

PRESENTACIÓN

La aprobación, en diciembre de 1978, de nuestra Carta Magna supuso el inicio de un proceso radical de reforma del Sector Público Español. En el periodo comprendido entre 1978 y 2003 se ha experimentado el proceso de crecimiento más intenso del Gasto Público en la historia de nuestro país. La crisis económica que caracterizó los primeros años de nuestra Democracia, el desbordamiento de las reivindicaciones de los gastos sociales contenidas durante lustros por el régimen dictatorial y la intensa descentralización producida en este periodo, con la creación de un nuevo nivel de gobierno, explican el profundo cambio, de naturaleza tanto cualitativa como cuantitativa, experimentado por nuestro Sector Público. Este volumen pretende recoger las principales tendencias que han marcado la evolución del Gasto Público en España durante los últimos veinticinco años, analizando el fuerte crecimiento del gasto experimentado en las dos primeras décadas de la democracia y los intentos realizados desde 1996 para consolidar el Estado de Bienestar, conteniendo el crecimiento del gasto público e introduciendo mayor racionalidad en la gestión pública con la finalidad de cumplir los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La primera parte del libro contiene cuatro trabajos dedicados a ofrecer una visión panorámica de la evolución del gasto público en España durante el periodo 1975-2003. El primer trabajo, titulado “Principios constitucionales reguladores del gasto público y asignación de competencias entre los niveles de gobierno estatal y autonómico” ha sido elaborado por los profesores Antonio Aparicio y María Luisa Fernández de Soto. En él se analizan tanto los principios informadores del gasto público contenidos en la Constitución Española de 1978, como la potestad de gasto de que disfrutaban las Comunidades Autónomas y las relaciones de integración entre los ordenamientos estatal y autonómico. El segundo capítulo, elaborado por los profesores Santiago Álvarez, Juan Prieto y Desiderio Romero, lleva por título “Principales rasgos de la evolución del gasto público en España en el periodo 1975-2003”. Contiene una revisión de las principales tendencias en la evolución del gasto público durante este periodo, haciendo hincapié en el importante cambio que ha experimentado, cambio caracterizado por un importante crecimiento del mismo, que lo ha situado en unos niveles aproximados a los del resto de los países de nuestro entorno; una importante transformación en su composición relativa, perdiendo importancia los gastos en consumo e inversión frente a las transferencias redistributivas y a empresas; una profunda descentralización del sector público a favor de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. A este proceso de descentralización se dedican los Capítulos 3 y 4. En el capítulo tercero, “El gasto público autonómico, crónica de una expansión anunciada”, el profesor Carlos Monasterio analiza el importante crecimiento del gasto autonómico que se ha regis-

trado de forma paralela al desarrollo del Estado de las Autonomías, proceso que arranca con la Constitución de 1978 y culmina, en lo esencial, en el año 2002 en que las Comunidades Autónomas alcanzan el techo de gasto al completarse la cesión de la sanidad. Por su parte, los profesores Francisco Pedraja y Javier Suárez han estudiado el gasto público local en el capítulo que lleva por título “El Gasto Municipal en España y su financiación: un balance”. La Constitución de 1978 ha refrendado la autonomía financiera de los gobiernos locales que, al ser el nivel de administración que se encuentra más próximo a los ciudadanos, juegan un papel esencial en la provisión de bienes y servicios públicos. En este capítulo se realiza una síntesis de la estructura de gasto de los municipios españoles y del sistema de financiación local, estudiándose en profundidad algunos saldos de gestión especialmente relevantes para conocer la solvencia de los municipios y la sostenibilidad futura de los servicios que prestan.

La segunda parte del libro se dedica al análisis sectorial de las principales partidas de gasto. Los profesores David Cantarero y Rosa Urbanos, en el capítulo titulado “Políticas sectoriales de gasto público. Sanidad”, partiendo del derecho a la protección de la salud recogido en la Constitución Española, constatan como la sanidad pública se ha consolidado como uno de los pilares básicos de la formación del Estado del Bienestar en nuestro país. Este proceso ha venido marcado por dos transformaciones fundamentales: el cambio de un modelo “bismarkiano” o profesional de Seguridad Social a un Sistema Nacional de Salud, a raíz de la promulgación de la Ley General de Sanidad de 1986, y el paso de un modelo centralizado a otro totalmente descentralizado que se ha completado en el año 2002. En el capítulo titulado “El gasto público en educación: 1975-2000”, la profesora María Jesús San Segundo presenta la evolución de los principales indicadores de gasto público educativo y evalúa el proceso de convergencia con otros países de la Unión Europea, prestando también atención a la financiación privada de la educación superior y a la evolución de las ayudas al estudio. Los profesores Francisco Blanco, Laura Cabiedes y Santiago Álvarez han desarrollado el capítulo “El sistema de pensiones de la Seguridad Social”. En él se estudian las características más destacadas y las cifras básicas del sistema español de pensiones de jubilación, prestándose especial atención a las reformas implementadas desde la aprobación del Pacto de Toledo para garantizar la viabilidad futura del sistema. El profesor Luis Ayala, en el capítulo titulado “El sistema de garantía de rentas. Un balance a los 25 años de la Constitución”, estudia la expansión y generalización de los distintos programas de lucha contra la pobreza, la exclusión social y las situaciones de necesidad. En su balance se recogen logros importantes derivados del nivel creciente de recursos destinados a estas políticas, pero también sombras derivadas principalmente de la fragmentación del sistema con las consiguientes inequidades en las prestaciones y de la existencia de colectivos excluidos de esta “red básica de seguridad”. Los profesores María del Mar Salinas y José Villaverde estudian cuál ha sido la evolución del capital público en nuestro país a lo largo de las últimas cuatro décadas. Para ello examinan su distribución regional, atendiendo a los niveles y evolución de las dotaciones absolutas y relativas, y realizan un análisis de convergencia sigma y beta que se completa con el estudio de la dinámica de la distribución de las dotaciones relativas de capital público. Asimismo, analizan si la política regional, y en concreto la inversión en capital público, puede contribuir al crecimiento económico y/o a reducir las disparidades regionales existentes, discutiendo dónde debería localizarse la inversión pública en función del criterio que se adopte (*i.e.* igualación de dotacio-

nes relativas, eficiencia y crecimiento, o redistribución). La profesora Paloma Taltavull, en su trabajo sobre “La política de vivienda en España”, realiza un análisis descriptivo de las características fundamentales de las medidas aplicadas en los planes de vivienda, ordenándolas desde el punto de vista económico. El capítulo incorpora algunas conclusiones relevantes sobre los posibles efectos de la política adoptada sobre la mayor tasa en propiedad de la vivienda en España, sobre el proceso de renovación urbana y sobre el papel que ha podido jugar la política de vivienda en el desarrollo económico español. Los profesores Jaime Sanau y Claudia Pérez en el capítulo “El gasto en defensa en la España democrática” destacan como la defensa es uno de los programas de gasto público que ha perdido peso relativo en la actividad financiera de las administraciones públicas de la España constitucional. En su estudio, partiendo del concepto seguridad y de la necesidad de destinar recursos públicos para su consecución, se analiza la evolución del gasto español en defensa, se compara a nivel mundial y se describen las grandes tendencias seguidas en las últimas décadas, particularmente por países miembros de la OTAN, para concluir con una revisión de los grandes retos en materia de defensa abordados durante los últimos veinticinco años.

Finalmente, la última parte del libro se dedica al Gasto Público español en la Unión Europea. En ella, los profesores Javier Salinas, Jorge Onrubia y Carlos Mulas ofrecen una panorámica sobre la evolución de nuestra política fiscal en los años transcurridos desde la llegada del régimen democrático a España hasta la actualidad. Para abordar dicho estudio han dividido el periodo analizado en cuatro subperiodos, delimitados en gran medida por los hitos que han marcado nuestro acceso y pertenencia a la Unión Europea. Este trabajo dedica una última sección al análisis del contenido del nuevo marco normativo sobre “estabilidad presupuestaria” aprobado a finales del año 2001, sobre el que es previsible que descansa el diseño de nuestra institución presupuestaria en los próximos años.

En definitiva, la obra que hoy presentamos, *El Gasto Público en la Democracia*, proporciona un análisis completo y riguroso de la evolución del gasto público en nuestro país en los últimos años y de los factores que han condicionado dicha evolución.

No quisiera terminar estas líneas sin felicitar a los profesores Javier Salinas Jiménez y Santiago Álvarez García por su labor de coordinación y dirección, y a todos los autores que han participado en la confección de este libro por la claridad y el rigor intelectual de los trabajos que en él se recogen. Finalmente, deseo expresar la satisfacción del Instituto de Estudios Fiscales por la publicación de este texto, que constituirá, sin duda, una referencia imprescindible para aquéllos que deseen aproximarse al estudio de la dinámica del Gasto Público en España en las últimas décadas.

JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO
Director General del Instituto de Estudios Fiscales