor Luis Ayala se ocupa de presentar en el capítulo octavo los principales cambios acaecidos y sus consecuencias. Con tal fin comienza su estudio exponiendo la evolución del sistema español de garantía de rentas desde 1978, que ha desembocado en una importante diversificación y un notable crecimiento de la población cubierta. De especial relevancia resulta el análisis que se presenta sobre los efectos de este sistema de garantía de rentas sobre la pobreza y la desigualdad, al igual que el examen que se incluye sobre las implicaciones del diseño de la asistencia social reflejado en el texto constitucional, fundamentalmente, desde la perspectiva de las divergencias autonómicas que se han originado fruto de la tensión institucional mantenida entre la Administración Central y algunas Comunidades Autónomas a finales de la década de los ochenta. En consecuencia, se reclama a partir de este estudio que para dar un fiel cumplimiento a las exigencias cons-

titucionales deben registrarse sustanciales mejoras en tres apartados: una mayor coherencia en la articulación del conjunto de sistemas no contributivos, intensificar el nivel de protección de las prestaciones y estimular la coordinación territorial para reducir las desigualdades entre los distintos ciudadanos.

El fuerte proceso de capitalización experimentado en España a lo largo de las últimas décadas, da pie en el capítulo nueve al análisis de la evolución del capital público y sus infraestructuras. En opinión de sus autores, los profesores María del Mar Salinas y José Villaverde, resulta imprescindible resaltar la distinta intensidad con la que se ha registrado dicho fenómeno entre las distintas regiones españolas, lo cual explica el que se evalúe en este capítulo la contribución de las dotaciones de capital público al crecimiento regional. Entre otras cuestiones, se estudia en este trabajo la distribución regional del capital público; la convergencia sigma y beta de las dotaciones relativas; el efecto de este tipo de capital sobre el crecimiento económico y se finaliza respondiendo a la pregunta de dónde debe localizarse la inversión pública atendiendo a los criterios de equidad y de eficiencia.

Al gasto en defensa registrado durante nuestra singladura democrática se dedica el capítulo diez. Los profesores Claudia Pérez y Jaime Sanaú se ocupan de examinar la evolución de dicho gasto a lo largo de las dos últimas décadas y media. Una vez sentados los principales aspectos conceptuales que rodean a este programa de gasto y a la prestación de seguridad, se ofrece un análisis económico de su comportamiento en el ámbito nacional e internacional mediante la comparación de una serie de indicadores habituales en este campo. En dicho examen se detecta una pérdida de la importancia del gasto en defensa en la actividad financiera pública española, fruto de los factores internos y externos que durante estos cinco lustros han determinado el volumen de gasto en esta partida. En consecuencia, cabe afirmar que el gasto relativo en defensa en España es inferior al peso que le corresponde a nuestro país en función de su población, superficie o valor añadido bruto. Este capítulo se cierra subrayando las importantes transformaciones que han experimentado nuestras Fuerzas Armadas durante este período y los principales logros alcanzados, entre los que destacan la multiplicación del número de misiones de paz; el descenso de efectivos y la profesionalización de las Fuerzas Armadas; la modernización del ejército y la reconversión de la industria de defensa.

El problema de la vivienda ha sido una constante a lo largo de las últimas cuatro décadas en nuestro país, como lo pone de manifiesto la profesora Paloma Taltavull en el capítulo once, aunque en nuestros días ha adquirido una especial relevancia con motivo de las distorsiones generadas por las fuerzas especulativas a las que se encuentra sometido el sector de la construcción. Se pretende con esta investigación exponer los fundamentos de los distintos tipos de herramientas que han configurado la política de vivienda desde la década de los cincuenta, para finalmente dar respuesta a la cuestión de si se ha registrado o no un cambio sustancial en esta clase de política con ocasión de la aprobación de la Carta Magna. Tras una reflexión sobre la dualidad que se puede registrar en la orientación de la política de vivienda, se pasa a un exhaustivo análisis comparativo de los planes de vivienda espa-

ños desde los años cuarenta (deteniéndose particularmente en identificar los efectos de las orientaciones constitucionales sobre la dirección de dichos planes), que se completa con una comparación de los mismos con el ciclo de edificación en España.

La parte empírica de este capítulo está constituida por la evaluación que se efectúa de los efectos de la política de vivienda sobre el mercado residencial, en la que se contrasta la relación entre la actividad edificadora resultante de los sucesivos planes de vivienda y la construcción de viviendas libres en nuestro país.

Finalmente, en la tercera y última parte del libro, compuesta únicamente por el capítulo doce, se ofrece una panorámica de la política presupuestaria a lo largo de toda la etapa democrática española. Esta exploración se organiza en cuatro períodos. El primero se extiende desde la transición democrática hasta la entrada de nuestro país en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986; el segundo abarca hasta el gran reto que supuso la aprobación del tratado de Maastricht; mientras que el tercero está delimitado por los años 1992 y 1996; y, por último, el cuarto arranca desde el ingreso en el euro en el ejercicio 1999 hasta llegar a las recientes leyes de estabilidad presupuestaria. De este modo, con la actual batería legislativa se pretende consolidar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y seguir avanzando en el proceso de convergencia real en el ámbito de la UE.

En suma, el conjunto de los capítulos aquí reseñados constituye, sin duda, uno de los estudios más com-

pletos realizados en nuestro país sobre el gasto público, tanto en lo que se refiere a su evolución a lo largo de los últimos veinticinco años como al comportamiento de las principales políticas en las que se materializa. El rigor y calidad del contenido resultan indiscutibles por la talla intelectual de sus autores, y su cotización en el mercado editorial se revaloriza por la extensa y cuidada oferta estadística que se procura incluir en todas y cada una de las investigaciones recogidas.

Todo lo anterior convierte esta obra en un trabajo de obligada consulta para todos aquellos interesados y especializados profesionalmente en el análisis de las distintas facetas del gasto público, tanto en el campo de la Administración Pública como en el de la investigación.

Esta publicación, por tanto, no hace otra cosa que confirmar el buen hacer del IEF en su tarea de impulsar y divulgar las investigaciones sobre el sector público, dejando, con este balance de los logros alcanzados y los desafíos pendientes en materia de gasto público, el camino preparado a las autoridades competentes para continuar avanzando en la expansión "racional" del Estado de Bienestar en nuestro país. De este modo, con una mejora en la eficiencia registrada en la asignación de los recursos públicos puede ser posible cubrir una demanda creciente de servicios públicos sin que se vea amenazada la consolidación del gasto público que exige el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el ámbito de la UE.

Nuria Rueda López
FUNCAS y CEU