



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias Económicas y  
Empresariales**

**Trabajo de Fin de Grado**

**Grado en Economía**

**La progresividad fiscal en la  
Historia Contemporánea**

Presentado por:

***Juan Ramis Sanz***

Tutelado por:

***Javier Moreno Lázaro***

*Valladolid, 24 de Julio de 2018*

## RESUMEN.

Este trabajo contiene las explicaciones conceptuales y teóricas que permitirán entender la evolución histórica de los componentes del sector público, esto es, de los sistemas tributarios, del gasto público, de la empresa pública, de los entes locales y de la Seguridad social en Europa. Junto a estos fundamentos teóricos, esta publicación examina las experiencias históricas internacionales de la evolución a largo plazo de la Hacienda pública; también se enumeran los criterios contables utilizados y se describe la estructura del sector público español en su perspectiva histórica. Más concretamente, se explican, por un lado, las nociones teóricas y contables imprescindibles del sector público: su estructura institucional, sus fines y los instrumentos disponibles para alcanzarlos, así como las teorías que explican la evolución temporal de los distintos componentes del Presupuesto público: gastos, ingresos, deuda y Seguridad social; por otro lado, todos esos conceptos e hipótesis de la teoría de la Hacienda (del desarrollo, fundamentalmente, por ser la más adecuada para el análisis del pasado) son complementados con la descripción y análisis de los hitos fundamentales de la historia de los gastos, los impuestos y la Deuda pública de los países europeos más significativos.

Palabras clave: Hacienda pública, Seguridad social, Sector público, Empresa pública, Deuda e Impuestos.

Códigos de clasificación JEL: B20, B22, H55

## **ABSTRACT.**

This work contains the conceptual and theoretical explanations that will allow us to understand the historical evolution of the components of the public sector, that is, of tax systems, public expenditure, public companies, local authorities and Social Security in Europe. Together with these theoretical foundations, this publication examines the international historical experiences of the long-term evolution of public finance; it also lists the accounting criteria used and describes the structure of the Spanish public sector in its historical perspective. More specifically, the essential theoretical and accounting notions of the public sector are explained: its institutional structure, its purposes and the instruments available to achieve them, as well as the theories that explain the temporal evolution of the different components of the public Budget: expenses, income, debt and social security; On the other hand, all these concepts and hypotheses of the theory of the Treasury (of development, fundamentally, being the most appropriate for the analysis of the past) are complemented by the description and analysis of the fundamental milestones of the history of expenditure, taxes and public debt of the most significant European countries.

## ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. UNA DE LAS DEFINICIONES IMPRESCINDIBLES SOBRE EL SECTOR PÚBLICO.....	6
3. LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO.....	7
4. LOS INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS Y LA EMPRESA PÚBLICA.....	9
3.1. La clasificación administrativa.....	10
3.2. Los criterios de selección de las variables presupuestarias.....	10
3.3. Las clasificaciones económica y funcional.....	11
3.4. El saldo presupuestario y la deuda pública.....	13
3.5. Un instrumento extrapresupuestario: La empresa pública.....	16
4. LOS FACTORES DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO.....	17
4.1. La evolución temporal del gasto público.....	17
4.2. El gasto público como oferta de los políticos.....	19
4.3. El gasto público como demanda de la sociedad.....	20
5. LOS OBSTÁCULOS A LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LAS ECONOMÍAS ATRASADAS.....	21
6. LAS DOS MODERNIZACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA: DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA A LA GESTIÓN TÉCNICA.....	23
6.1. La transición de la deuda absolutista a la deuda pública: la revolución financiera.....	23
7. LAS NUEVAS FUNCIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL SIGLO XX.....	26
7.1. Las formas históricas de la seguridad social.....	26
8. LOS ORÍGENES DEL ESTADO PROVIDENCIA EN EUROPA.....	28
9. LA PROFUNDIZACIÓN DEL ESTADO BENEFactor Y LOS INICIOS DE LA POLÍTICA FISCAL KEYNESIANA (1914-1940).....	33
10. LOS GASTOS PÚBLICOS EN LA HISTORIA DE EUROPA: LA GRAN INFLUENCIA DE LAS GUERRAS.....	40
11. LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SU CRISIS ACTUAL.....	45
12. CONCLUSIONES.....	50
BIBLIOGRAFÍA.....	52

## ÍNDICE DE TABLAS.

Ilustración 3.1: Componente del sector público español.....	9
Tabla 10.2: Gastos públicos en defensa (1820-1992) .....	42
Tabla 10.3: Gastos públicos en servicios económicos en Europa .....	43

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Este trabajo pretende aportar conocimientos históricos suficientes para la ilustración de hacendistas e historiadores interesados en el pasado de nuestro sector público. El objeto de este estudio es la historia del sector público examinada a la luz de la teoría de la Hacienda pública y enmarcada en el entorno de la experiencia de los países europeos más significativos.

Para llevar a cabo esta investigación, empezaremos explicando el sector público a través de las definiciones que aportaron economistas como Jean Bodin, W. Petty, Schumpeter, entre otros muchos más. A continuación, analizaremos la estructura del sector público centrándonos en España, donde se verá su composición a través de un diagrama.

Otro apartado a tratar, son los instrumentos presupuestarios y la empresa pública, donde llevaremos a cabo una clasificación administrativa, económica y funcional, analizando detalladamente su catalogación. También, hablaremos del saldo presupuestico y la deuda pública. Por último, definiremos la empresa pública desde el punto de vista de instrumento extrapresupuestario.

El siguiente punto que analizaremos son los factores determinantes del gasto público. En el que para conocer dichos factores llevaremos a cabo una investigación sobre la evolución temporal del gasto público, el gasto público como oferta de los políticos y como demanda de la sociedad.

También se detallará cuáles son los obstáculos a las reformas tributarias en las economías atrasadas, donde se analizará las evidencias tributarias de imposición que dificultan a los gobiernos de los países subdesarrollados establecer la imposición personal.

Dentro de este trabajo se hará mención a las dos modernizaciones que sufrió la deuda pública en el siglo XX y se explicará a continuación las nuevas funciones de los poderes públicos del siglo XX.

El octavo apartado a tratar, es el origen del Estado providencia en Europa.

El noveno apartado consiste en la profundización del Estado benefactor y los inicios de la política fiscal keynesiana (1914-1940). Aquí realizaremos un estudio más detallado sobre el Estado Benefactor donde analizaremos las causas que dieron lugar a dicho Estado.

El décimo apartado, es la influencia de las guerras en el gasto público, donde se plantea los problemas prácticos de los presupuestos por dicho acontecimiento. El onceavo apartado se trata sobre los cambios que se produjeron después de la segunda guerra mundial y su actual crisis.

Para finalizar este trabajo se realizará una conclusión donde se expondrá una reflexión final sobre la información obtenida durante la investigación.

## **2. UNA DE LAS DEFINICIONES IMPRESCINDIBLES SOBRE EL SECTOR PÚBLICO.**

El concepto de Hacienda pública ha ido cambiando a lo largo del tiempo, según los distintos cometidos que los regímenes políticos le han encomendado.

Los economistas clásicos (Jean Bodin) heredaron las viejas nociones de la época mercantilista. Más tarde, W. Petty y los cameralistas afirmaron que las finanzas públicas deberían considerarse como un instrumento de poder político en manos del Estado para asegurar la paz interior y exterior. Estos incorporaron estas ideas con el fin de afirmar que el Estado solo podía asegurar la paz y, por lo tanto, solo había que reclamar a los ciudadanos los menores impuestos posibles. Las finanzas públicas se enfocaban en el sentido de:

- a) Como todos los ciudadanos se beneficiaban del gasto público proporcionalmente a sus propiedades, entonces todos debían contribuir con el mismo tipo impositivo a través de los tributos.
- b) Al igual que el presupuesto familiar, en el Presupuesto del Estado no podía haber déficit, debía gastarse lo imprescindible, y los ingresos y los gastos debían gestionarse con frugalidad y economía.

Lo atractivo del enfoque clásico es la sencillez de esa analogía entre la gestión privada y pública permitiendo así que fuera comprendida entre los ciudadanos, y además que se mantuviera durante más tiempo.

Frente a la tradición clásica, de raíz anglosajona, surgieron otros intentos, sobre todo en Alemania durante el siglo XIX, que caracterizaban a la Hacienda pública como un organismo económico, con naturaleza propia, destinado a conseguir sus propios objetivos.

Schmoller abrió el camino para integrar el estudio de las finanzas públicas en su contexto político y social. A estos precursores le siguieron ciertos pensadores de la sociología financiera (Weber, Schumpeter) que relacionaban la organización de la Hacienda pública con sus determinantes sociales en cada época histórica.

Al considerar el contexto histórico, estos enfoques eran más bien dinámicos, frente a la perspectiva frecuentemente estática de los clásicos.

### **3. LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO.**

La economía de cualquier país está compuesta de un sector privado, cuyas decisiones se fundamentan en las reglas del mercado, y de un sector público, cuyas acciones económicas atienden al principio de autoridad, y son impuestas coactivamente por los poderes públicos.

El sector público se caracteriza porque puede asignar sus recursos al margen de los precios de mercado y prescindir del criterio de rentabilidad. De esta manera, los gobiernos emprenden actividades económicas postergadas por la iniciativa privada, como la provisión de los bienes públicos y las transferencias de rentas entre los ciudadanos.

Las actividades económicas del sector público comprenden cuatro categorías:



1.- Las operaciones realizadas para suministrar bienes y servicios y ejecutar transferencias, que se canalizan por los presupuestos de las Administraciones públicas.

2.- Las actividades del sector público empresarial, desplegadas por las sociedades públicas, financieras y no financieras, y por otros entes y organismos públicos comerciales y financieros.

3.- Los gastos fiscales, constituidos por las exenciones y deducciones practicadas en los impuestos por las familias y empresas.

4.- Las regulaciones que las Administraciones públicas establecen mediante la legislación económica.

El sector público influye, por tanto, sobre la actividad económica mediante dos maneras:

- a) Actuando directamente sobre la demanda y la oferta de la economía.
- b) Regulando el comportamiento de los sectores y agentes económicos privados, a través de leyes y normas que fijan los gastos fiscales y las reglamentaciones económicas.

Alternativamente, hay quien prefiere distinguir dos sectores económicos: en el "Sector puro" de mercado en el que no hay ninguna intervención pública, mientras que el "Sector protegido" incluye todas las actividades, empresas y mercados que se hallan subvencionado, protegido por aranceles, regulados e intervenidos por la Administración pública.

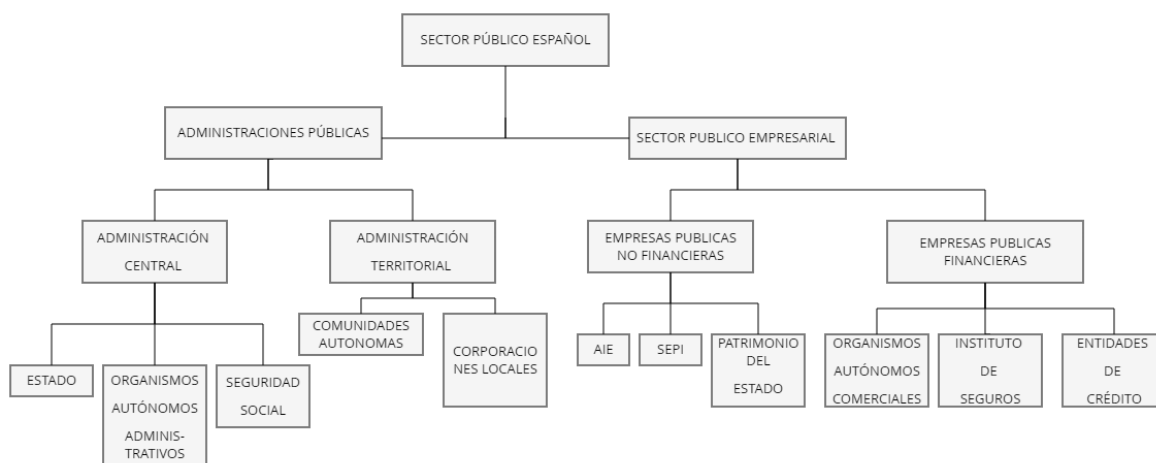
En el caso de España, la regulación de la actividad comercial exterior e interior y la legislación interventora industrial y agraria ha tenido mayor entidad que las actuaciones presupuestarias haciendo que solo en los tres últimos lustros ha adquirido el desarrollo suficiente como para tener repercusiones apreciables en la economía privada.

La causa de todo esto según Cánovas radica en que *"la mejor y más eficaz protección del Estado es la protección arancelaria, la única que no paga el*

*contribuyente*”, no obstante, habría que añadir que el arancel es un impuesto más que pagan los consumidores de productos importados.

El sector público español está constituido por diversas instituciones, cuya relevancia ha ido cambiando a lo largo de los últimos siglos, como podemos observar en la siguiente imagen.

Ilustración 3.1: Componentes del Sector público español.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del libro “Historia de la Hacienda Pública” de Francisco Comín.

#### 4. LOS INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS Y LA EMPRESA PÚBLICA.

La Hacienda pública como disciplina se especializa en el estudio de los aspectos más concretos de la intervención económica en el Estado y de su evolución histórica. Las cambiantes características de los gastos y de los ingresos públicos marcan unas fases históricas, ligadas al grado de desarrollo económico, social y político.

La naturaleza del sistema político determina incluso la clase de fuentes históricas disponibles para el análisis. Los testimonios históricos son muy selectivos y la misma elaboración de los documentos contables, y su conservación posterior, es aleccionadora. De los regímenes absolutos se conservan las cifras ingresadas y desembolsadas por la Tesorería real; lo único que preocupaba de aquellas monarquías absolutas era dar cuenta al monarca de los cargos y datas de su erario.

En los sistemas liberales, la contabilidad de las Administraciones públicas aporta muchas más variables y cifras: sobre los Presupuestos aprobados por los Parlamentos, sobre los derechos y obligaciones del Estado y los movimientos de caja de las cuentas del tesoro.

### **3.1. La clasificación administrativa.**

La clasificación administrativa cataloga los derechos y obligaciones del Estado según la figura tributaria que proporciona los ingresos y el organismo que canaliza los flujos del gasto. En cuanto a los registros contables siguen la pauta institucional marcada por las oficinas administrativas y órganos que gestionan los ingresos y los gastos; por eso se llama también clasificación orgánica. Estos registros contables están fijados por la Ley de Administración y Contabilidad en vigor en cada momento.

### **3.2. Los criterios de selección de las variables presupuestarias.**

La contabilidad pública es compleja en su clasificación administrativa por lo que hay que detallar la naturaleza de las variables y las fuentes utilizadas. En el caso de los ingresos del Estado, las especificaciones presentan las siguientes alternativas: a) Ingresos netos o brutos, b) ingresos ordinarios o totales, c) recursos no financieros o recursos totales, d) ingresos presupuestados, liquidados o realizados, e) ingresos por presupuestos del año, f) ingresos referidos al periodo anual. A continuación, se explican los criterios adoptados por el autor de esta obra con respecto:

- I. El registro de las fases presupuestarias: el Presupuestos del Estado recorre varias etapas: a) Preparación del anteproyecto por os distintos ministerios b) Elaboración del proyecto por el gobierno c) Dictamen de la Comisión de Presupuestos d) Discusión parlamentaria e) Ley de Presupuesto f) Decretos de ampliaciones de créditos y créditos extraordinarios g) Fase de devengo y liquidación, con las obligaciones y derechos reconocidos y liquidados h) Fase de realización, mediante pagos y los ingresos de caja realizados por el Tesoro i) Control y contabilización por la Intervención General de la Administración del

Estado de la liquidación provisional y j) Control externo y aprobación definitiva de la contabilidad anual por el Tribunal de Cuentas.

Lo fundamental del trámite de los ingresos públicos se centra en las fases de presupuestación, devengo y cobro; los ingresos presupuestados son previsiones de recaudación y cuando los impuestos son de cuota dependerán del nivel de actividad económica.

En la vertiente del gasto, las cortes fijan en el Presupuesto la cantidad máxima que podrá comprometer el Estado; son los créditos iniciales, que normalmente se incrementan con la aprobación de créditos extraordinarios y de suplementos y ampliaciones de créditos, y que se reducen por las anulaciones de créditos.

- II. Imputación temporal de las operaciones. La asignación temporal de las operaciones del Estado se enfrenta a tres dificultades: a) El periodo de ampliación, b) Las resultas y c) La no coincidencia del ejercicio presupuestario con el año natural.
- III. Delimitación de las operaciones del Estado. Se consideran actividades económicas del Estado aquellas comprendidas dentro del Presupuesto del Estado entendido como la suma del presupuesto ordinario, de los presupuestos extraordinarios y de las secciones extrapresupuestarias. Aunque no todas las cuentas mantenidas por el Tesoro en el Banco de España están justificadas por operaciones presupuestarias, las operaciones irregulares acaban incorporándose a presupuestos posteriores.
- IV. Valoración de las operaciones. Los ingresos y los gastos del Estado están registrados por sus valores brutos o totales, tal como son anotados en las liquidaciones presupuestarias.

### **3.3. Las clasificaciones económica y funcional.**

Cuando los ministros de Hacienda quisieron conocer los efectos económicos de las actuaciones presupuestarias del Estado, elaboraron la clasificación económica e integraron las variables públicas en las cuentas nacionales, reordenando los ingresos y gastos públicos con criterios

económicos. En España, la clasificación económica de los ingresos y gastos del Estado está disponible desde 1850; para todas las Administraciones públicas, la clasificación económica se elaboró desde 1958. En la orden 1 de abril de 1967 se dispuso que los gastos y los ingresos del Presupuesto se clasificasen según criterios económicos.

La ponencia que elaboró las primeras cuentas económicas fijó estos criterios: 1) Las operaciones de Estado son las reflejadas en: Presupuestos Generales del Estado, sección Apéndice, sección Anexo, entre otras muchas; 2) Se contabilizan todas las obligaciones reconocidas y liquidadas con cargo al Presupuesto del ejercicio indicado; 3) Los flujos figuran por el bruto; 4) Las diferencias entre los flujos reconocidos y liquidados y los de caja son las rúbricas.

La cuenta de ingresos y gastos recoge los recursos corrientes y los empleos a que se destinan, que son consumo, transferencias y ahorro. Entre los ingresos corrientes del Estado estaban los impuestos directos, los indirectos y los monopolios. Después de la mencionada reforma de contabilidad de 1958 la sección de monopolios desapareció de la clasificación económica; los ingresos por este concepto se incluyeron entre los impuestos indirectos (salvo loterías).

Esta clasificación no incluye los ingresos brutos derivados de los Servicios Comerciales del Presupuesto, sino solo el superávit de sus operaciones corrientes. En los ingresos de la cuenta de capital, sólo se encuentran los impuestos sobre el capital y la enajenación de inversiones. Entre los ingresos financieros destacan las emisiones de moneda y de Deuda pública<sup>1</sup>, los préstamos, los anticipos del Banco de España, y la variación de las obligaciones pendientes de pago.

En la clasificación económica del Estado<sup>2</sup>, los gastos corrientes se componen de la compra de bienes y servicios, los sueldos y salarios, los

---

<sup>1</sup> La emisión de la Deuda pública de la contabilidad previa a 1958 es bruta; desde entonces esta rúbrica es neta de las amortizaciones realizadas.

<sup>2</sup> La clasificación económica de las administraciones públicas es idéntica; solo dos variables necesitan definición: Prestaciones sociales recoge los pagos en metálico realizados por la Seguridad social en favor de las familias y el sector exterior y las prestaciones farmacéuticas; Contenidos por los organismos de la Seguridad social, e razón de las aportaciones realizadas por los empresarios, los trabajadores y el exterior, para la financiación de los seguros sociales obligatorios.

intereses de la deuda y de los préstamos, las prestaciones sociales, las subvenciones y las demás transferencias corrientes.

La cuenta financiera recoge las transacciones de débitos y créditos efectuadas por el Estado. Lo que quiere decir que, el Estado se endeuda emitiendo pasivos para cubrir su necesidad de financiación, con el fin de adquirir activos y amortizar la Deuda pública. Cuando la necesidad de financiación tiene signo positivo se llama Capacidad de Financiación e indica los recursos financieros que el Estado pone a disposición de los demás agentes. Si se da esto último, se puede destinar a amortizar deuda, a comprar activos financieros y a reducir otros pasivos financieros.

Ni la agrupación administrativa ni la económica del gasto revelan cuánto dinero se gasta el Estado en atender sus cometidos, como defensa, justicia, policía, sanidad, vivienda, y educación. Para eso sirve la clasificación funcional, que ordena los desembolsos del Estado según las finalidades a las que sirven, con independencia de la unidad administrativa que gestiona los fondos, y de su clasificación económica.

El grupo funcional Servicios de carácter general incluye las funciones denominadas Alta Dirección del Estado y del Gobierno, Relaciones Exteriores y Justicia. Los Servicios generales, de la clasificación funcional establecida en 1967, incluían estas rúbricas y, además, la de Guardia Civil y Seguridad Social.

### **3.4. El saldo presupuestario y la deuda pública.**

En la Hacienda liberal, la única misión de las contribuciones era financiar los gastos del Estado; como el presupuesto debía de saldarse equilibrado, el montante de la recaudación prevista por el Parlamento dependía de los gastos máximos autorizados al gobierno. Para ello el parlamento establecía los medios de financiación del saldo, bien emitiendo títulos de Deuda pública o bien solicitando préstamos al banco central.

El presupuesto del Estado es la previsión anual de los planes de gasto y financiación de la Hacienda central; en los regímenes liberales es aprobado por

el Parlamento, tras el dictamen que la Comisión de Presupuestos hace al proyecto del gobierno. Los presupuestos de las Comunidades autónomas y de los Entes locales son aprobados por las cámaras legislativas y juntas correspondientes.

La ley de presupuestos ha de estar equilibrada contablemente, pues los gastos aprobados tienen que ser financiados bien con impuestos o con emisiones de Deuda pública.

Se distinguen varias formas de elaboración del Presupuesto: a) Elaboración de un presupuesto partiendo de los niveles de gasto del presupuesto anterior, justificando, discutiendo y aprobando sólo los incrementos en los gastos; b) Elaboración del presupuesto desde cero, sin ninguna referencia previa; c) Se establece en base a los programas de gasto con independencia de los ministerios gastadores.

La definición del déficit presupuestario exige especificar: a) El agente o el organismo público titular de las obligaciones y los derechos establecidos en el documento contable; b) Las partidas de ingresos y gastos que se consideran por encima de la línea que traza el saldo; c) La base del proceso presupuestario en la que se valoran las operaciones.

El saldo presupuestario se puede calcular para cada agente público y para el conjunto, o cualquier subconjunto de las Administraciones públicas. Las estimaciones del déficit presupuestario no coinciden sencillamente porque los historiadores están estudiando agentes distintos. El déficit del Estado será diferente del saldo de las Administraciones centrales, y éste no coincidirá con el déficit de todo el sector público administrativo.

El Plan General de Contabilidad Pública define varios saldos presupuestarios, según las partidas consideradas: a) Si se observa sólo la cuenta de ingresos y gastos se obtiene el ahorro del Estado; b) Si el ahorro junto a los impuestos y transferencias de capital son incapaces de financiar la inversión pública, en la cuenta de capital aparece el déficit no financiero del Estado.

El saldo presupuestario se puede estimar, en tercer lugar, en las distintas fases del proceso presupuestario. El saldo de gestión corresponde a la fase de las obligaciones y derechos reconocidos y liquidados del Estado, cuando el saldo es negativo se llama déficit de gestión. En la fase de presupuestación se calcula el saldo inicial que atiende a las previsiones legislativas.

La sucesión de los déficits públicos ha determinado la relevancia del endeudamiento público en la historia financiera española. De los recursos financieros públicos el más importante ha sido la Deuda pública del Estado, compuesta por todos aquellos empréstitos y créditos contraídos y asumidos por el Estado en virtud de autorización o imperativo legal, que generan una carga financiera para los Presupuestos del Estado.

La Deuda pública del Estado viva, también llamada Deuda en Circulación o Acumulada, está compuesta por el conjunto de los títulos o valores emitidos por el Estado y no amortizados; el endeudamiento tal del gobierno considera cualquier forma de pasivos, y está constituido por esa Deuda pública y por los adelantos y créditos recibidos del banco central o de otras instituciones.

Del endeudamiento público emergen tres problemas. El primero es que la adquisición de Deuda pública compite con la compra de activos financieros privados, lo que es una amenaza de reducción de capital físico directamente productivo, a través del efecto expulsión. El segundo es que si los intereses y amortizaciones devengados por la Deuda pública son grandes en relación al gasto presupuestario del Estado, entonces pueden tanto desplazar a otros gastos públicos más precisos para la economía nacional y provocar la autoalimentación del déficit. El tercer problema consiste en que las grandes dimensiones de la deuda y su baja cotización suelen empujar a los gobiernos a una financiación heterodoxa del déficit, mediante su monetización a través del recurso al Banco de España. Esta perturbación inflacionista genera perturbaciones en la economía que permiten reducir el valor real de la deuda en circulación y de las cargas financieras.

La deuda en circulación depende del volumen inicial de títulos, de las nuevas emisiones, de las amortizaciones y de las conversaciones o arreglos. La



deuda nace por con las emisiones de títulos por los poderes públicos, de la negociación de la deuda dependen de las emisiones públicas realizadas y por el descuento o premio de emisión<sup>3</sup>.

Los títulos de deuda que se han emitido tienen distintas denominaciones y características. En primer lugar, según la denominación de los títulos y según el pago de los intereses si se hace en euros o en divisas (denominada en divisa extranjera), se distinguirá entre la deuda interior y exterior. En segundo lugar, la deuda del Tesoro, la deuda amortizable y la deuda perpetua se diferenciaban porque prometían distintos plazos de vencimiento para que el Estado devolviera el principal. Por el plazo de vencimiento distinguimos: la deuda del Tesoro que era a corto plazo, la deuda amortizable que fijaba el vencimiento en un periodo concreto y la deuda perpetua que es aquella que no tiene fecha concreta de amortización. En tercer lugar, junto a la general se emitían algunas deudas especiales, que eran deudas finalistas, es decir, que sus ingresos estaban afectados a determinados financiamientos.

Entre el momento de la emisión y de la amortización, la deuda en circulación puede sufrir dos tipos de operaciones. La primera es la conversión, que consiste en una modificación de las características de los títulos de la deuda, variando el tipo de interés prometido, el valor nominal y los plazos de amortización. La segunda consiste en la consolidación de la Deuda del Tesoro, que es transformada en su vencimiento en Deuda del Estado, a más largo plazo, ante la imposibilidad de amortizarla por no tener fondos la Hacienda pública.

### **3.5. Un instrumento extrapresupuestario: La empresa pública.**

Las empresas públicas están al margen del Presupuesto de las Administraciones públicas; su única relación con la Hacienda es la accionarial, pues el Estado es un accionista mayoritario; no obstante, desde el Presupuesto se aporta el capital y se subvencionan las pérdidas de las empresas públicas. Aunque no se le aplican las normas y controles administrativos y

---

<sup>3</sup> Para el periodo previo a 1954, únicamente existen series largas de emisiones para el caso del Estado; desde 1975 hay series para todo el endeudamiento público.

presupuestarios. Sus rasgos son los siguientes: la propiedad o control corresponde a algún organismo del Sector público, lo que implica dos peculiaridades de la empresa pública: a) su objetivo no ha de ser necesariamente la maximización del beneficio; b) no tiene que someterse a las reglas del mercado, ni necesariamente a la legislación mercantil

El enfoque histórico exige un concepto de empresa pública, que considera como tal a cualquier organismo administrativo, o autónomo, y a cualquier empresa pública que posea una propiedad total o parcial, de los poderes públicos o que, sencillamente, se halle controlada y regulada por ellos. La empresa pública se dedicaba a vender bienes o servicios, pero en esta acepción amplia también se incluyen aquellos organismos que los suministran gratuitamente financiándose mediante impuestos.

La eficiencia de este tipo de empresas dependerá de la forma de organización, la rentabilidad financiera además del sector en el que trabaje la compañía y de sus objetivos.

#### **4. LOS FACTORES DETERMINANTES DEL GASTO PÚBLICO.**

##### **4.1. La evolución temporal del gasto público.**

El análisis de la evolución temporal del gasto público es complicado, dadas las muchas variables complicadas; de ahí la abundancia de las teorías explicativas y la multitud de factores causales aducidos<sup>4</sup>. El gasto del Estado ha crecido más de lo teóricamente esperable. La razón se debe a los deficientes sistemas de elección colectiva, la subestimación de la carga fiscal por los contribuyentes, las presiones de la burocracia, las maniobras de los grupos de interés y las promesas políticas del proceso electoral.

Frente al estancamiento del siglo XIX, uno de los fenómenos que más atraerá la atención de los futuros historiadores económicos. Que estudian las

---

<sup>4</sup> De acuerdo con D. Tarchys (1975), hace dos décadas se podían censar hasta 25 teorías explicativas del crecimiento del gasto público, y no menos de 75 factores causales. Ahora hay algunos más.

ocho primeras décadas del siglo XX, será el notable desarrollo del sector público en las economías occidentales.

El crecimiento del gasto público ha ido acompañado por las transformaciones de su estructura y, por lo tanto, de las funciones desempeñadas por el Estado. En la clasificación funcional, ha tendido a reducirse el peso de los bienes públicos puros y a crecer la dimensión relativa a los bienes preferentes y de los gastos sociales y en retribución a la renta. En la clasificación económica, lo más notable es que han ganado entidad las transferencias.

Esa evolución histórica del volumen de gasto y de su estructura queda confirmada cuando se analizan las transformaciones del gasto público en relación a la renta per cápita de las naciones. Frente a los países industriales, los países atrasados muestran una menor participación del gasto público en el PIB, también presentan un menor gasto relativo a la Seguridad social, sanidad y educación.

El crecimiento del gasto público a lo largo del siglo XX ha sido confirmado para casi todas las naciones desarrolladas, además el avance del gasto público en relación a la renta nacional es consecuencia del desarrollo económico y del progreso social. Esto verifica que se ha cumplido la Ley de Wagner y además predijo el crecimiento de los gastos en bienes públicos y preferentes, así como los que él denominaba de economía mixta, que eran los de inversión pública.

En los estudios históricos, se ha advertido que hay varios factores que influyen en la creciente participación del gasto público en la renta nacional. Para analizarlo, las teorías se pueden clasificar en dos grupos: las que explican el crecimiento del gasto público desde una perspectiva de oferta, y aquellas que enfocan el problema desde la demanda<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La catalogación de las teorías explicativas del crecimiento del gasto público en dos clases según estén orientadas desde la oferta o desde la demanda es una idea de Saunders y Klau (1985, pp. 91-95)

#### 4.2. El gasto público como oferta de los políticos.

Todas estas teorías enfocadas desde el lado de la oferta son heredadas del planteamiento de Peacock y Wiseman, cuya hipótesis del efecto desplazamiento explica el aumento del gasto público en el Reino Unido por la existencia de conflictos bélicos. Según esa teoría, denominada El efecto desplazamiento o trinquete, el gasto público ha progresado en el siglo XX como consecuencia de las dos contiendas mundiales y de las depresiones económicas iniciadas en 1929 y 1973, permitiendo que los gobiernos incrementaran su carga fiscal.

Con los datos que se obtuvieron del Reino Unido, Suecia y otros países sobre la hipótesis del efecto desplazamiento fue descartada, ya que el crecimiento del gasto público es un fenómeno muy complejo que no puede explicarse totalmente con modelos tan simples.

Hay otras hipótesis menos conocidas, pero igualmente explicativas del gran desarrollo de las obligaciones presupuestarias del Estado en el siglo XX. Como por ejemplo, el análisis económico del proceso político y las propuestas por la escuela de la Public Choice.

En ambos casos la ilusión fiscal es un concepto que se utiliza para describir dos comportamientos fiscales radicalmente opuestos: 1) se sostiene, por un lado, que el gasto público de las democracias es pequeño; 2) se mantiene, por otro, que las democracias eran una dimensión excesiva del Presupuesto y de los déficits públicos.

Una variante de esta última ilusión fiscal explica que el aumento del gasto público surge cuando las coaliciones políticas votan cualquier aumento del gasto que favorezca a alguno de los miembros, mientras que todos se oponen al aumento de la carga fiscal.

Hay hacendistas, sin embargo, que consideran que ni siquiera los incrementos en la Deuda pública generan ilusión fiscal en los contribuyentes, pues estos son conscientes de los mayores impuestos que habrán de pagar en el futuro para atender al servicio de esa deuda.

En una posición vecina se halla el modelo redistributivo, que entiende que el gasto público crece con las democracias porque el comportamiento de los electores induce a los gobiernos a efectuar grandes transferencias de rentas. Otras teorías responsabilizan a la burocracia del agrandamiento de las Administraciones públicas; los funcionarios tienen gran interés en incrementar el gasto público, pues buscan maximizar su poder ampliando sus órganos administrativos, contratando más personal y aumentando su retribución.

Hay otras teorías del crecimiento del gasto enfocadas desde la oferta, como aquellas hipótesis que: 1) Sostienen la existencia de economías de escala en el suministro de los bienes y servicios públicos; 2) Propugnan que el gasto tiende a aumentar con la descentralización política; 3) Aseguran que los grandes avances tecnológicos impulsan hacia arriba las obligaciones presupuestarias del Estado.

#### **4.3. El gasto público como demanda de la sociedad.**

Entre las teorías que están enfocadas desde la vertiente de la demanda cabe citar las que resaltan el papel del tamaño de la población y de su estructura por edades, geografía y ocupacional<sup>6</sup>. Otros autores buscan en la dimensión y estructura de los ingresos públicos los determinantes del gasto público.

Existe otra corriente que contribuye al crecimiento del gasto público, a las políticas keynesianas de apoyo y a las economías en crisis, que amplían el gasto público en las depresiones, por los subsidios por desempleo, las ayudas a las empresas con dificultades y la nacionalización de compañías en quiebra.

En esta tendencia se hallan otros trabajos sobre el crecimiento del gasto público a través de las funciones de demanda que incorporan cuantas variables explicativas se muestren econométricamente significativas<sup>7</sup>. También, las teorías marxistas que explican el crecimiento del gasto público, pueden ser incluidas entre las orientadas desde la demanda. O'Connor y Fontvieille sostienen, desde una perspectiva marxista, que el gasto público crece

---

<sup>6</sup> Véase Kelley (1976)

<sup>7</sup> Es el caso de Henning y Tussing (1974) y Tussing y Henning (1991)

anticíclicamente, para paliar las crisis de acumulación de capital, y los gastos de legitimación del sistema agrandan el Presupuesto en las fases históricas plagadas de conflictos sociales.

En resumen, la chocante coexistencia de tantas hipótesis explicativas del crecimiento temporal del gasto público solo puede explicarse porque ninguna teoría se muestra superior a las demás, y porque las contrastaciones empíricas en el terreno de la economía están lejos de ser concluyentes y, por lo tanto, definitivas. La mayor parte son, ciertamente, insatisfactorias por incompletas.

De los muchos y complicados test econométricos disponibles se sacan simples corolarios que pueden obtenerse de la simple inspección gráfica de los datos. Después de aplicar las técnicas convencionales a la contrastación estadística de las hipótesis de Wagner y de Peacock y Wiseman, la insatisfacción de los resultados aconseja: 1) profundizar en el análisis de los componentes del gasto; 2) la consideración de variables cualitativas difíciles de introducir en los modelos estadísticos; y 3) la necesidad de combinar variables teóricas y distintas variables puesto que, ninguna de ellas explica la progresión del sector público.

La explicación del crecimiento del gasto dependerá de las funciones estatales que hayan crecido más. Adicionalmente, el crecimiento del gasto presupuestario obedece a factores cualitativos, difíciles de incorporar a modelos estadísticos, y magnitudes para las que no hay datos históricos.

Ninguna teoría explica, finalmente, el crecimiento del gasto por si sola; hay que combinarlas, pero es difícil contrastar varias hipótesis simultáneamente. Hay que contar, en fin, con la inadecuación de las pruebas estadísticas utilizadas para contrastar las teorías explicativas del gasto público.

## **5. LOS OBSTÁCULOS A LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LAS ECONOMÍAS ATRASADAS.**

Con unas deficiencias tan evidentes en los sistemas de imposición, resulta sorprendente la dificultad que encuentran los gobiernos de los países

subdesarrollados para establecer la imposición personal. La explicación está en la existencia de unos cuantos obstáculos que resultan casi infranqueables.

En primer lugar, se encuentran las dificultades intelectuales para prever el funcionamiento futuro de los nuevos tributos. Los gobiernos renuncian a las reformas que, en caso de llevarlas a la práctica, quedan aquejadas del pragmatismo tradicional de los ministros de Hacienda. Es muy difícil evaluar a priori las consecuencias de una reforma fiscal sobre la recaudación y la economía, por la ausencia de datos y de modelos econométricos que ofrezcan resultados concluyentes.

En segundo lugar, los obstáculos políticos son las barreras más insuperables y consisten en: a) los conflictos de los valores y objetivos que atienden los reformadores; b) el deseo de los gobiernos de permanecer en el poder; c) las actividades de los grupos de interés, y d) los esfuerzos de las elites burocráticas por reforzar su poder y mantener las prebendas.

En tercer lugar, aparecen los conflictos entre los objetivos económicos perseguidos por la reforma tributaria, porque algunos son incompatibles entre sí, y porque tanto los gobiernos democráticos como los dictatoriales reciben múltiples presiones encontradas del cuerpo social

En cuarto lugar, para sobrevivir políticamente los gobiernos favorecen a sus apoyos sociales; desde luego, evitan lesionar sus intereses. La burocracia y los políticos de los países atrasados se identifican más con los intereses de sus grupos clientelares que con los objetivos generales del país; los colectivos organizados rechazan los impuestos que perjudican sus actividades o que recortan sus privilegios fiscales.

En quinto lugar, aparecen el voluntarismo fiscal y la inoportunidad política. Las reformas globales que pretende tienen mayores probabilidades de fracasar, tanto porque las condiciones propicias para la reforma fiscal se presentan raramente y duran poco.

En sexto lugar, destacan la debilidad administrativa y el bajo cumplimiento fiscal. La reforma puede fracasar, e incluso ni siquiera plantearse, por los celos de la burocracia hacia los cambios fiscales y por la incapacidad administrativa

para recaudar los nuevos impuestos, tanto por la ineficiencia de la inspección, como por sus hábitos rutinarios y a veces corruptos, que serían difíciles de mantener con la nueva legislación fiscal.

## **6. LAS DOS MODERNIZACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA: DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA A LA GESTIÓN TÉCNICA.**

Las transformaciones históricas de la Deuda pública en los países de industrialización tardía han sido básicamente dos, la primera modernización de la Deuda pública consistió en la “constitucionalización” de los empréstitos públicos que pasaban a ser responsabilidad de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) del régimen liberal.

La gestión técnica de la Deuda pública liberal no fue igual en todos los países que adoptaron regímenes constitucionales. El atraso económico implicaba, en efecto, la pobreza de la Hacienda del país, con endeudamientos excesivos que solo podían financiarse al margen de las condiciones de mercado, pues los tipos de interés eran muy altos.

A medida que los países se han ido industrializando y los mercados financieros se han internacionalizado, aquellas prácticas arbitrarias han ido desapareciendo, lo que permitió la segunda modernización de la deuda, lo que implicaba una gestión financiera del Estado muy técnica, sin privilegios financieros frente al sector privado y basada en los criterios de mercado.

### **6.1. La transición de la deuda absolutista a la deuda pública: la revolución financiera.**

Al comienzo del siglo XVIII, Inglaterra, los Países Bajos y Francia ya habían conseguido consolidar en los mercados financieros la negociación de una Deuda pública moderna, tras haber experimentado lo que se ha denominado la “revolución financiera”. El resto del continente europeo se embarcó con retraso



en aquel proceso; particularmente, los países de la Europa central solo acometieron esas transformaciones de la deuda el primer tercio del siglo XIX.

El caso español es más parecido a estas transformaciones tardías que a las originales revoluciones financieras del siglo XVIII. El retraso en la modernización de la deuda en los Estados alemanes obedeció a cuatro causas: a) El retraso económico; b) La fragmentación política; c) El subdesarrollo bancario y, sobre todo, d) La rígida estructura financiera de la Hacienda del Antiguo Régimen.

Los Estados alemanes trataron de superar las dificultades plantadas por la voluminosa y costosa Deuda pública mediante una reestructuración de la misma, que consistió básicamente en despojarla de sus rasgos feudales para acomodarla al nuevo contexto liberal y capitalista<sup>8</sup>. Esa revolución de la Deuda pública experimentada por los Estados alemanes durante el primer tercio del siglo XIX siguió las pautas previamente desarrolladas por los modelos financieros británico y francés. En general, la revolución financiera presentó tres vertientes:

- En primer lugar, la “legalización” de la Deuda pública por los regímenes liberales implicaba una reforma de su naturaleza y un cambio de los textos legales que definían sus características. En el Antiguo Régimen, la deuda de las diferentes instituciones políticas no podía llamarse propiamente pública; existían tipos de deudas muy distintas; no solo estaban las emitidas por el príncipe y por los landers, sino que también existían las deudas locales. La constitucionalización de la deuda por los regímenes liberales concedió a los Parlamentos la responsabilidad de aprobar los empréstitos y de controlar la gestión de la deuda. El parlamento estableció los límites anuales del endeudamiento a que se podía comprometer el gobierno.

La segunda vertiente del nacimiento de la Deuda pública moderna consistió en la unificación, a través de, por un lado, la consolidación de todas las deudas existentes en un único título valor y de, por otro lado, la centralización de su administración en un único organismo. Pues bien, por

---

<sup>8</sup> Véase Ullman (1987, pp.63-68)

un lado, en 1811 todas las deudas de los principales Estados alemanes fueron consolidadas en un único título. Y, por otro lado, a principios del siglo XIX se establecieron en los Estados alemanes unos organismos autónomos para la gestión centralizada de todas las deudas del Estado, denominados Cajas de Amortización de la Deuda del Estado. Este principio del fondo de amortización trataba de asegurar el crédito público, dando confianza a los tenedores de la deuda de que el Estado cumpliría sus compromisos financieros.

La heterogeneidad y la “valía” de las deudas eran amplias, pues mientras unas cajas tenían dinero más que suficiente para incluso amortizar las deudas situadas en ellas, otras pagadurías carecían de fondos para atender a todos los intereses. Estas discriminaciones entre los acreedores dañaban el crédito público, y se trataron de solucionar creando un fondo de amortización central que atendiera, sin discriminación alguna, las cargas de todas las deudas públicas.

El tercer aspecto consistió en sus nuevos procedimientos de colocación a través de la comercialización generalizada, que trataban de reestructurar la deuda para acomodarla a los principios del mercado. La comercialización de la deuda implicó tres procesos relacionados con: a) Las formas de la deuda; b) Las técnicas de colocación; c) La estructura de los prestamistas. En primer lugar, hasta el siglo XVIII predominaron los préstamos personales: el acuerdo personal entre el prestamista y los gobernantes quedaba registrado en un pagare nominativo para el prestamista, en el que se recogían las condiciones particulares de cada crédito. Estos empréstitos personales no permitían endeudamientos públicos por cantidades muy grandes.

Las crecientes necesidades de financiación obligaron a los gobiernos a realizar empréstitos gubernamentales a gran escala mediante la emisión de un gran número de títulos o bonos que eran adquiridos en pequeñas cantidades para una multitud de prestamistas anónimos.

- En segundo lugar, desde finales del siglo XVIII cambiaron las técnicas de colocación de la deuda, gracias a los intermediarios financieros. Desde finales del siglo XVIII se extendieron los bancos de emisión, las bolsas de

valores y otras instituciones financieras que negociaron los títulos públicos.

- En tercer lugar, cambio la estructura de los prestamistas alemanes. Durante el siglo XVIII, la iglesia y las instituciones caritativas constituían el grueso de los prestamistas a los poderes públicos; después de la guerra napoleónica, los principales prestamistas de los Estados eran particulares, seguidos de instituciones municipales<sup>9</sup>.

## **7. LAS NUEVAS FUNCIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL SIGLO XX.**

### **7.1. Las formas históricas de la seguridad social.**

El término de Estado del bienestar es un concepto que señala la actividad de los gobiernos relacionada con la Seguridad social y dirigida a realizar cuatro funciones presupuestarias:

- a) Transferencias de dinero
- b) Cuidados sanitarios
- c) Servicios de educación
- d) Provisión de vivienda, alimentación y otros servicios asistenciales.

Este último concepto es amplio porque:

- 1) Las formas históricas de suministrar esos servicios son muy variadas según los países y los periodos.
- 2) Los límites del Estado benefactor son bastante difusos.
- 3) La asistencia social es un asunto que todas las fases históricas ha trascendido las competencias del Estado y de los organismos públicos.

Algunas de las acotaciones históricas a la definición del Estado del bienestar.

---

<sup>9</sup> Todos estos rasgos se refieren a Baviera y Baden, pero son generalizables a los demás estados alemanes.

En primer lugar, el Estado puede garantizar a la población la asistencia sanitaria y la educación a través de hospitales y escuelas públicas, o subvencionando a los hospitales o colegios privados.

En segundo lugar, históricamente han surgido tres formas de Seguridad social: la residual, los seguros sociales y la universalidad<sup>10</sup>. La seguridad social residual fue la asistencia social, o beneficiara. La segunda forma histórica de la Seguridad social fue constituida por los seguros sociales contributivos y obligatorios, característicos del Estado providencia; en este supuesto se accedía a la Seguridad social sin ninguna comprobación de la renta del beneficiario, aunque tenía que cumplir otros requisitos como eran, a) haber contribuido previamente, lo que implicaba haber trabajado en algún sector asegurado; b) la ocurrencia de alguna contingencia cubierta por el sector asegurado, como desempleo, enfermedad, accidente, maternidad, incapacidad y vejez. La tercera forma fue la seguridad social universal, los beneficios se percibían siempre que se presentaban los siniestros, sin que el perceptor hubiese de aportar comprobantes, ni de cotización previa ni de nivel de renta.

Es necesario recordar que el Estado de bienestar ejerce otras muchas actividades adicionales a los gastos sociales, por ejemplo, está caracterizado por las políticas monetarias y fiscales destinadas a la consecución del pleno empleo, cuyo mantenimiento es una de las funciones principales del Estado del bienestar desde la Segunda Guerra Mundial.

No hay que olvidar que el carácter asegurador es una de las principales funciones del Estado benefactor.

Junto al Estado, existen muchas instituciones privadas que suministran asistencia social dentro del marco establecido por la legislación, entre ellas se cuentan: a) las empresas y las asociaciones patronales sectoriales, que proporcionan asistencia profesional para sus trabajadores; b) las sociedades e instituciones privadas, como son los seguros privados voluntarios e, incluso, las cajas de ahorro que promueven el ahorro individual; c) la asistencia voluntaria

---

<sup>10</sup> Naturalmente, estos tipos de asistencia social se mezclan en la realidad histórica, lo mismo que coinciden con instituciones privadas y con sociedades benéficas y sindicales. La administración y gestión de la Seguridad social, puede, asimismo, depender de organismos de la Administración central o de los entes locales.

es fundamental, tanto dentro de las familias como en las asociaciones caritativas y organizaciones no gubernamentales de voluntariado.

Los objetivos generales del Estado del bienestar de tipo universal pueden sintetizarse, en términos generales, en dos puntos: equidad distributiva y la integración social. En el primer caso, se busca tanto el mantenimiento en el tiempo de los niveles de vida como en la reducción interpersonal de la desigualdad económica. El mantenimiento del nivel de vida de la población implica algunas variantes históricas dignas de mención: 1) con el socorro decimonónico a los pobres que impedía que ningún individuo cayese en la indigencia; 2) con los seguros sociales de desempleo, de accidentes y de sanidad del siglo XX se buscaba la protección de los niveles de vida; 3) la reasignación temporal del consumo para evitar los altibajos de ingreso debido al ciclo vital del trabajo.

La reducción de desigualdades mediante las donaciones a los necesitados solo incorpora el aspecto de la equidad.

En el segundo caso, la integración social acarrea dos objetivos extraeconómicos: a) no atentar contra la dignidad de las personas; b) la solidaridad social requiere que las prestaciones sociales dependan de criterios ajenos a la posición socioeconómica del receptor

Estos objetivos del Estado del bienestar deberían alcanzarse con eficiencia económica y administrativa, lo que no siempre ha ocurrido en la historia europea.

## **8. LOS ORÍGENES DEL ESTADO PROVIDENCIA EN EUROPA.**

Los componentes del Estado del bienestar surgieron gradualmente en las distintas naciones, y tanto su estructura como su organización global han sufrido bastantes transformaciones históricas. Los tiempos de guerras y de crisis económicas han sido propicios a la ampliación de los cometidos del Estado benefactor.

El Estado del bienestar también exige a los gobiernos que pongan en práctica políticas económicas que beneficien al conjunto de la sociedad, manteniendo el pleno empleo, facilitando el acceso a la vivienda, cuidando del medio ambiente y financiando un sistema educativo que garantice la igualdad de oportunidades.

Los creadores del Estado del bienestar han sido personajes de creencias, mentalidades y posiciones políticas muy distintas. La compleja formación histórica del Estado del bienestar ha levantado considerables polémicas sobre: la naturaleza de las fuerzas que lo crearon; lo mucho o poco que hay que retroceder en el tiempo para encontrar sus orígenes; la configuración histórica que tuvo en los distintos momentos e, incluso, sobre los países en los que el Estado providencia comenzó su andadura.

El Estado liberal tuvo que ampliar sus funciones: primero, para mejorar una deteriorada cohesión social y, más tarde, para mantener la estabilidad económica, y por tanto social del capitalismo. Los cambios sociales y económicos provocados por la industrialización, y la consiguiente urbanización de la población durante el siglo XIX, fueron de tal calibre que exigieron una profunda transformación de la propia naturaleza del Estado liberal.

Estas reformas legales permitieron a los partidos democráticos y socialistas, así como a los sindicatos, luchar legalmente por el sufragio universal y por conseguir el poder político.

No solo se cambió la naturaleza del gasto, sino que el Estado providencia también empezó a considerar los impuestos como algo más que un instrumento de recaudación.

El Estado de providencia también abandonó la obsesión liberal por la abstención de los gobiernos en la reglamentación económica.

La opinión más generalizada es que el Estado providencia no surgió primero en Inglaterra, cuna de la industrialización y del liberalismo económico, sino que fue una innovación de la derecha conservadora alemana de finales del siglo XIX.

Alemania presentaba el contexto idóneo para que el colapso del Estado liberal sucediera antes que en ningún otro país por los siguientes motivos: 1) La tardía unificación política de Alemania requería la legitimación del Estado central; 2) En Alemania existía el movimiento socialista y reformista mejor organizado de Europa; 3) Los políticos alemanes habían heredado el burocratismo, el militarismo y el paternalismo prusianos; 4) En Alemania no solo no había arraigado mucho la escuela clásica inglesa, sino que fue combatida por la escuela histórica alemana.

Este último punto es importante, porque no es casual que Adolf Wagner, el hacendista alemán más destacado de aquella época, fuese el primero en pronosticar el crecimiento del tamaño relativo. Wagner intuyó las características del Estado del bienestar y predijo no solo el crecimiento del gasto, sino también las funciones estatales que se desarrollarían más, que eran, precisamente, las que Wagner quería que crecieran, y los factores causales de tal desarrollo, resumidos en el progreso económico y la modernización social.

Wagner aconsejó a los gobernantes alemanes que aumentasen el gasto en fomentar la actividad económica nacional, en bienes públicos superiores y en redistribución de la renta.

La burocracia fue esencial en la formulación de la política social alemana y parecía responder a los intereses generales, al tratar de reforzar los valores sociales. La expansión del Estado benefactor desarrollo amplios cuerpos de funcionarios, técnicos y médicos que acabaron constituyéndose en poderosos grupos de presión, que llegaban a dictar los objetivos políticos de la Seguridad social.

En la época de Bismark la legislación económica y social fue un instrumento utilizado para equilibrar las fuerzas sociales y sostener la monarquía y el gobierno, más que para dirigir el progreso social y económico. De manera que la política económica trataba de contentar a los grupos que apoyaban al Estado, mientras que la política social se desplegó para pacificar y no para disciplinar como sucedía antes.

Solo en la Primera Guerra Mundial se intentó una política pública integrada para resolver los problemas sociales en Alemania. La República de

Weimar trato de controlar las relaciones sociales a través de la constitución, las medidas legislativas y la acción del gobierno.

Situándonos en Inglaterra contemporánea ocurre otro tanto, pues pueden entrarse varios momentos decisivos en los avances del Estado benefactor, procesos similares podrían encontrarse en otros países de Europa. Pueden distinguirse cuatro procesos graduales que configuraron el moderno Estado del bienestar en Reino Unido: 1) Las reformas de mediados del siglo XIX del paternalismo de las leyes de pobres de los Tudor, aderezadas con las reformas benthamistas; 2) Las reformas liberales de 1906-1914; 3) los avances del periodo entreguerras; 4) La consolidación del moderno Estado del bienestar entre 1940 y 1949.

En el siglo XIX se inició en Inglaterra con unas antiguas *poor laws* de 1601 y las *laws of settlement de 1662*, que fueron suavizadas en 1782 y 1795 de manera que la dureza de los asilos de pobres fue atemperada y se ampliaron las ayudas de la beneficencia a los pobres, para que los donativos tuvieran en cuenta el precio del pan y el tamaño de la familia y para asegurar una especie de salario mínimo mediante subsidios municipales.

La pobreza era considerada como un elemento necesario en la sociedad, porque sólo su existencia obligaba a los pobres a trabajar. Así que solo la miseria y la indigencia eran consideradas como un problema social. En esta época, la sociedad inglesa fue la primera en sufrir los efectos de la revolución industrial.

La industrialización también aportó unas clases trabajadoras y medias que exigían contrapartidas a la sociedad. La Ley de 1834, enmendando las antiguas leyes de pobres, fue influida por la escuela y pretendía disminuir la pobreza aplicando el principio de *less eligibility*.

La reforma de la legislación de pobres (la New Poor Law) de 1834 pretendió suministrar subsidios y pensiones para los trabajadores sanos; a todas las personas sanas que solicitasen el auxilio social se les ofrecería la manutención menos confortable que la que llevarían aquellos que eligiesen apañárselas por su cuenta fuera de los asilos.



La nueva ley de pobres no solucionó los problemas ya que se opusieron a ella tanto los potenciales usuarios de la beneficencia como los administradores locales del sistema. Además, no solucionó el pauperismo porque se centró en atender a los desempleados con buena salud sobre todo de las zonas rurales.

Finalmente, la nueva ley de pobres no tuvo en cuenta la financiación de la beneficencia. En 1867 se aceptó la idea de que enfermedad y pobreza eran cosas diferentes, y en algunas ciudades inglesas se crearon establecimientos especializados para enfermos, locos y pobres.

La senda reformadora en los campos educativo y sanitario fue retomada entre 1867 y 1885 con la legislación de Gladstone y Disraeli; el creciente poder de los sindicatos controlados por el fabianismo, la mejor educación y la mayor democracia con la generalización del sufragio fue aumentando el mayor sentimiento colectivista.

Las cosas comenzaron a cambiar a principios del siglo XX, cuando se difundió la percepción de la decadencia imperial entre los británicos

Los seguros sanitarios tenían ya un notable desarrollo en Inglaterra, tanto los personales como los realizados por los sindicatos y por las mutuas; pero se trataba de unos seguros descoordinados, poco saneados financieramente y que ofrecían coberturas médicas deficientes. Por eso, Lloyd George quiso aprobar el seguro nacional de la salud.

El plan de 1911 aseguraba contra la pérdida de salud y proporcionaba asistencia médica, era un sistema contributivo por parte del trabajador y el empresario, completado con una aportación del Estado.

No hubo grandes transferencias de fondos del Estado, por lo que los sistemas de seguros no se desarrollaron mucho en Gran Bretaña; su base de financiera era débil ya que las primas y las prestaciones se establecían con criterios políticos.

Casos muy distintos del europeo fueron Estados Unidos y Japón. En Estados Unidos la Seguridad social no comenzó a desarrollarse hasta 1935, como consecuencia del programa de la New Deal de Roosevelt y la cobertura de la Seguridad social norteamericana siempre fue inferior a la europea.

Desde la restauración de Meiji en 1867, los gobiernos japoneses impulsaron con decisión el progreso técnico, el sistema educativo, las infraestructuras e, incluso, la inversión directa del Estado en la industria.

Cuanto mayor era la productividad de la mano de obra, como consecuencia de la segunda revolución industrial, más rentable resultaba ampliar la etapa productiva del trabajo, y también mantenerla lo más ocupada posible en su vida útil. El desarrollo de los modernos programas de sanidad y bienestar fue parcialmente una respuesta a la creciente productividad y a la escasez del trabajo.

Los mayores gastos en aquellos bienes preferentes eran, de un lado, irrealizables por las insuficiencias presupuestarias del Estado; de otro lado, también eran innecesarios desde el punto de vista de la teoría del capital humano.

Una vez desencadenado el proceso, el gasto del Estado providencia se incrementó, impulsando por las presiones sociales, tanto de los trabajadores como de los empresarios, y con el aval de los partidos de todo signo político.

## **9. LA PROFUNDIZACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR Y LOS INICIOS DE LA POLÍTICA FISCAL KEYNESIANA (1914-1940).**

Los acontecimientos extraordinarios del siglo XX contribuyeron a profundizar los nuevos papeles de la Hacienda benefactora. La acción del Estado se expandió fuertemente durante la Primera Guerra Mundial de dos maneras: por una parte, para alcanzar sus objetivos militares, los gobiernos beligerantes nacionalizaron abundantes recursos económicos con la movilización industrial, regularon la producción, prohibieron las exportaciones y fijaron los precios; por otra parte, la conflagración mundial transformo la estructura y mentalidad social, de tal manera que las naciones en guerra no solo consolidaron el sufragio universal, sino que movidos por el patriotismo consintieron transformaciones profundas del gasto público así como reformas impositivas progresivas. En algunos países, se generalizaron los seguros sociales obligatorios de jubilación,

accidentes y enfermedad, e incluso se introdujo el seguro obligatorio de desempleo y la asistencia pública a los excombatientes y a sus familiares.

Por el lado de los ingresos, con la Primera Guerra Mundial se transformó profundamente la estructura tributaria, incorporando el impuesto progresivo sobre la renta, los tributos sobre beneficios extraordinarios, los impuestos sobre el patrimonio y las herencias, así como el gravamen sobre el volumen de ventas.

La evolución económica y política de los años veinte apuntalo las tendencias previas, pues la participación del gasto público en la renta nacional creció en los países occidentales entre el 1913 y 1929. También los seguros sociales obligatorios progresaron en el periodo entreguerras. El desarrollo del Estado providencia estuvo muy ligado a la difusión del keynesianismo, que fue muy lenta antes de la Segunda Guerra Mundial.

En Inglaterra, el avance de la Seguridad social en el periodo entreguerras supuso una transición entre el periodo previo a 1914. En la época posterior a 1945, cuando se alcanzó el desarrollo completo del sistema de la Seguridad social, las Administraciones del periodo fueron conservadoras, pero los dos gobiernos laboristas tampoco impulsaron mucho más el Estado benefactor, pues se limitaron a equilibrar el Presupuesto y mantener la cotización de la libra.

La ampliación indiscriminada de la cobertura del desempleo no tardo en crear problemas debido a los parados de larga duración, que siguieron cobrando las denominadas prestaciones de "transición", por periodo ilimitado, después de haber sido vencido el plazo normal de percepción. En 1930 fue evidente que el desempleo ya no podía aliviarse sobre bases actuariales, sino que era un problema nacional. Los sindicatos y los laboristas abogaron por la financiación del seguro del desempleo mediante impuestos.

Para solucionar los problemas, la *Royal Comission* de 1932 propuso distinguir entre seguros sociales y beneficencia ya que los planes de seguros habían quedado desenfocados por las prestaciones a los indigentes que no contribuían.

La ley de 1934 creó dos organismos: uno era el Comité del Seguro de Desempleo para gestionar un plan de seguros solvente y otro fue el Consejo de

Asistencia al Desempleo para suministrar ayudas suplementarias a nivel nacional. Para recibir esta asistencia, el trabajador tenía que demostrar que estaba buscando trabajo y permitir la investigación sobre sus recursos; este *means test* se convirtió en una operación odiada por la clase trabajadora, y el plan no pudo aplicarse hasta 1939, mientras que el seguro sanitario mejoró tras la guerra.

La legislación de 1926-1927 fue un pálido reflejo de las propuestas de Beveridge, que proponía un sistema de seguros integrado para toda la nación. Las pensiones de viudedad, orfandad y vejez fueron introducidas sobre bases contributivas; se ampliaron las prestaciones sanitarias, pero solo tenían la condición de beneficiarios quienes hubieran satisfecho previamente las cuotas.

El gobierno nacional de 1931 se percató de que aliviar la miseria del desempleo ya que era insuficiente; además, había que tomar medidas efectivas para prevenir el paro. La recesión de los años treinta provocó un incremento de la magnitud del gasto público entre 1929 y 1938; los motivos fueron distintos según los países y los regímenes políticos vigentes en cada nación.

Desde los años veinte las ideas keynesianas apadrinaron la financiación de los gastos a través de la Deuda pública, la utilización discrecional de la política fiscal y monetaria, y una nueva concepción de la imposición<sup>11</sup>.

Con la crisis económica de los años treinta, el Presupuesto del Estado comenzó a comportarse anticíclicamente y a perseguir el objetivo de pleno empleo, introduciendo estabilizadores automáticos y ensayando la política fiscal discrecional.

Gran Bretaña fue la cuna del Keynesianismo. Fue el país donde mayor relieve adquirieron las polémicas en torno a las obras públicas y a su capacidad para actuar anticíclicamente y para mantener el nivel de renta y empleo de la población. Las interpretaciones tradicionales del “punto de vista del Tesoro” aludían a la importancia que la teoría económica ortodoxa tuvo para obstaculizar la adopción del “punto de vista keynesiano”

---

<sup>11</sup> Fernández Caínzos (1986, pp.24-26) asegura que, para esta concepción funcionalista de la Hacienda, el tributo es un “instrumento útil al servicio de los fines discrecionales de la política económica, además de cumplir la tradicional función recaudatoria”.

El punto de vista del Tesoro sostenía que las obras públicas financiadas mediante la Deuda pública generarían muy poco empleo temporal, y ningún puesto de trabajo permanente, pues su financiación expulsaría a la inversión privada. El punto de partida de Keynes consistía en negar el cumplimiento de los supuestos básicos de los modelos clásicos en la década de los treinta; porque había recursos desempleados y un ahorro disponible no destinado a la inversión ya que era difícil que se presentase el efecto *crowding out*.

La cuestión parecía teóricamente irrefutable; no obstante, el peso de las ideas tradicionales y, más aun, el pánico de los hacendistas del Tesoro y de los políticos, durante el periodo de entreguerras, a la inflación tenía su justificación en los motivos siguientes, que eran subestimados, sin duda, por Keynes: a) estaban muy cercanas las intensas inflaciones que surgieron con la Primera Guerra Mundial; b) la enorme dimensión de la Deuda pública viva; c) el mantenimiento de la confianza de los empresarios.

La aceptación generalizada de la ortodoxia presupuestaria clásica en el periodo de entreguerras no puede explicarse exclusivamente desde los razonamientos económicos; la adhesión al equilibrio presupuestario revelaba la existencia de un instinto económico que quería contener la proclividad de los sistemas políticos a gastar en exceso y a generar recurrentes déficits públicos.

Las barreras ideológicas a la política keynesiana no eran un empeño exclusivo del Tesoro, sino que la doctrina de contención de los gastos públicos era de aceptación general.

Las restricciones de tipo político y administrativo que los responsables de la Hacienda encontraron en los años veinte y treinta para ejecutar una política fiscal anticíclica fueron, con todo, más insuperables que la ortodoxia doctrinal.

Los intentos del periodo de entreguerras para restaurar las instituciones económicas previas a la Primera Guerra Mundial pretendían reimplantar los frenos tradicionales a la discrecionalidad de los gobiernos y los políticos, al que dio rienda suelta el conflicto mundial.

Con respecto a la operatividad de la política fiscal en el periodo de entreguerras hay quien sostiene que fue la adecuada. Por un lado, se trataba del

mantenimiento de la renta de la población trabajadora; y para ello una acción fundamental del Estado providencia era combatir el desempleo, además de contribuir al establecimiento del seguro de desempleo. Por otro lado, la política keynesiana de compensación de la demanda, que se realizaba a través de programas de obras públicas localizadas en determinadas zonas, era adecuada para solucionar los problemas de los sectores deprimidos.

Es interesante el caso sueco, porque es un adelanto de lo que sucederá en el resto de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Suecia desarrolló la Seguridad social muy rápidamente en los años treinta, a pesar del atraso previo, gracias a dos elementos que fueron fundamentales. En primer lugar, el notable crecimiento económico constatado en el país en el primer tercio del siglo XX; en el segundo lugar, los avances políticos gracias a la fortaleza del movimiento obrero y de los partidos democráticos.

Estos factores llevaron a Suecia a ser una nación adelantada en la política social, que contó con la hegemonía del Partido socialdemócrata y con la homogeneidad social como pilares sobre los que se edificó un duradero y sólido consenso, apoyado en una política de rentas que evitó los conflictos sociales.

En Estados Unidos, los altos gastos públicos ocasionados por la Primera Guerra Mundial se redujeron al finalizar el conflicto, pero la tendencia, previa a 1914, hacia el crecimiento del tamaño del sector público se prolongó en los años veinte. La expansión de la actividad del sector público en los Estados Unidos también es el fenómeno del siglo XX, que cuadra con esa teoría pues fue gestada en tres momentos: las dos guerras mundiales y la crisis de 1929. Aquel crecimiento del gasto, de la recaudación impositiva y del empleo del sector público fue también acompañado de una ampliación de la intervención económica del gobierno.

De la acción del gobierno norteamericano durante la crisis de 1929, destacan dos hechos: a) las industrias dinámicas se opusieron a la intervención gubernamental propugnada por Roosevelt, mientras que las empresas y sectores decadentes apoyaron y se beneficiaron de la *National Industrial Recovery Administration*, y b) el gasto del gobierno proporcionó un estímulo a

corto plazo al PIB, pero a la larga disminuyó la competitividad de las empresas norteamericanas en la economía mundial<sup>12</sup>.

En la Francia del periodo comprendido entre 1919 y 1940, el objetivo de la política fiscal seguía siendo el equilibrio presupuestario. Los ministros de Hacienda no adoptaron la idea de que el Estado debía utilizarse como instrumento de acción económica y social, salvo en su vertiente proteccionista; consideraban que los impuestos servían para obtener ingresos, pero no para redistribuir la renta.

La política económica de la república francesa en los años treinta, en consecuencia, fue más bien pasiva: los gobiernos franceses no imitaron ni al fuerte intervencionismo de la Alemania nazi, ni al pragmatismo del *New Deal* norteamericano. Hubo que esperar a 1945 para que la actividad económica del Estado se fortaleciese en Francia.

La estructura del gasto público alemán se transformó, entre 1913 y 1935, en tres direcciones: 1) una caída notable de las cargas de la deuda; 2) provisión de los servicios sociales y 3) las ayudas a la agricultura pasaron a representar un porcentaje respetable del gasto total.

El notable aumento del gasto público alemán en los años treinta incluye, no obstante, un gran número de puestos de trabajo, tanto en los organismos del Estado como en las organizaciones del partido nazi, creados por la “revolución social” de Hitler. Por eso, los nazis solo resolvieron el problema del desempleo; contrariamente, las deficiencias estructurales de la industria y la agricultura y la desigualdad en la distribución de la renta quedaron sin solución.

Durante la Primera Guerra Mundial, el gobierno italiano tuvo que hacer frente a tres problemas: la financiación de la guerra, la cuestión de los aprovisionamientos y la movilización industrial. Todos ellos profundizaron la acción del Estado en la economía, pero aquí solo se tratará del crecimiento de los gastos ocasionados por el conflicto y, más tarde, de su financiación.

---

<sup>12</sup> Según Higgs (1985, pp. 2). En opinión de Berstein (1984, pp. 486-488), falta mucha investigación para conocer las repercusiones de aquella política económica en los Estados Unidos.

El intento de reactivar la iniciativa privada por parte de los primeros gobiernos de Mussolini inspiró la reducción del gasto “improductivo”, que implicó incluso el despido de empleados públicos. También se reorganizaron la gestión de algunos servicios públicos, mediante la creación de Organismos autónomos.

En 1927 la lira se adhirió al patrón oro e Italia se mantuvo en el bloque del oro durante los años treinta; la oposición de Mussolini a la devaluación de la lira restringió a los gobiernos italianos a la utilización de los instrumentos del gasto público y al salvamento industrial-bancario con la fundación del IRI en 1933, para intentar reactivar la economía<sup>13</sup>. Esos esfuerzos no tuvieron resultados positivos ante la deflación impuesta por el patrón oro.

El régimen fascista italiano, por cierto, no hizo grandes avances en el campo de la Seguridad social, a pesar la propaganda oficial. De hecho, fueron los gobiernos parlamentarios de la posguerra los que, cumpliendo las promesas realizadas durante la primera guerra, habían sentado las bases del Estado benefactor italiano.

También se mejoró la sanidad pública fomentando los organismos promovidos por los sindicatos sobre la clase de las antiguas sociedades de socorro mutuos, perseguidas por el fascismo.

El esfuerzo económico que supuso para Italia la Segunda Guerra Mundial fue tan grande como el de la primera. En la posguerra los ministros italianos no practicaron una política fiscal; solo después de 1964 creció el déficit público debido a las mayores inversiones públicas. La reforma social tardó en llegar en la Italia democrática que surgió de la Segunda Guerra Mundial, pues el sistema de Seguridad social heredado del fascismo solo comenzó a reformarse en el decenio de 1970.

---

<sup>13</sup> Las acciones desarrolladas por el sector público en Italia durante la “gran depresión” fueron, desde el punto de vista de la estabilización, insuficientes, a pesar de algunas medidas iniciales para sostener la demanda y del aumento del tamaño de Presupuesto del Estado en la economía, según Pedone (1978).



## **10. LOS GASTOS PÚBLICOS EN LA HISTORIA DE EUROPA: LA GRAN INFLUENCIA DE LAS GUERRAS.**

Los problemas prácticos que se plantean a la hora de analizar los presupuestos se agrandan aún más cuando se intenta hacer comparaciones internacionales más o menos homogéneas.

La existencia de datos permite analizar las transformaciones a largo plazo de las prioridades de los gobiernos, y también evaluar el grado de cumplimiento de los programas gubernamentales. Pero hay que desconfiar de esa facilidad aparente para explotar las cifras presupuestarias.

En el caso alemán radica en la dificultad de reconstruir los Presupuestos consolidados de todas las Administraciones públicas, porque normalmente faltan los datos de los Organismos autónomos, los municipios, la Seguridad social, y otros organismos parafiscales. La diversidad institucional imposibilita la comparación entre países, pues los centralistas canalizan la mayor parte de las operaciones presupuestarias a través del gobierno central, mientras que los federales lo hacen básicamente a través de los Estados y de los Ayuntamientos.

Un segundo problema grave surge porque hay periodos sin testimonios históricos de la actividad presupuestaria de los gobiernos central y regionales. En algunas ocasiones esto sucede porque los documentos se han perdido; pero en otras, los documentos tributarios no aparecen porque fueron sistemáticamente destruidos por las propias autoridades que los habían elaborado. Un tercer problema aparece por la dificultad de estimar el valor real de los ingresos y gastos presupuestarios.

Con respecto al volumen del gasto presupuestario, ya sea el del gobierno central o el de toda la Administración pública, se tome el país que se tome, la experiencia española contrasta con la europea.

El descenso del siglo XIX tiene su explicación en los altos presupuestos iniciales originados por las guerras napoleónicas; el ligero aumento desde finales del siglo XIX obedece al tímido reflejo presupuestario del nacimiento de los Estados providencia. Realmente significativos son los dos saltos en el volumen

presupuestario del Estado, que se produjeron con ocasión de las dos guerras mundiales.

Si se atiende al tamaño relativo del gasto presupuestario, en España, al contrario, se aprecia un crecimiento entre mediados del siglo y la década de 1870, pero luego hay un estancamiento hasta los años veinte del siglo siguiente, que se mantiene incluso, hasta los sesenta. En España, las dos guerras mundiales fueron la palanca que incrementara el volumen del Presupuesto público, y como consecuencia, a la altura de 1975, el del Estado español era mucho más reducido que el de los otros países recogidos en la tabla 10.1. En 1975 el presupuesto del Estado español significaba un gasto del 11,7% de la renta nacional, porcentaje que ya había sido alcanzado a finales del siglo XIX por todos los países incluidos en este cuadro salvo Alemania, por la sencilla razón de su notable descentralización administrativa del gasto.

Con respecto a la estructura del gasto público, lo más que puede decirse es que no hay un patrón evolutivo aparente; los porcentajes de las distintas funciones varían grandemente de un país a otro y con el transcurso del tiempo.

Tabla 10.1: Gastos públicos en Defensa (1820-1992) (porcentaje en los gastos del Estado)

	Reino Unido		Italia		Francia		Alemania		España	
	AAPP	Estado	AAPP	Estado	AAPP	Estado	AAPP	Estado	AAPP	Estado
1810	21,1									
1820	15,4					8,6				
1830	15,4					8,8				
1840	13,3	10,4				9,2				
1850	12,4					8,5				5,9
1860	12,7			14,6		9,1				8
1870	9,9			15,4	11,6	9,7	18,5			10,3
1880	10,4			13,1	15,4	13,1	12,5	3,7		8,5
1890	10,3	6,4		17,3	15	12,5	15,2	5,2		8,5
1900	16	10,9		15,2	15,2	11	17,4	6		7,5
1910	14,5	7,6		17,8	14,4	10	16,7	4,9		8,3
1920	3,8	25,5		42,8	37,6	31,8	28,9	10,6		8,3
1930	29,4	18,6		24,5	24,6	17,8	43	23,2		9,7
1940	67,1	57,8		59,9	32	24,3	55,2	43,6		12,6
1950	43,6	33,5		32,3		38	44	21,4		8,5
1960	43,6	32,7		27,1	53,1	34,1	35	17,9	14,8	10,5
1970	53,5	36,4	43,3	30,6	52,4	30,2	36,8	17	20,1	12,1
					51				22,8	
1975	52,5	42,5	43,4	42,5			44,1	20	33,7	11,7
1980	47,2		48,2				48,6		43,4	16,3
1990	43,9		50,3		50,6		46			21,7

1970	38,4	26,3	31,9	18,7	36,4	21	37,3	22	20	13,4
1980	39,4	31,4	38,6	29,2	42,7	21,9	45,8	25,9	33,8	16
1987	39	30,7	46,5	38,2	47,8	24,4	44,1	24,3	40,9	22,7
1992	41,4		51		48,8		46,9		43,5	

Notas: 1. Cuadro no hay dato para los años terminados en cero se toma la cifra disponible del año más cercano; 2. AAPP: administraciones públicas; 3. Estado: gobierno central.

Fuentes: P. Flora (1983), Eurostat y F. Comín (1995).

En el cuadro que se comenta a continuación, se considera la estructura del gasto del Estado y se centra en Italia, Francia y España, mientras que se utiliza la del gasto público total para Reino Unido y Alemania; la razón de esta elección, que sesga un tanto el análisis, es que estos dos últimos países, al contrario de los tres primeros, tenían tradicionalmente el gasto más descentralizado; además, está la cuestión práctica de que las cifras disponibles para el gobierno general son más antiguas que las que se refieren al Estado en esos países.

Tabla 10. 2: Gastos públicos en servicios económicos en Europa (1810-1992) (porcentaje en los gastos del Estado)

	Reino Unido	Italia	Alemania	España
1820			6,4	
1830			9,5	
1840	9,4		11,2	
1850			16,2	5,5
1860		11,3	13,8	8,8
1870		20,7	6,4	5,7
1880		16	14,2	8,7
1890	14,9	22,5	7,2	11,3
1900	17,2	20,6	10,3	7,7
1910	19,2	24,8	10,6	12,2
1920	14,4	21	12,3	26,1
1930	14,9	14,3	7,6	19,1
1940	12,8	7	8,2	14,4
1950	14,7	26,8	30,1	16,5
1960	22,3	21	14,8	25,4
1970	23,5	23,6	19,6	36,4
1975	22,3	27,4	14,8	28,3
1980	12,4	14,9	7,3	25,4
1990	8,3	13,3	6,7	13,8
1992	7,1	10,1	10,3	

Notas: 1. Administraciones públicas toda la serie; 2. Estado desde 1980: Administraciones públicas; 3. Estado. Desde 1990: Administraciones públicas.

Fuentes: P. Flora (1983), Eurostat y F. Comín (1995).

Aquellas dos partidas constituyen una especie de rémora en la modernización del gasto público, pues absorben muchos recursos presupuestarios, y apenas dejan dinero para ser asignado a otras funciones. En lo que se refiere a los gastos de Defensa del gobierno central, se advierte que hasta 1960 fueron altos en los principales países europeos: salvo algunas excepciones, por países y en etapas pacíficas, fueron superiores al 15%, y en ocasiones sobrepasaron el 40% y aun el 50% del total presupuestario.

Pues bien, hasta 1860 los gastos en Defensa del Estado español fueron tan altos como los de Reino Unido, Italia y Francia; desde entonces y hasta la

Primera Guerra Mundial, España destinó a defensa menores recursos presupuestarios relativos que el Reino Unido, Francia y Alemania.

En cuanto a los gastos en intereses de la deuda hasta 1860 España no destacaba por tener que soportar unos mayores compromisos con sus acreedores que los demás países europeos; aunque bien es cierto que mediaba la reforma de la deuda de Bravo Murillo.

Desde 1870, España sí que destacó por tener que pagar mayores cargas por intereses; hasta 1910 España parecía ser hipotecado por su deuda, aunque Francia e Italia tenían unos porcentajes no muy alejados; pero Italia dejó de tener problemas presupuestarios con su deuda desde 1910 y Francia desde 1920.

Estos gastos en atenciones de la Deuda y en Defensa tendieron, individualmente a sobrepasar con frecuencia el 25%, e incluso, el 33% del total antes de la Segunda Guerra Mundial; y cuando esto sucedía el resto de partidas se empequeñecía; particularmente, los servicios económicos (véase tabla 10.2).

Hasta los años veinte, los gastos presupuestarios en Servicios económicos estuvieron muy por debajo en España frente a los de los otros países. Asimismo, en Francia los gastos en Servicios económicos fueron altos hasta 1880, y luego volvieron a alcanzar porcentajes considerables desde 1950.

Las demás funciones que definen la aparición del Estado providencia se desarrollaron más tarde, ya bien entrado el siglo XX. Los gastos públicos en Educación siempre fueron importantes en Alemania. Pero en los países restantes, los gastos educativos adquirieron una cierta significación mucho más tarde, cuando cambiaron las ideas sobre este servicio público, aumentaron los recursos de la Haciendas y disminuyeron los voluminosos gastos en deuda y en guerras.

En España, contrariamente, los gastos en instrucción pública, aunque dan un saltito a principios del siglo, se desarrollan en la década de los setenta; hasta esta fecha, los gastos en educación son perceptiblemente inferiores en España, incluso en relación a otras naciones del ámbito latino, como es el caso francés o el italiano, que mejoraron su educación perceptiblemente tras la Segunda Guerra Mundial.

Los gastos en Seguridad social tardaron en expandirse; solo adquirieron un volumen digno de mención en Reino Unido, Francia y Alemania tras la Primera Guerra Mundial, y en Italia tras la segunda gran guerra.

En conclusión, hay que destacar la gran influencia que en el crecimiento y la estructura del gasto han tenido las dos guerras mundiales y los regímenes políticos de cada país; sin duda, más considerable que la ejercida por las variables económicas, bien las crisis bien las fases de auge, que sólo impulsaron grandemente el gasto una vez que el seguro de desempleo generalizó su cobertura.

## **11.LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SU CRISIS ACTUAL.**

Tras la Segunda Guerra Mundial, se presenció una sobresaliente expansión de los gastos públicos y del déficit presupuestario, sin precedentes históricos. Ello se debió al consenso político entre los sindicatos, las clases medias y los agricultores, logrado en un marco político que pretendía aplicar las políticas contrarias a las que no habían dado resultado en el periodo de entreguerras.

Los gobiernos que surgieron en la segunda posguerra trataron de favorecer a estos grupos sociales, que eran la mayoría de los votantes y que, por tanto, tenían la llave del poder. Esto significaba atender a sus demandas, que implicaban grandes aumentos en el gasto público para mantener las rentas de trabajadores y agricultores mediante las políticas de pleno empleo y de precios de garantía agrarios y con la generalización de los seguros de desempleo. A ello se le añadieron unos planes de sanidad y educación públicas que generalizaron el acceso a esos servicios públicos al grueso de la población; así como unos sistemas de Seguridad social que cubrieron los riesgos de accidente, enfermedad, incapacidad y jubilación de los trabajadores.

Para financiar los mayores gastos se recurrió a una tributación progresiva que gravaba más las rentas altas. Por no hablar de la gran importancia que a la nueva política fiscal tuvo para la reconstrucción europea tras la Segunda Guerra Mundial a través de las grandes inversiones públicas para reconstruir la infraestructura dañada en el conflicto<sup>14</sup>.

Con la Segunda Guerra Mundial nació el moderno Estado del bienestar en el Reino Unido; en ello influyeron dos factores: los avances experimentados durante el conflicto y la aparición de una nueva sociedad más madura y cooperativa.

Las pensiones complementarias para la vejez nacieron en 1940; y la estabilización de los precios, desde 1940, pretendía mantener el coste de la vida, una acción básica del *Welfare State* en favor de las rentas bajas. En 1941 se abolieron los *test* para comprobar los recursos familiares, tan odiados por la población, con lo que los auxilios sociales del Estado comenzaron a basarse más en las necesidades de los pobres que en sus ingresos.

Durante la guerra, el Estado dirigió la economía británica: se coordinó la producción; se mantuvo el pleno empleo; el Ministerio de Alimentación fue básico para asegurar la dieta, lo mismo que el Ministerio de Sanidad para la generalización de la penicilina y de las sulfamidas.

Los fundamentos del Estado del bienestar surgieron del *Beveridge Report* de 1942, que proponía integrar y generalizar todos los programas sociales ya existentes, con el fin de asegurar a los ciudadanos frente a cualquier pérdida de ingresos debido a siniestros como la enfermedad, el desempleo y la vejez; sugería también que debería asegurarse un nivel mínimo de subsistencia para la población en todas las circunstancias. Dos rasgos que resalan de la propuesta de Beveridge: 1) La Seguridad social debía cubrir conjuntamente todos los riesgos de pérdida de ingresos de los individuos, y 2) El seguro social había de ser general y obligatorio.

---

<sup>14</sup> Véase Milward (1992), quien atribuye la expansión del Estado benefactor en este periodo a ese consenso público.

El plan preveía también un sistema de educación pública y de subsidios familiares, así como un servicio sanitario integrado en la Seguridad social y financiado con cuotas de carácter gradual.

El papel del Presupuesto del Estado no había de ser otro que mantener el pleno empleo.

Con todo aquel sistema de Seguridad social, aun quedarían desafortunados que no podrían conseguir lo necesario para subsistir, y que requerirían el auxilio del Consejo Nacional de Asistencia.

En la Europa de la segunda posguerra mundial el marco de la Seguridad social hubo que reformarse porque las condiciones económicas, ideológicas y políticas cambiaron en una dirección ya apuntada en el periodo de entreguerras:

- a) Las fuertes inflaciones que acompañaron a las posguerras liquidaron las reservas de los seguros de capitalización;
- b) La influencia de la gran depresión y de la obra de Keynes atribuyeron una función más beligerante a la Hacienda;
- c) La nueva alianza de clases y las nuevas perspectivas políticas tras la Segunda Guerra Mundial.

La consolidación del Estado benefactor implicó, como se ha dicho, un cambio drástico en la concepción de las finanzas públicas y en los objetivos de la política fiscal. En efecto, todas aquellas transformaciones apuntadas en la década de 1930 fueron consolidadas tras la Segunda Guerra Mundial:

- a) La Hacienda pública abandonó los principios de simplicidad, de certeza y de seguridad jurídica de los tributos;
- b) El Estado mostró una mayor preocupación por la equidad;
- c) Los impuestos, además de financiar mayores gastos, también fueron utilizados para retribuir la renta y como un instrumento anticíclico, y
- d) El Estado creó nuevos organismos públicos, como los sistemas de Seguridad social y las empresas públicas.

La principal diferencia con el periodo entreguerras fue que los políticos y los hacendistas ya no temían a los déficits presupuestarios, por amplios que fuesen, sino que los buscaban como objetivo básico de la política fiscal, ahora inequívocamente keynesiana en la práctica, aunque no necesariamente en los planteamientos teóricos de los ministros de Hacienda.



El keynesianismo se difundió por los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los gobiernos socialdemócratas se apoyaron en coaliciones de agricultores, clases medias y organizaciones obreras. Las demandas para aumentar los gastos públicos propios del Estado asistencial fueron grandes, y los políticos comprendieron que atenderlas contribuirían a evitar la inestabilidad experimentada por los regímenes políticos del periodo entreguerras. Los políticos encontraron en el keynesianismo la justificación de sus políticas fiscales expansivas y redistributivas.

El keynesianismo solo se convertirá en inspiración de la política económica británica en la segunda posguerra. En Estados Unidos la política keynesiana no fue utilizada hasta los años setenta.

El rápido crecimiento económico en Europa, desde la reconstrucción posbélica hasta la crisis de finales de 1973, fue acompañado por la expansión de los gastos públicos en sanidad, educación, vivienda y transferencias sociales; paralelamente, los gastos en los tradicionales bienes públicos cayeron relativamente, en particular los destinados a defensa, en cuanto aflojo la tensión internacional tras la guerra fría. Para financiar los gastos redistributivos fue preciso reforzar los impuestos, y la reacción ante ello de los contribuyentes de las clases medias forzó la tendencia hacia la cobertura universal de la Seguridad social.

Desde 1973, la crisis económica reciente ha impulsado el gasto público por la acción de los estabilizadores automáticos, como son las prestaciones por desempleo y por las jubilaciones anticipadas.

Hasta finales del siglo XIX la asistencia social se había limitado a socorrer la pobreza; las transformaciones posteriores descritas llevaron a que las transferencias sociales crecieran de un 10% a un 40% del gasto público entre la década de 1920 y finales de 1980.

La evolución de los presupuestos públicos de 1960 y 1982 confirma finalmente este patrón de profundización del Estado benefactor.

En los años ochenta, los gobiernos de casi todos los países de la OCDE intentaron rebajar el peso del gasto público, pero solo consiguieron reducir su tasa de crecimiento.

A comienzos de 1991, a pesar de la tímida reducción del gasto público, los gobiernos de la OCDE mostraban una cierta fatiga después de una década de luchar infructuosamente contra el crecimiento del gasto público

La crisis gestada en 1973 llevo los gastos del Estado y la Seguridad social en los países europeos a niveles muy altos, y el enorme tamaño alcanzado por los presupuestos públicos desencadeno, simultáneamente, las críticas al Estado del bienestar y al keynesianismo subyacente. Se comenzó a hablar de la crisis del Estado del bienestar.

En la historia económica se ha constatado que, a pesar de las diferencias temporales, ha tenido lugar un incremento similar de los gastos en Seguridad social en todos los países industrializados. Algunos historiadores señalan que el Estado benefactor es un fenómeno ligado a la industrialización con independencia de la ideología imperante, y de otros factores específicos de cada país.

## **12. CONCLUSIONES.**

Una cuestión fundamental para cualquier historia de la Hacienda es determinar cuál es la variable clave para explicar el comportamiento económico del sector público; sin que ello implique unos instrumentos que sean más importantes que otros y para ello, me he decantado por el gasto público como elemento dinamizador de las Haciendas.

Así que cuando el gasto se multiplica y aumenta el volumen presupuestario, los gobiernos se ven reforzados a buscar recursos, bien en los impuestos o bien en el endeudamiento.

Frente a la menor atención concedida por los hacendistas e historiadores a los gastos, quizá porque su crecimiento se veía como inevitable y analíticamente parecían menos interesantes, la vertiente de los ingresos ha traído más investigaciones y además cuenta con más tratados teóricos, tanto sobre su eficiencia como sobre su equidad.

El estudio del pasado de los ingresos públicos también ha estado rodeado de varios argumentos que quedan desmitificados al carecer de confirmación histórica.

Muchas interpretaciones basadas en la historia legal de los impuestos necesitan un replanteamiento; esto ocurre cuando se estudia la práctica de la gestión y la recaudación de los tributos en la que aparece una realidad dominada por el fraude y la evasión fiscal.

Estas interpretaciones sobre las denominadas revoluciones financieras de la deuda, que sostienen que algunas Haciendas pudieron financiar unas potencias políticas poderosas gracias a la modernización de sus sistemas financieros y a las grandes emisiones de Deuda pública.

Las historias de la Hacienda se suelen centrar en los Presupuestos de ingresos y gastos del Estado central. Pero el sector público incluye más organismos que el Estado o gobierno central, como son los entes locales, la empresa pública y la Seguridad social.

Una cuestión clave, por tanto, es la siguiente: si, como hemos visto, existían aquellos controles políticos constitucionales y parlamentarios al aumento del gasto público ¿Por qué abundaron tanto las crisis fiscales? La respuesta está generalmente en la financiación de las guerras, un objetivo básico del Estado moderno.

## BIBLIOGRAFÍA

Comín, F. (1996), *“Historia de la Hacienda Pública, I Europa”* Editorial Hurope, S.L, Barcelona.

Downs, A. (1980) *“¿Por qué el presupuesto estatal es demasiado pequeño en una democracia?”* en A. Casahuga, ed., *Democracia y Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp.395-423.

Eggertsson, T. (1995), *El comportamiento económico y las instituciones*, Alianza, Madrid.

Fernández de Pinedo, E. (1980) *“Coyuntura y Política Económica”*, en M. Tuñón de Lara, ed. (1980b), pp. 11-173.

Jiménez Blanco, J.I (1991) *“Los montes de propiedad pública”* en Comín y Martín Aceñas, eds. (1991), pp. 241-281.

López López, M.T., y A. Utrilla (1991), *“El Sector público español. Organización, gestión y aspectos económicos”*. Actualidad editorial Madrid.