

EVOLUCION HISTORICA DEL GASTO PUBLICO

II. EL GASTO DEL ESTADO ENTRE 1800 y 1980

Entre principios del presente siglo y la década de los años setenta, los gastos de las administraciones públicas en las economías occidentales han pasado de representar entre un 10 y un 15 por 100 de la renta nacional a suponer entre un 35 y un 50 por 100 de la misma, dándose además un importante cambio en su estructura interna. Este importante fenómeno de crecimiento y cambio de estructura del gasto público se ha producido también en España, y su análisis es el objeto de este artículo de **Francisco Comín**, que realiza aquí un estudio de la evolución del gasto público español durante los siglos XIX y XX, tanto en lo que se refiere a su dimensión total como a su estructura, concluyendo con un análisis del poder explicativo de las distintas teorías de la evolución del gasto público cuando se las aplica al caso español.

Hasta 1940 el gasto público en España se canalizaba fundamentalmente a través del Estado, que era el principal agente público. En la España previa a la guerra civil no había seguridad social, ni comunidades autónomas (exceptuando la catalana en la II República) y los municipios tenían pocos fondos, que en gran parte procedían de su participación en los tributos del Estado. Por ello, los desembolsos del Estado pueden considerarse representativos de todo el gasto público hasta que comenzó el auge de la seguridad social a partir de 1966 (4). Además, los gastos del Estado son los únicos que pueden analizarse, porque en España sólo se han elaborado los datos de las administraciones públicas para los ejercicios posteriores a 1958.

I. INTRODUCCION (1)

FRENTE al estancamiento del siglo XIX, uno de los fenómenos que más atraerá la atención de los historiadores económicos que estudien las ocho primeras décadas del siglo XX será, como apuntó Musgrave, el notable desarrollo del sector público en las economías occidentales. A principios de siglo, los gastos de las administraciones públicas representaban entre el 10 y el 15 por 100 de la renta nacional, mientras que en la década de 1970 la proporción del gasto público en la economía llegaba al 35 e, incluso, al 50, por 100. El crecimiento del gasto público fue acompañado por la transformación de su estructura, según las pautas siguientes: 1) se redujo el peso relativo de los bienes públicos puros, como administración, defensa y justicia; 2) aumentó la dimensión porcentual de los bienes preferentes, esencialmente educación

y sanidad, y de las transferencias; 3) la inversión pública fue apreciable en las primeras fases del desarrollo económico, pero luego disminuyó en términos del gasto público total, y 4) se contrajo el servicio financiero de la deuda, aunque ha resurgido en tiempos recientes (2).

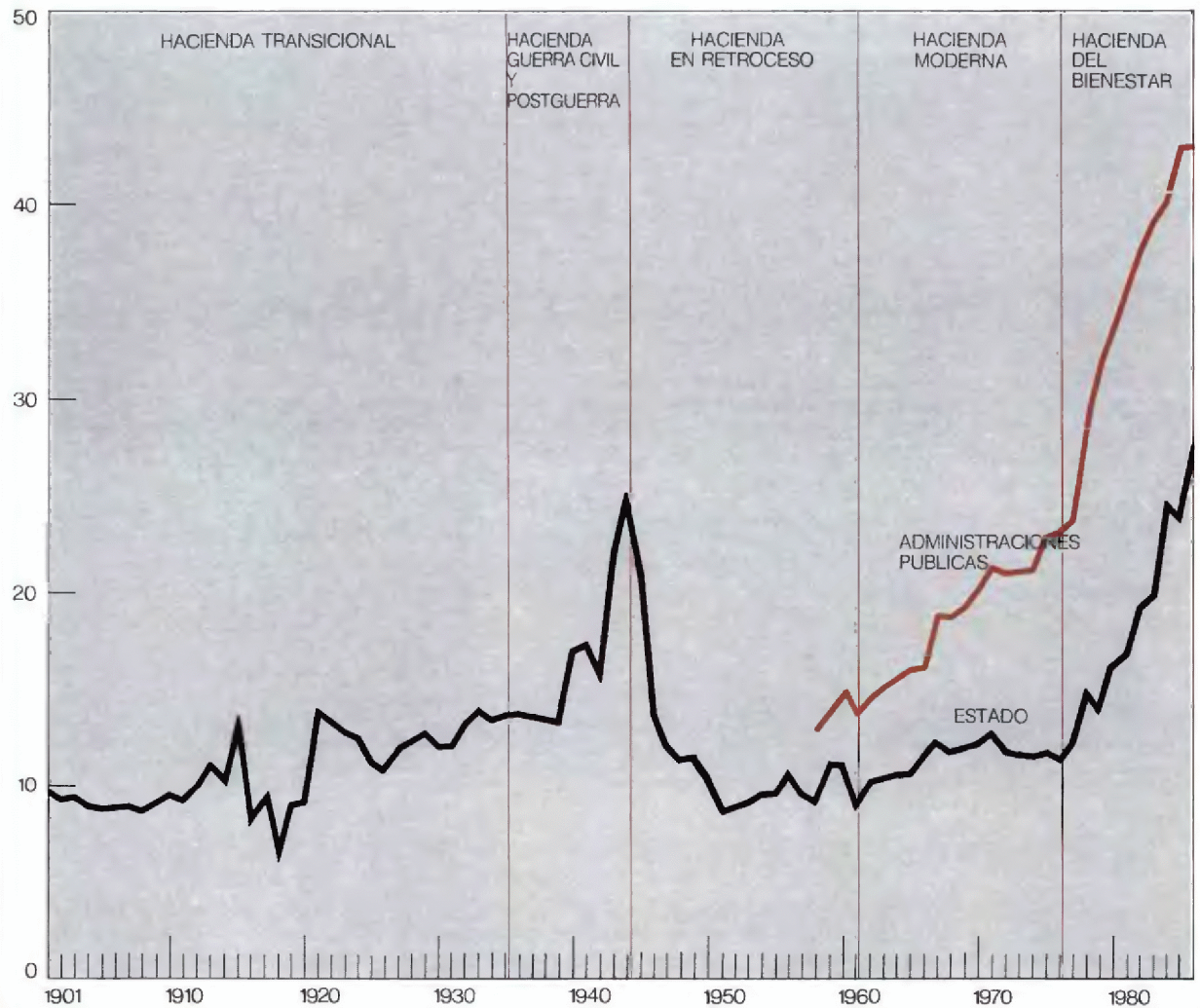
En este trabajo analizo la evolución del gasto público en España en los siglos XIX y XX, con el fin de contrastar esas tendencias históricas. Al mismo tiempo, trataré de complementar el estudio de V. Tanzi cotejando sus resultados internacionales con la experiencia española. En el epígrafe II examino la dimensión y estructura del gasto del Estado español entre 1800 y 1980. En el apartado III describo la dimensión y estructura del gasto de las administraciones públicas entre 1958 y 1986. En el último, examino el poder explicativo de las distintas teorías de la evolución del gasto público para el caso español (3).

Si se compara con la renta nacional, el gasto del Estado tenía una dimensión reducida en la España del siglo XIX y principios del siglo XX. El Estado español cumplía lamentablemente, como ha escrito J. Fontana, las limitadas tareas de ofrecer los bienes públicos imprescindibles encomendadas por el pensamiento hacendístico clásico. La justicia dejaba que desear, los fracasos militares tuvieron su origen en la escasez de las consignaciones presupuestarias y la infraestructura de transportes y comunicaciones fue insuficiente incluso para una economía tan atrasada como la española. En este sentido, P. Tedde señaló que el Estado español decimonónico gastó menos que el de otros países europeos, particularmente en servicios económicos (5). Efectiva-

GRANDES ETAPAS EN EL DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

ETAPAS	TIPO	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS	ENTORNOS ECONÓMICOS	COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO
1 1800/1833	Hacienda absolutista	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis del Antiguo Régimen. • Sustituciones entre regímenes liberales (1808-12 y 1820-23) y restauraciones de Fernando VII. • Guerras coloniales e invasiones francesas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de las remesas americanas. • Crisis agrícola, industrial y comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formidables desembolsos en las fases bélicas, pero exiguos en las de paz. • Gastos de guerra, del monarca y de la deuda eran casi los únicos. • Nobles e Iglesia también suministraban servicios públicos.
2 1833/1895	Hacienda liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra carlista (1833/1840) y revolución liberal. • Alternancia de los partidos liberales en el gobierno, mediante insurrecciones antes de 1874, y pacífica después. • Ausencia de grandes conflictos bélicos, tras 1840. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desamortización y expansión agraria. • Industrialización insuficiente. • Auge minero y del comercio exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desplazamiento del gasto permanente, para la provisión de bienes públicos puros (Administración, Defensa, Policía y Justicia). • Reducido gasto público, sobre todo en infraestructura (salvo en 1859-62). • Gastos apreciables en cargas financieras y en clero.
3 1895/1935	Hacienda transicional	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de las últimas colonias americanas en 1898. • Surgimiento del regeneracionismo. • Desintegración del régimen político de la Restauración. • Guerra colonial de Marruecos. • Dictadura de Primo de Rivera (1923-30) y segunda república (1931-39). 	<ul style="list-style-type: none"> • Comienzo de la transición demográfica. • Apreciable urbanización. • Crecimiento económico e industrial, más intenso en los veinte. • Crisis poco profunda en los años treinta. • Se inicia la política proteccionista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de mayores gastos en servicios económicos, bienes preferentes y en seguros sociales. • La penuria de la Hacienda sólo permite pequeños desembolsos en esas funciones. • Crecimiento lento del gasto público, y mayor relevancia de gastos económicos, sanitarios y educativos. • Se reducen las cargas de la deuda, y en Defensa, tras el fin de la guerra en África en 1925. • Se amplían los servicios municipales.
4 1936/1959	Hacienda en retroceso	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra civil (1936-39). • Gobiernos dictatoriales del primer franquismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grave depresión económica de 1940 a 1951. • Autarquía económica y excesivo dirigismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La financiación de la guerra y reconstrucción aumentan el gasto. • Luego el volumen presupuestario mengua. (Hay un efecto desplazamiento negativo). • Pierden entidad los gastos modernizadores (educación, sanidad, pensiones e infraestructura).
5 1959/1975	La Hacienda moderna	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos aperturistas, tecnócratas y desarrollistas del tardofranquismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intenso crecimiento e industrialización. • Modernización demográfica y urbanización. • Liberalización económica de 1959, y planes de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actúan los factores wagnerianos y el efecto de los precios relativos. • Se comienza a recuperar el atraso en la modernización del gasto público: aumenta su dimensión y cambia su estructura. • Progresan los servicios económicos, vivienda, educación y sanidad. • Pierden peso los servicios generales, Defensa y gastos financieros. • Progresan los gastos en seguridad social.
6 1976/1987	Hacienda del bienestar	<ul style="list-style-type: none"> • Transición a la democracia y transformación institucional de las administraciones públicas. • Gobiernos centristas (1977-1982) y socialistas (1982-87). 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica y reconversión industrial. • Aumento del paro y de la población dependiente. • Política desreguladora hacia la CEE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se experimenta un efecto desplazamiento al alza del gasto público, acercándose más a la norma de los países avanzados. • Cambia la naturaleza del gasto: el consumo y la inversión ceden paso a las transferencias redistributivas y a empresas. • Se descentraliza el gasto, con el auge de las comunidades autónomas y corporaciones locales.

**GRAFICO 1
PORCENTAJE DEL GASTO DEL ESTADO
Y DE LAS AA.PP. EN LA RENTA NACIONAL**



mente, la relación gasto público/renta nacional cayó entre los años 1830 y 1860, lo que refleja la transición desde una hacienda, como la del Antiguo Régimen, que incurría en grandes desembolsos en tiempos bélicos, a otra en la que la participación del gasto del Estado en el total económico era inferior. La caída de la dimensión del gasto del Estado

desde principios del siglo XIX es un fenómeno europeo surgido de los altos niveles de gastos públicos de las guerras napoleónicas. El estancamiento del gasto relativo del Estado durante la segunda mitad del siglo XIX español sugiere la vigencia de una hacienda liberal tradicional, con unas funciones restringidas y no ampliables (6).

Con el siglo XX, el Estado asumió nuevos cometidos en los países adelantados económicamente, como proteger la economía privada, ofrecer bienes preferentes, redistribuir la renta y disciplinar los ciclos económicos. Desde finales del siglo XIX, los gobiernos españoles fueron más proteccionistas e intervencionistas. Predominaron tres tipos de

medidas: 1) de protección frente al exterior, primero con barreras arancelarias y después, desde la década de 1930, con los contingentes a la importación, generalizados con los cupos del franquismo; 2) de estímulo a la producción nacional, promulgando leyes que prometían auxilios fiscales y financieros a las empresas nacionales de los sectores estratégicos para el desarrollo económico, y 3) de regulación y ordenación de la producción y comercialización interior, implantando el corporativismo dictatorial o el democrático (7).

La política intervencionista practicada por el Estado español durante la primera mitad del siglo XX descansó en la acción reguladora. La actividad del sector público se desplegó con mayor intensidad en los aspectos que no requerían pagos del Tesoro. Una cantidad desmedida de leyes económicas coexistió con un moderado crecimiento de las obligaciones presupuestarias del Estado en la primera mitad del siglo XX. Mientras fuese gratis para el Tesoro, el intervencionismo del Estado español en la economía no conoció límites. Pero los proyectos de fomento al sector privado que amenazaban con incrementar las obligaciones presupuestarias eran rechazados (8). La razón del menor intervencionismo presupuestario estaba en que los incrementos de gastos públicos exigían recaudar más impuestos, lo que era imposible sin establecer una mayor equidad tributaria e, incluso, la imposición personal. Como sólo los privilegiados fiscalmente disfrutaban de representación política, obstruían cualquier tentativa de reforma fiscal, renunciando a la ejecución de gastos imprescindibles para el progreso de la economía española y a asumir las funciones

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DEL GASTO DEL ESTADO
(Medias de los porcentajes con respecto al gasto total)

AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1850-1854	15	48	29	25	31	6	6	10	1
1855-1859	21	41	28	22	26	9	9	8	1
1860-1864	22	34	29	26	22	11	11	6	1
1865-1869	38	32	20	18	20	8	8	6	1
1870-1874	39	36	19	25	16	6	5	6	1
1874-1880	28	40	22	27	19	8	7	6	1
1881-1886	31	35	21	19	20	11	10	6	1
1887-1892	35	38	15	20	13	10	10	7	2
1893-1898	41	38	20	19	13	10	10	7	2
1899-1906	43	39	14	19	12	9	11	8	3
1907-1914	35	38	18	23	12	12	15	7	4
1915-1919	36	29	23	23	10	11	12	5	3
1920-1923	22	31	27	28	11	21	22	4	4
1924-1929	23	37	24	26	12	15	19	5	5
1930-1935	22	33	17	17	13	21	25	7	6
1940-1945	13	33	30	39	14	14	17	5	4
1946-1951	15	37	26	33	14	14	20	8	5
1952-1957	14	39	26	32	17	19	24	7	7
1958-1964	8	32	11	20	14	27	29	5	7
1965-1972	3	37	8	14	11	33	44	12	12
1973-1978	3	37	9	14	12	33	48	14	17
1979-1980	3	38	8	12	11	29	56	22	18

Notas:
 (1) Obligaciones de la deuda. (6) Servicios económicos.
 (2) Sueldos y salarios. (7) Ministerio de Fomento
 (3) Bienes y servicios. (8) Pensiones.
 (4) Defensa. (9) Educación.
 (5) Servicios generales.

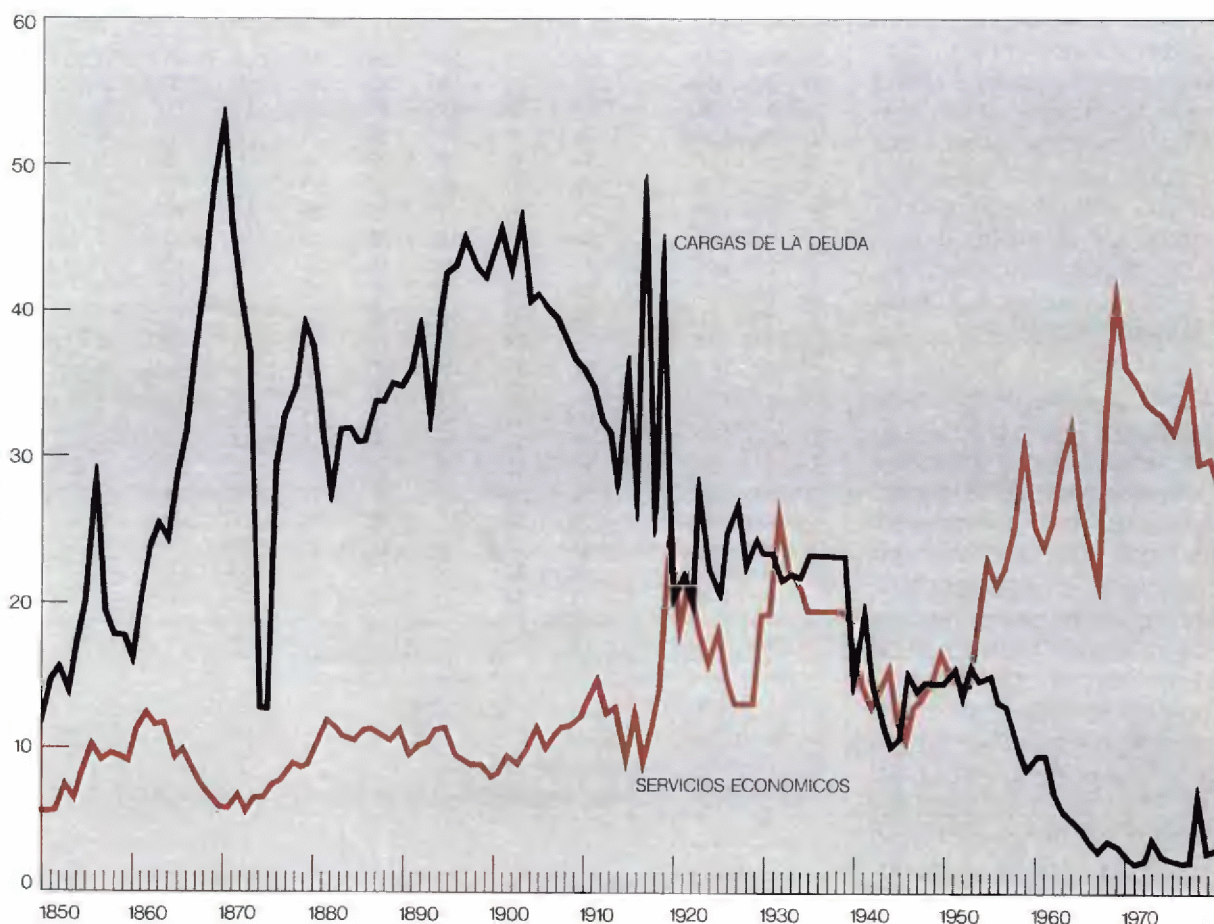
Fuentes: F. Comin (1985b) y cálculos propios.

sociales del Estado de bienestar (9). En el caso español, hay una evolución inversa entre la actividad reglamentista del Estado y las magnitudes presupuestarias. En las seis primeras décadas del siglo XX, cuando las regulaciones económicas fueron amplias, la dimensión del gasto público fue reducida. Después del Plan de Estabilización y, particularmente, tras la democratización política en 1977, el declive del ordenancismo económico del Estado coincidió con el engrandecimiento y diversificación de los gastos públicos (10).

La relación gasto público/renta nacional (cuya evolución puede

verse en el gráfico 1) no progresó durante las seis primeras décadas del siglo XX, y España se rezagó con respecto a los países industriales europeos —que, como recuerda V. Tanzi, experimentaron hasta la década de 1960 un crecimiento gradual—, particularmente durante los veinte años posteriores a la guerra civil (11). Entre 1900 y 1935, el gasto público creció con respecto a la renta nacional, lo que, frente al estancamiento del siglo XIX, indica que apareció en España una hacienda de transición que asumía nuevas tareas, bien que tímidamente, que exigían incrementar sus obligaciones. Sin embargo, el avance de 1900 a 1935 se per-

GRAFICO 2
PORCENTAJE DE LAS CARGAS DE LA DEUDA
Y SERVICIOS ECONOMICOS EN LOS GASTOS DEL ESTADO



dió entre 1940 y 1958. La guerra civil frenó el crecimiento del tamaño del Estado, ya que sus gastos disminuyeron en relación a la renta nacional hasta 1952, para proporcionar un volumen relativo de bienes y servicios similar al existente a principios del siglo XX (12).

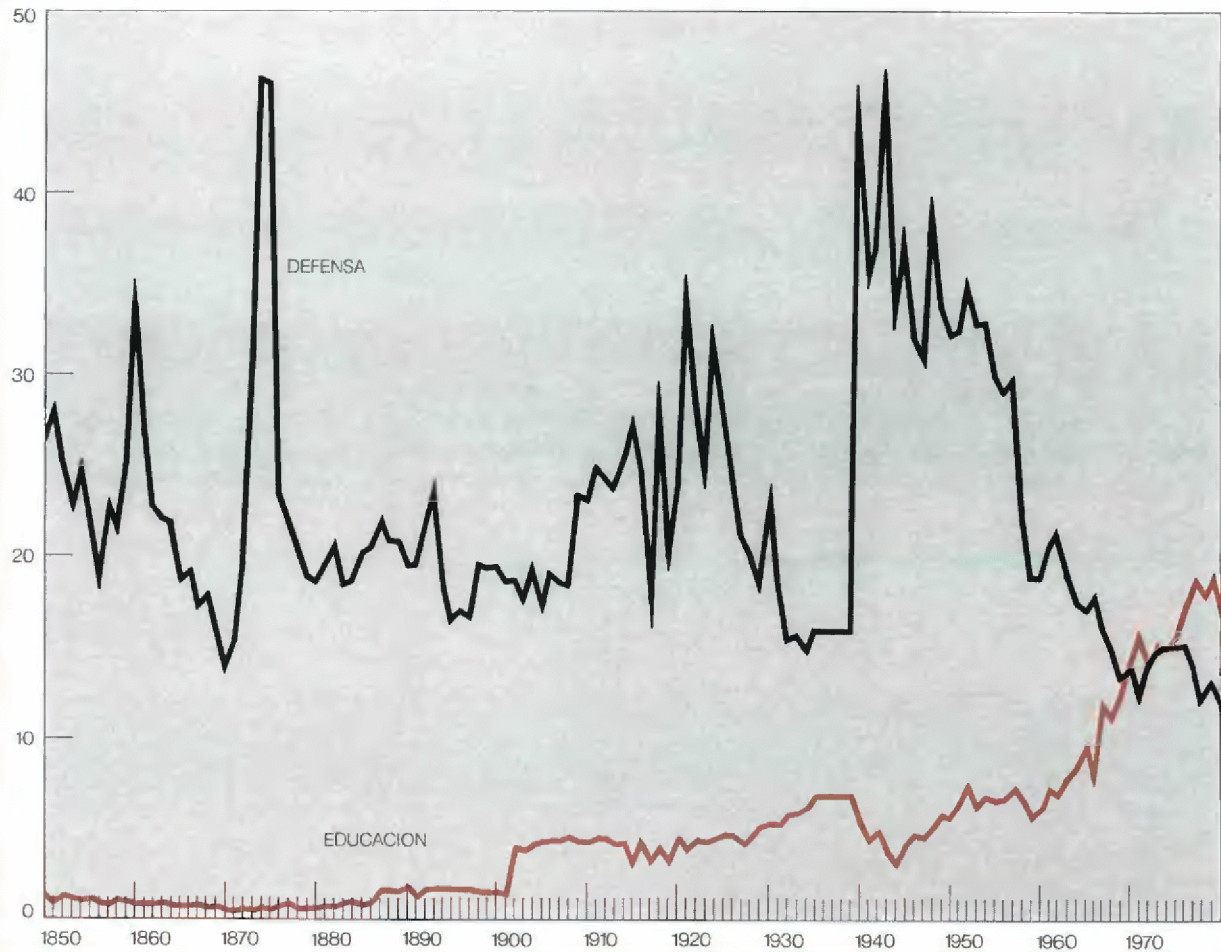
España recuperó terreno a partir de 1965, cuando los desembolsos de las administraciones públicas aumentaron más en España que en los países industria-

lizados. Y eso que, como se observa en la periodización de Tanzi, estos países experimentaron un crecimiento intenso del gasto público entre 1960 y 1985. Pero España partía de una dimensión muy inferior del presupuesto público, y además desde 1965 emergieron en España los factores económicos que en otros países se habían presentado antes; después de 1975 ejercieron su influencia sobre el presupuesto público los fenómenos de democratización política, y apareció un

efecto demostración en la demanda pública (13).

La dimensión del gasto público condiciona su estructura, que también se ha transformado en España durante las dos últimas centurias. Un primer cambio ocurrió a mediados del siglo XIX. Los desembolsos que efectuaba la hacienda del Antiguo Régimen, antes de 1833, estaban destinados esencialmente al sostenimiento de la Casa Real y de una incipiente burocracia, a financiar las

GRAFICO 3
PORCENTAJE DE LOS GASTOS DE
DEFENSA Y EDUCACION EN LOS GASTOS DEL ESTADO

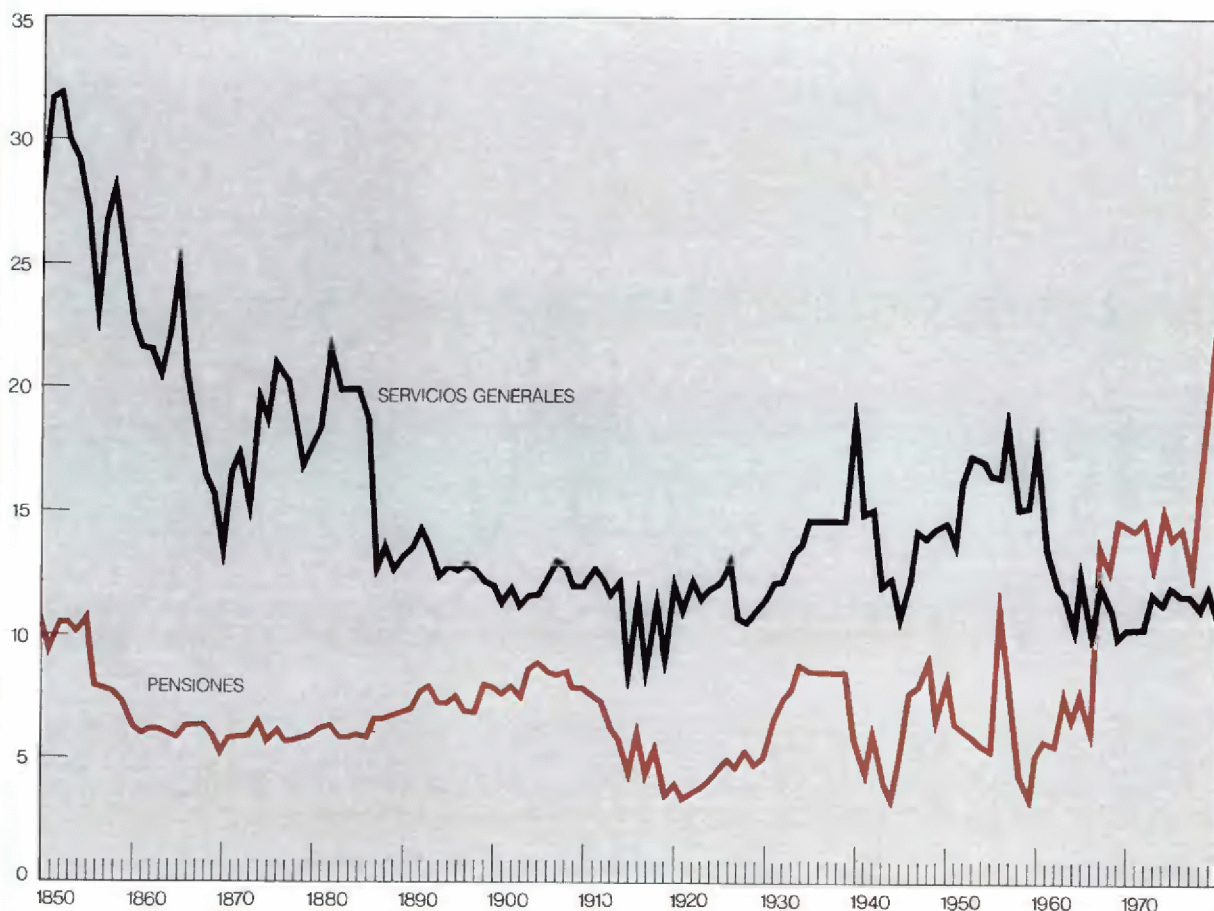


atenciones bélicas, a través de los ministerios de Guerra y Marina, y al pago de las cargas financieras derivadas de los préstamos a los que había de recurrir la hacienda ante la insuficiencia de los recursos ordinarios en las épocas bélicas, tan frecuentes desde finales del siglo XVIII (14). Entre 1840 y 1860 surgió el Estado liberal en España, con unas nuevas tareas que cumplir, lo que incrementó el gasto público en relación con las fases pacíficas del Antiguo Régimen y modificó

su estructura. El Estado español comenzó a ofrecer bienes públicos puros que antes no eran suministrados exclusivamente por él, como administración general, defensa permanente, justicia y policía, y a efectuar determinados gastos de inversión a través del nuevo Ministerio de Fomento. La transformación del presupuesto de gastos no fue total, porque las cargas de la deuda pública y los gastos en el clero no desaparecieron (15).

Tras la pérdida de las últimas colonias ultramarinas al término del siglo XIX, apareció en España el ideario regeneracionista, que incluía la ejecución de obras públicas, la mejora de la educación, la vivienda y la sanidad, así como la introducción de los avances británicos y austriacos en materia laboral y de seguridad social. Los planes de obras públicas fueron durante la Restauración casi tan abundantes como los proyectos de reforma tributaria, y sus fracasos igual de frecuentes, debido

GRAFICO 4
PORCENTAJE DE LOS SERVICIOS
GENERALES Y PENSIONES EN LOS GASTOS DEL ESTADO



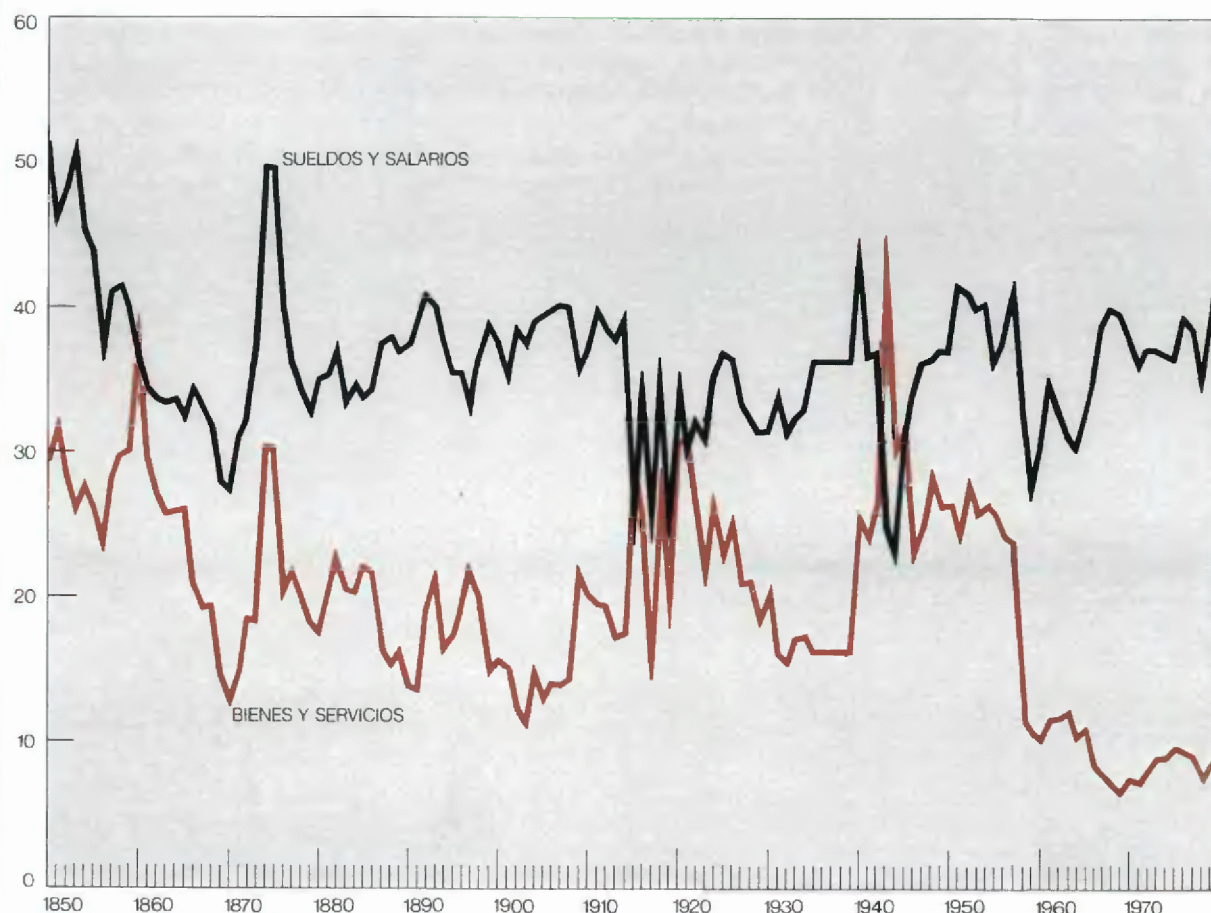
a la obstrucción parlamentaria de la Restauración y a la penuria de una hacienda pública en quiebra. El régimen dictatorial de Primo de Rivera llevó a cabo un plan de obras públicas, pero fue, y sigue siendo, muy controvertido. Durante la Segunda República se ejecutaron programas de obras públicas para atacar el problema del paro, desatendido hasta entonces. La nueva mentalidad sobre las funciones del Estado se reflejó en cambios moderados en las cifras presupuestarias corres-

pondientes a obras públicas, educación y sanidad y, casi imperceptiblemente, en el campo de los seguros sociales (16).

Las cifras del presupuesto de gastos del Estado muestran que entre 1900 y 1935 ocurrieron transformaciones, modestas pero significativas, frente al quietismo del último tercio del siglo XIX. En el primer tercio del siglo XX decayó la relevancia de los renglones de servicios generales, defensa y deuda pública, y progre-

saron los servicios económicos y, testimonialmente, los gastos en educación, pensiones y vivienda, como se advierte en el cuadro n.º 1 y en los gráficos 2 a 5. Se inició la transición hacia el Estado benefactor, aunque los gastos en bienes preferentes fueran minúsculos, y prácticamente inexistentes los de transferencias. Estas funciones aparecieron en el ideario de los políticos españoles, pero se abrieron paso difícilmente en el Presupuesto. Las condiciones económicas y políticas

GRAFICO 5a
PORCENTAJE DE LOS SUELDOS Y SALARIOS,
Y BIENES Y SERVICIOS, EN LOS GASTOS DEL ESTADO



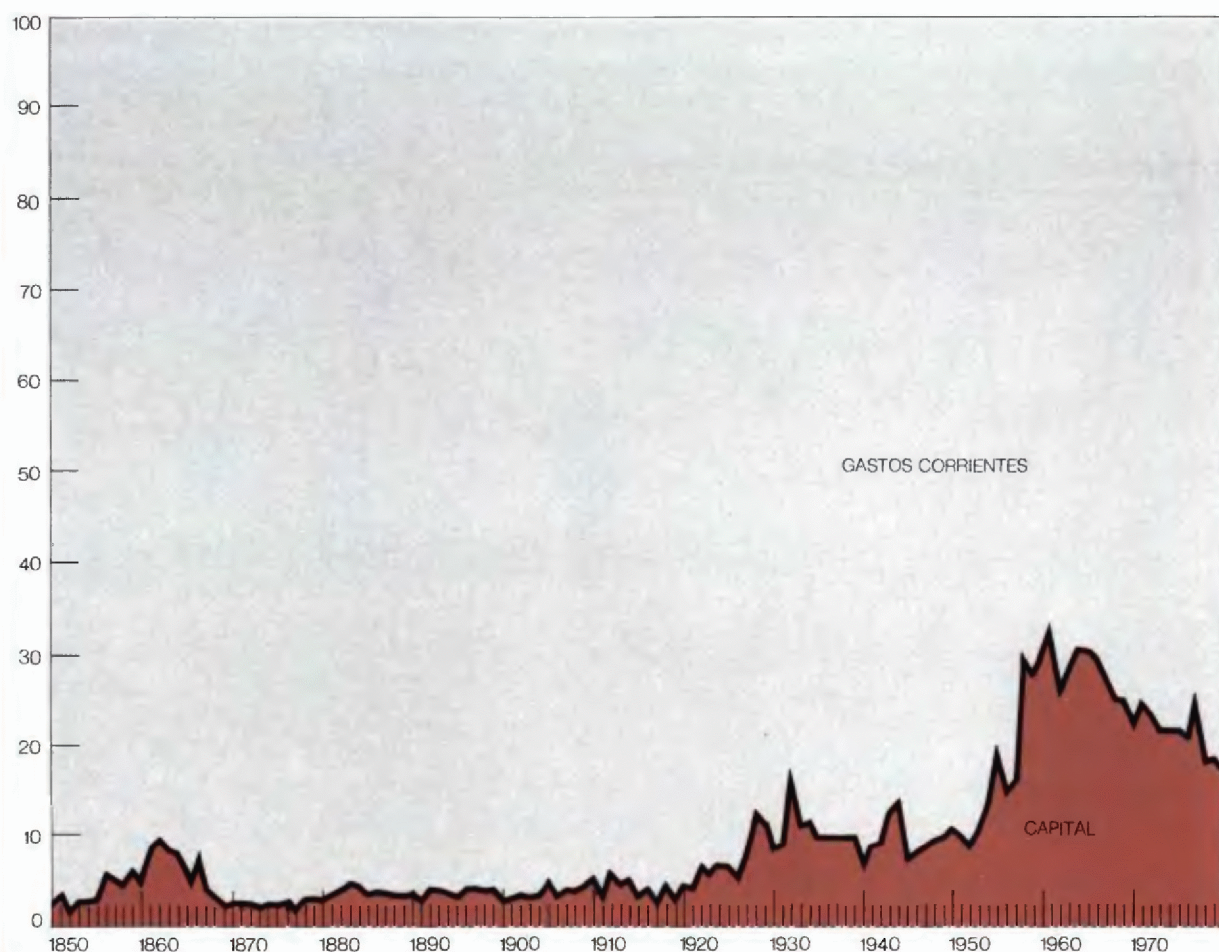
impidieron que las ideas se trasladasen a las partidas presupuestarias. Adicionalmente, el retroceso en la modernización del gasto público acontecido tras la guerra civil demoró la consolidación del Estado benefactor en España hasta las décadas de 1960 y 1970. En la posguerra civil perdieron entidad las funciones más avanzadas del Estado español, como educación, pensiones y servicios económicos, mientras que la ganaron los gastos en defensa. Hubo que esperar

hasta 1958 para que se volviese a la senda modernizadora de la estructura del gasto público del primer tercio del siglo XX. El porcentaje que los servicios económicos significaban en los totales de 1930-1935, sólo fue alcanzado en 1958-1960 (17).

Desde 1965 la estructura funcional del gasto del Estado cambió aún más, con la decadencia de servicios generales, defensa e intereses de la deuda, y la ampliación de servicios económicos,

enseñanza, vivienda, y seguridad social y otras transferencias. En los años setenta, por último, se ha manifestado en España una transformación semejante a la acontecida en los países europeos industrializados una o dos décadas antes: un desplazamiento desde los bienes colectivos tradicionales (defensa, administración y servicios económicos) hacia las funciones asociadas con el Estado benefactor (educación, sanidad y, sobre todo, mantenimiento y redistribución

GRAFICO 5b
PORCENTAJE DE LOS GASTOS DE CAPITAL
EN LOS TOTALES DEL ESTADO



de la renta). Estas mudanzas recientes en la composición funcional del gasto público son más evidentes cuando a los gastos del Estado se agregan las prestaciones de la seguridad social y se analizan todas las administraciones públicas (18).

En definitiva, antes de la década de 1960 la casi totalidad del Presupuesto se destinaba a servicios generales, a defensa y a las atenciones de la deuda pública, y apenas quedaba dinero

para los servicios económicos y sociales. A partir de los años sesenta, el crecimiento del gasto público permitió expandir los servicios económicos y de vivienda, entre 1958 y 1967, y los gastos en enseñanza, sanidad y seguridad social desde 1967, configurando una nueva estructura del gasto público. Castellano tiene razón al sostener que la modernización del gasto público en España aconteció en los años sesenta. No obstante, el examen histórico detenido ha descubierto

otros dos cambios significativos en el volumen y la composición del gasto público: el que acompañó al surgimiento del Estado liberal, a mediados del siglo XIX, y el que inició la tendencia hacia el Estado benefactor desde principios del siglo XX y, más evidentemente, desde los años veinte y treinta. Sin embargo, esta incipiente modernización de los gastos públicos fue revertida por la guerra civil y sus secuelas (19).

CUADRO N.º 2

INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS, CAPACIDAD DE FINANCIACION Y AHORRO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS (1958-1986)

AÑOS	PORCENTAJE SOBRE LA RENTA NACIONAL				MILES DE MILLONES DE PESETAS CORRIENTES		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1958	13,8	12,9	1,0	3,7	18,0	-1,2	-6,7
1959	14,6	13,8	1,0	3,8	47,6	-3,2	-6,9
1960	15,7	14,8	1,1	4,4	55,3	-4,3	-7,9
1961	15,9	13,7	2,4	5,0	70,7	-13,8	-19,6
1962	16,1	14,5	1,7	4,2	69,0	-10,8	-15,7
1963	15,4	15,0	0,3	3,3	-140,8	5,4	-3,9
1964	16,3	15,6	0,6	4,7	26,6	-2,0	-7,8
1965	16,4	16,0	0,4	4,0	-7,8	0,4	-6,2
1966	16,3	16,1	0,2	3,9	21,7	-1,0	-4,9
1967	20,1	18,8	0,9	4,5	-32,1	5,6	-17,7
1968	19,6	18,7	0,6	3,7	-77,1	10,8	-14,0
1969	20,1	19,3	0,5	4,1	-11,1	1,4	-12,6
1970	20,6	20,1	0,3	3,7	27,5	-2,2	-8,0
1971	20,7	21,2	-0,8	2,7	111,7	26,8	24,0
1972	21,6	21,0	0,5	3,6	44,2	-8,0	-18,1
1973	22,3	21,1	1,0	3,9	95,5	-43,7	-45,8
1974	21,6	21,3	0,2	3,1	42,8	-5,4	-12,8
1975	23,1	22,8	0,2	3,3	115,7	-15,0	-13,0
1976	22,9	23,1	-0,2	2,6	-163,0	-30,2	18,5
1977	25,3	25,7	-0,5	2,9	44,6	21,2	47,5
1978	26,0	28,2	-1,7	1,1	92,3	181,1	196,0
1979	27,0	31,8	-1,8	0,7	67,7	166,6	246,0
1980	30,1	33,7	-2,6	0,6	96,1	387,6	403,3
1981	30,8	35,7	-3,8	0,0	73,7	491,6	666,8
1982	31,2	37,7	-5,5	-0,5	103,2	1.136,1	1.100,1
1983	33,3	39,2	-4,8	0,0	98,7	1.075,5	1.089,4
1984	33,7	40,2	-5,3	-0,9	100,8	1.339,1	1.327,7
1985	35,2	43,0	-6,7	-1,1	88,5	1.658,7	1.873,8
1986	36,2	43,0	-5,7	-0,3	89,1	1.632,0	1.830,0

Notas:

- (1) Porcentaje de los recursos no financieros de las AAPP en la renta nacional.
 (2) Porcentaje de los gastos no financieros de las administraciones públicas en la renta nacional.
 (3) Porcentaje de la capacidad de financiación de las administraciones públicas en la renta nacional.
 (4) Porcentaje del ahorro de las administraciones públicas en la renta nacional.
 (5) Porcentaje de la necesidad de financiación del Estado dentro de las administraciones públicas.
 (6) Necesidad de financiación del Estado (miles de millones de pesetas).
 (7) Necesidad de financiación de las administraciones públicas (miles de millones de pesetas).

Fuentes: Cálculos propios a partir de F. Comín (1985b), IGAE (1987), E. Uriel (1986) y Banco de España (1987).

III. EL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ENTRE 1958 Y 1986

Desde 1958 están disponibles las cuentas consolidadas de las administraciones públicas, y a

partir de entonces es imprescindible examinarlas, ya que el Presupuesto del Estado dejó de ser representativo de todo el gasto público por el auge de la seguridad social y de los entes territoriales. Entre 1958 y 1986 cambió notablemente el tamaño y la estructura del gasto de las ad-

ministraciones públicas, gestándose el Estado del bienestar en España.

En 1986, los gastos no financieros de las administraciones públicas españolas representaban alrededor del 43 por 100 de la renta nacional, cuando en los doce países de la CEE ascendían al 48 por 100 del PIB (20). La dimensión relativa del gasto público español aún era inferior a la media europea, pero se habían acortado distancias en los tres decenios previos. Entre 1958 y 1986, por tanto, España recuperó gran parte del tiempo perdido en el desarrollo del sector público (21). La comparación con los países de la OCDE ofrece estos resultados: en 1960, la razón gasto público/PIB era 26,3 por 100 en la OCDE, en tanto que en España se quedaba en el 14,8 por 100. En 1982, esos porcentajes eran del 47 por 100 para la media de la OCDE y del 37,8 por 100 para España. Por tanto, el desarrollo del gasto de las administraciones públicas con respecto al PIB desde los años sesenta fue superior en España que en la media de la OCDE (22).

Hasta 1975 los ingresos superaron a los gastos presupuestarios, con la aislada excepción de 1971, por lo que las administraciones públicas prestaron al resto de la economía, como se comprueba en el cuadro n.º 2 y en el gráfico 6. Entre 1958 y 1975, el gasto público acompañó su crecimiento al de los ingresos no financieros. Desde 1976, por el contrario, los gastos públicos avanzaron más que los ingresos no financieros, lo que ha incrementado las necesidades de financiación de las administraciones públicas del 0,25 al 6,8 por 100 de la renta nacional entre 1976 y 1985. La marcha del gasto público fue, por tanto, diferente

GRAFICO 6
AA.PP.: PORCENTAJE DE GASTOS
NO FINANCIEROS Y RECURSOS
NO FINANCIEROS EN LA RENTA NACIONAL

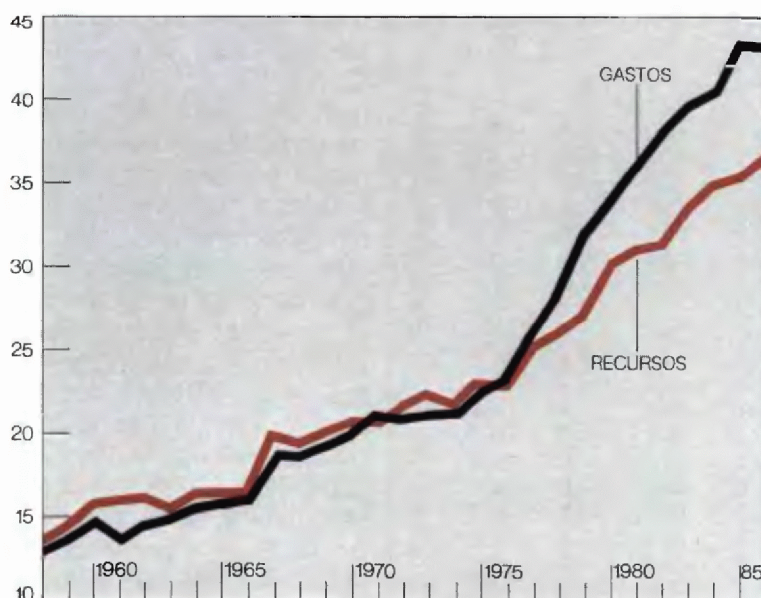
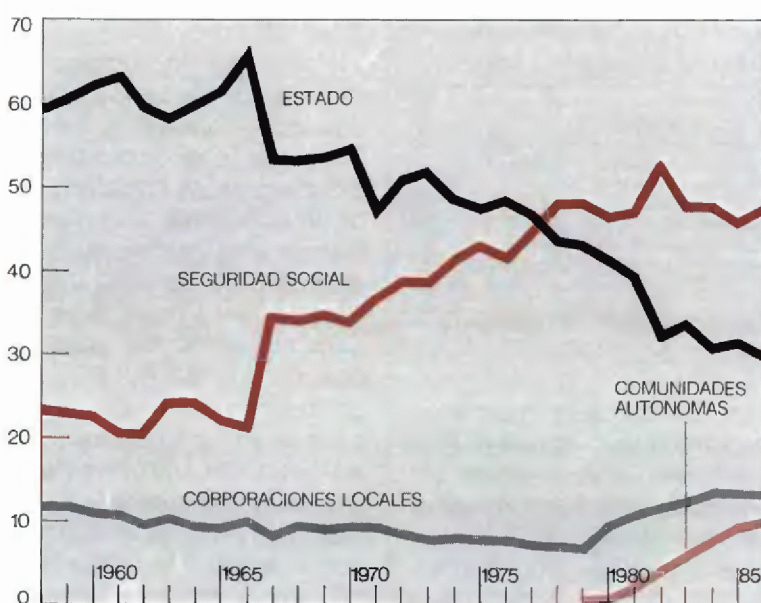


GRAFICO 7
AA.PP.: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
CORRIENTES (porcentajes)



antes y después de 1975. De 1958 a 1975 los gastos de las administraciones públicas agrandaron su participación en la renta nacional del 12,9 al 22,8 por 100. Desde 1975, los gastos públicos han crecido más, pasando del 23 al 43 por 100 de la renta nacional entre 1976 y 1985.

El gasto público español ha adquirido su actual dimensión, partiendo de niveles propios de países subdesarrollados a finales de los cincuenta, gracias, fundamentalmente, a dos impulsos localizados en 1967-1971 y 1977-1985. El último ha sido el más intenso y el único que ha generado un déficit en las administraciones públicas (23).

En el cuadro n.º 3 y en el gráfico 7 se aprecia el camino inverso recorrido por los ingresos corrientes del Estado y de la seguridad social: desde 1966 el Estado ha perdido entidad a costa de la seguridad social, hasta 1982 (24). Entre 1958 y 1966 el Estado absorbía entre el 60 y el 65 por 100 de los recursos corrientes de las administraciones públicas, mientras que la seguridad social recaudaba entre el 20 y el 24 por 100. En 1967 los porcentajes de los ingresos corrientes del Estado y la seguridad social pasaron al 53 y al 35 por 100, respectivamente; el Estado aún era el subsector público con más recursos. En un decenio el panorama cambió, y en 1978 la seguridad social superó al Estado en ingresos corrientes netos. En 1982, la seguridad social ingresó más de la mitad de los recursos corrientes de las administraciones públicas, y el Estado apenas retuvo un tercio. Desde 1982 la seguridad social ha perdido peso, pero en 1986 aún acaparaba el 44 por 100 de los recursos corrientes de las administraciones públicas. El resurgir de las corporaciones locales

CUADRO N.º 3

**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)
1958	—	11,6	59,3	23,3
1959	—	11,6	60,4	22,8
1960	—	10,8	61,8	22,4
1961	—	10,3	63,0	20,5
1962	—	9,3	63,8	20,3
1963	—	10,3	57,9	24,1
1964	—	9,1	59,6	24,1
1965	—	9,0	61,3	22,0
1966	—	9,9	65,0	21,1
1967	—	8,1	53,6	35,0
1968	—	9,5	52,8	34,1
1969	—	9,0	53,1	34,5
1970	—	9,2	54,1	33,7
1971	—	9,1	51,4	36,7
1972	—	8,1	50,4	38,9
1973	—	7,4	51,5	38,6
1974	—	7,7	48,1	41,5
1975	—	7,4	47,1	42,9
1976	—	7,4	48,2	41,4
1977	—	6,8	46,2	44,5
1978	—	6,7	42,9	47,9
1979	0,07	6,4	42,6	48,4
1980	0,25	9,3	40,9	46,6
1981	1,75	10,7	38,7	47,1
1982	3,81	11,3	31,4	52,3
1983	5,26	12,1	33,2	47,9
1984	7,57	13,2	30,5	47,6
1985	9,15	13,1	31,0	46,0
1986	9,71	13,0	29,4	44,7

Notas: Porcentaje en los recursos corrientes de las administraciones públicas.

(1) Comunidades autónomas.

(2) Corporaciones locales.

(3) Estado (excluidas las transferencias corrientes del Estado a otras administraciones públicas).

(4) Seguridad social.

Fuentes: Cálculos propios a partir de F. Comín (1985b) e IGAE (1987).

desde 1980 y el desarrollo de las comunidades autónomas han llevado a que los entes territoriales adquieran una significación desconocida en la centralista España contemporánea (25).

El destino del gasto público ha cambiado en las tres últimas décadas. Hasta 1966 los empleos públicos corrientes representaban las tres cuartas partes del total, y los de capital, el resto, como se advierte en el cuadro número 4 y en el gráfico 8. De 1967 a 1979 los gastos corrientes

se expandieron hasta alcanzar el 91 por 100, reduciéndose los de capital al 9 por 100 de los gastos públicos no financieros. En 1980-82 la inversión se recuperó hasta el 13,5 por 100 de los gastos públicos. Aun así, la pérdida de entidad de los gastos de capital entre 1958 y 1986 es incuestionable (26). De 1958 a 1966 el consumo público significaba dos tercios de los empleos corrientes de las administraciones públicas, quedando el resto para las transferencias. En el gráfico 9 y en el cuadro n.º 4 se advierte que el

consumo público decayó desde 1958, mientras que las transferencias ganaron entidad en los gastos públicos corrientes. El progreso del gasto público entre 1967 y 1979 tuvo su origen en el notable auge de las transferencias, que en este último año ya representaban el 58 por 100 de los gastos corrientes. En 1986 el consumo público únicamente era el 38,6 por 100 de los gastos corrientes, mientras que las transferencias públicas ascendían al 61,4 por 100. En dos décadas la estructura de los gastos corrientes se modificó: el sector público pasó de ser un demandante de bienes y servicios, para suministrar los bienes públicos tradicionales, a convertirse en un redistribuidor de la renta mediante los pagos en transferencia.

El cuadro n.º 5 y los gráficos 10, 11 y 12 confirman la idea de que las transferencias corrientes y, más concretamente, las prestaciones sociales fueron las principales causantes del crecimiento de los gastos públicos españoles en las tres décadas más recientes. De 1958 a 1966 apenas hubo mutaciones: las transferencias corrientes eran el 25 por 100 de los gastos públicos, casi lo mismo que los gastos de capital, mientras que el consumo era la mitad de los desembolsos públicos. El avance de las transferencias a partir de 1967 fue tal que en 1979 llegaron al 52 por 100 de los empleos no financieros, a costa de los gastos de capital, que disminuyeron hasta el 9 por 100, y de los de consumo, que cayeron hasta el 38 por 100. Desde 1980 la estructura sigue igual, salvo que los gastos de capital se han recuperado algo a costa de las compras de bienes y servicios, y de los sueldos públicos. Así, en 1986, las transferencias corrientes constituían más de la mitad de

GRAFICO 8
AA.PP.: PORCENTAJE DE LOS GASTOS
CORRIENTES DENTRO DE LOS NO FINANCIEROS

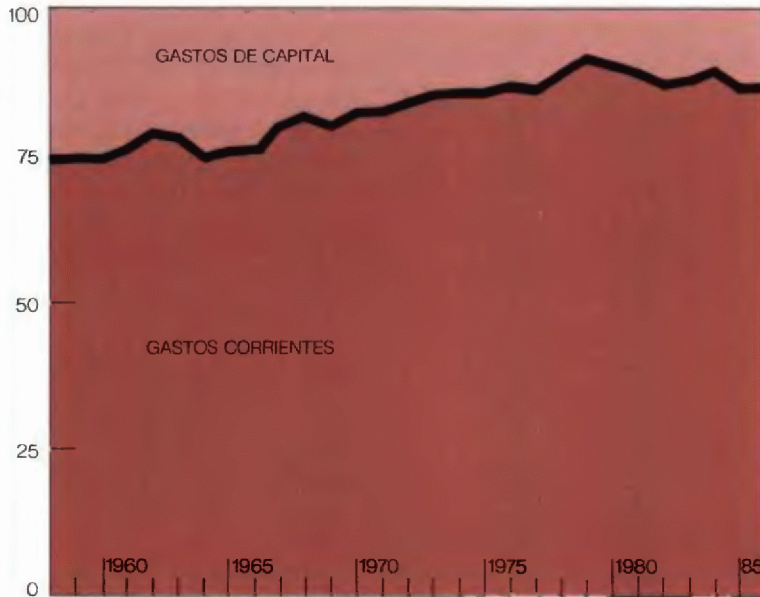
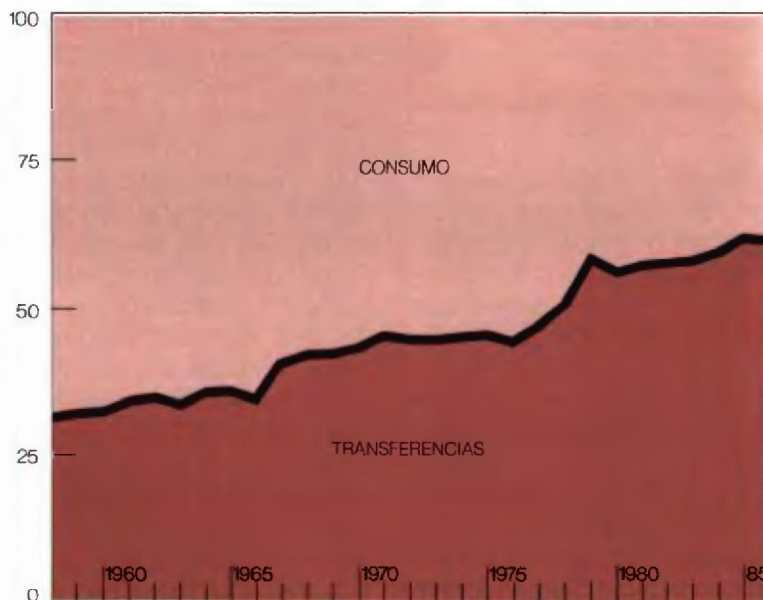


GRAFICO 9
AA.PP.: PORCENTAJE DE LAS
TRANSFERENCIAS DENTRO
DE LOS GASTOS CORRIENTES



los gastos públicos, el consumo era un tercio y los gastos de capital estaban en el 13 por 100. Más del 50 por 100 de los gastos de las administraciones públicas se destinaba a redistribuir la renta. Las transferencias corrientes y de capital suponían casi el 60 por 100 de los gastos públicos en 1986.

La contracción relativa del consumo hay que atribuirle, esencialmente, a los salarios, por su mayor peso y su caída más amplia, pero también las compras de bienes y servicios redujeron su proporción en los gastos públicos. Los sueldos y salarios disminuyeron prácticamente durante todo el período 1958-1986, mientras que las compras de bienes y servicios no iniciaron su declive hasta 1976. Las transferencias corrientes, por su parte, progresaron por el notable aumento de las prestaciones sociales, que saltaron del 11 al 37,8 por 100 de los gastos públicos entre 1966 y 1979. En este último año, las prestaciones sociales se convirtieron en el principal renglón del gasto público y adquirieron, además, tanta dimensión como todo el consumo público. En el desarrollo de las transferencias corrientes influyeron las subvenciones corrientes y otras transferencias, que subieron del 5 al 12 por 100 de los gastos públicos entre 1958 y 1962, y los intereses de la deuda, que ampliaron su participación en los gastos públicos desde un 2 a un 9,6 por 100 entre 1980 y 1986 (27).

La reducción del consumo público y el aumento de las transferencias muestra la mutación de las funciones desempeñadas por el sector público español a través del gasto. La caída relativa de los sueldos y salarios públicos ha llevado a que la acción del Estado

CUADRO N.º 4

**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE INVERSIÓN
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1958	83,3	74,4	25,5	68,9	31,0
1959	92,5	74,9	25,0	67,8	32,1
1960	101,5	74,1	25,8	67,7	32,2
1961	108,4	75,7	24,2	66,2	33,7
1962	133,7	78,6	21,3	65,3	34,6
1963	163,3	77,5	22,4	66,6	33,3
1964	190,3	74,7	25,2	64,7	35,2
1965	226,7	75,4	24,5	64,2	35,7
1966	264,0	75,4	24,5	65,7	34,2
1967	346,8	79,9	20,0	59,3	40,6
1968	386,9	81,9	18,0	58,0	41,9
1969	453,1	79,8	20,1	58,3	41,6
1970	526,3	81,9	18,0	57,0	42,9
1971	630,0	82,2	17,7	54,8	45,1
1972	730,9	83,4	16,5	55,8	44,1
1973	889,1	85,2	14,7	55,4	44,5
1974	1.102,8	85,3	14,6	55,1	44,8
1975	1.385,8	85,1	14,8	54,6	45,3
1976	1.683,2	86,4	13,5	56,0	43,9
1977	2.366,6	85,7	14,2	53,0	46,9
1978	3.175,3	88,6	11,3	49,8	50,1
1979	4.193,6	90,7	9,2	42,1	57,8
1980	5.130,7	89,8	10,1	43,5	56,4
1981	6.174,1	88,8	11,1	42,8	57,1
1982	7.472,1	86,5	13,4	42,3	57,6
1983	8.817,2	87,5	12,4	41,8	58,1
1984	10.028,1	88,8	11,1	40,7	59,2
1985	11.931,2	86,2	13,7	38,5	61,4
1986	13.715,2	86,5	13,4	38,6	61,3

Notas:

- (1) Empleos no financieros de las administraciones públicas.
 (2) Porcentaje de los gastos corrientes en los gastos no financieros de las administraciones públicas.
 (3) Porcentaje de los gastos de capital en los gastos no financieros de las administraciones públicas.
 (4) Porcentaje de los gastos de consumo en los corrientes de las administraciones públicas.
 (5) Porcentaje de las transferencias en los gastos corrientes de las administraciones públicas.

Fuentes: Cálculos propios a partir de F. Comin (1985b) e IGAE (1987).

quede subestimada en la contabilidad nacional, porque se dirige cada vez más a redistribuir la renta y no a incrementarla. Por lo demás, el cambio acontecido en el gasto público en las dos últimas décadas en España recuerda las transformaciones experimentadas por las economías occidentales referidas anteriormente.

El anterior análisis de la estructura del gasto público no debe apadrinar la idea de que el Estado ha dejado de atender, en la

España reciente, las funciones tradicionales de ofrecer bienes públicos y preferentes, y de contribuir a la formación de capital de la economía. Precisamente ha ocurrido lo contrario. Desde 1958 el gasto público ha crecido con relación a la renta nacional en España, y las causas no están exclusivamente en las mayores transferencias, sino también en el consumo y la inversión públicos. La ampliación del consumo e inversión públicos era inevitable por los reducidos volúmenes de

bienes públicos ofrecidos por el Estado español a principios de la década de 1960, frente a las magnitudes alcanzadas en países más avanzados económica y políticamente. En las tres últimas décadas, las transferencias, el consumo y la inversión públicos han aumentado en relación a la renta nacional, como se observa en el cuadro n.º 6 y en los gráficos 13, 14 y 15.

El consumo público perdió relevancia en el gasto público total, pero la ganó con respecto a la renta nacional: entre 1958 y 1986 su porcentaje se incrementó del 6,6 al 14,4 por 100, gracias, principalmente, a los sueldos y salarios, cuya participación en la renta nacional progresó del 5 al 10,5 por 100 entre 1958 y 1986. Los gastos de capital de las administraciones públicas también expandieron su proporción en la renta nacional de un 3,3 a un 5,8 por 100 entre 1958 y 1986, destacando el incremento de 1979 a 1985. Pero el mayor avance correspondió a las transferencias corrientes: en 1958 sólo significaban el 3 por 100, mientras que en 1986 ya ascendían al 22,8 por 100. Las prestaciones sociales fueron el principal determinante de ese crecimiento, que se concentró en dos fases: 1967-1971 y 1977-1981. En 1958 las prestaciones sociales únicamente representaban el 1,5 por 100 de la renta nacional, pero en 1986 eran el 15 por 100. Entre 1982 y 1986, las transferencias públicas aumentaron porque lo hicieron los intereses de la deuda del 1 al 4 por 100 de la renta nacional.

GRAFICO 10
AA.PP.: PORCENTAJE DEL CONSUMO,
COMPRAS Y SALARIOS
EN LOS GASTOS NO FINANCIEROS

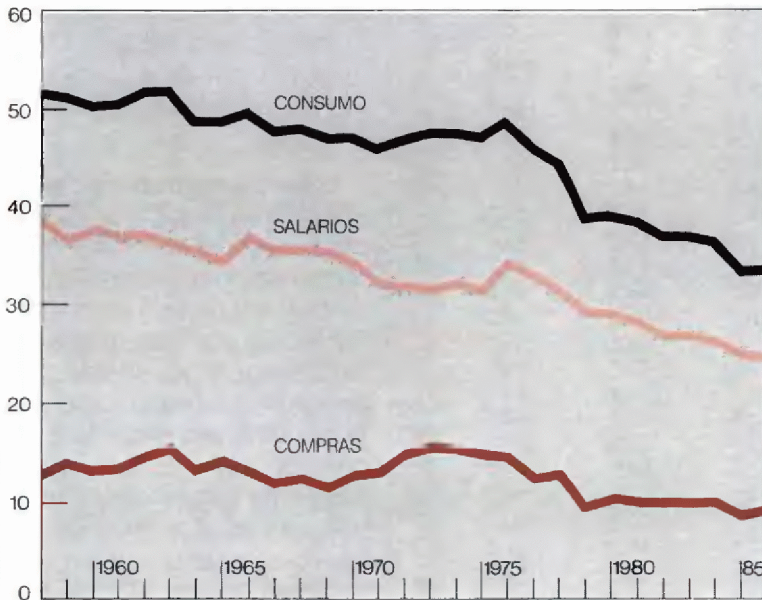
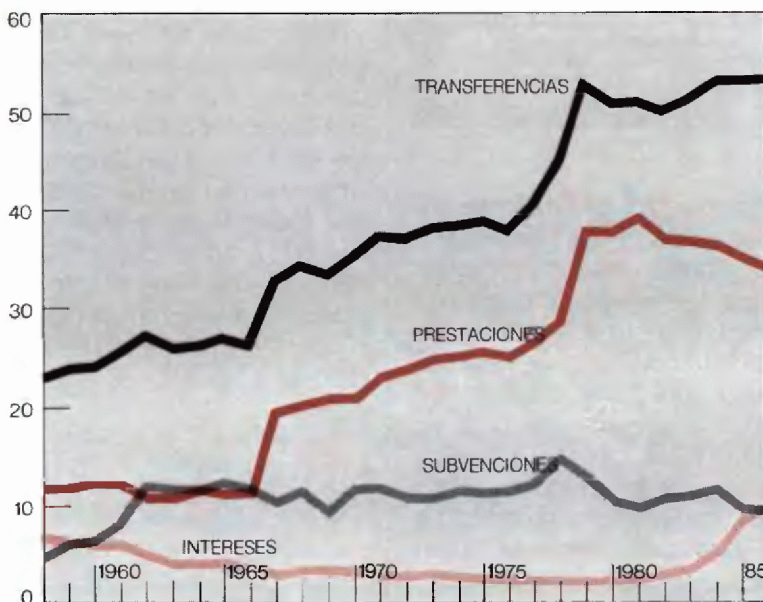


GRAFICO 11
AA.PP.: PORCENTAJE DE LAS
TRANSFERENCIAS CORRIENTES, INTERESES,
PRESTACIONES Y SUBVENCIONES
EN LOS GASTOS NO FINANCIEROS



IV. CAUSAS DE LA MODERNIZACION DEL GASTO PUBLICO EN ESPAÑA

El gasto público ha conocido en España dos grandes transformaciones en los dos últimos siglos: una, a mediados del siglo XIX, y la otra, en las décadas de 1960-1970, que culminó los cambios iniciados hacia 1900. La mutación del gasto público del siglo pasado tuvo su origen en el surgimiento del Estado liberal, que desbancó al del Antiguo Régimen. Las causas de aquella transformación fueron eminentemente políticas, derivadas de la transformación política y social gestada por la revolución liberal tras 1835, por lo que puede intuirse la existencia de un *efecto desplazamiento*. Detrás de aquellos acontecimientos políticos se encuentran, a su vez, cambios económicos importantes ocurridos en el siglo XVIII y principios del siglo XIX (28).

El cambio más reciente del gasto público ha acompañado al asentamiento del Estado del bienestar. Entre 1966 y 1986 se ha recuperado parcialmente el retraso que España había acumulado en el desarrollo del gasto público desde finales del siglo XIX, particularmente en 1874-1919 y 1940-1958. Su estudio es más complejo y ha de partir del reconocimiento de que no hay una causa única ni una teoría que, por sí sola, explique satisfactoriamente el desarrollo del gasto público. Es preciso recurrir a varias de las teorías explicativas disponibles, descritas por Tanzi en este mismo número, cuya insatisfacción ante la validez individual de cada una de ellas queda corroborada en el caso español (29).

CUADRO N.º 5

**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS NO FINANCIEROS
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1958	12,5	38,7	2,7	6,7	11,5	2,1	14,9	10,5	51,3	23,1	4,9
1959	13,8	36,9	3,0	6,1	11,6	3,2	14,5	10,4	50,8	24,1	6,2
1960	12,8	37,4	4,0	5,8	11,9	2,1	13,5	12,2	50,0	23,9	6,2
1961	13,2	36,9	3,7	5,7	11,9	4,0	15,4	8,7	50,1	25,5	7,8
1962	14,4	37,0	8,6	4,7	10,7	3,1	13,3	8,0	51,4	27,2	11,7
1963	15,2	36,4	5,7	3,7	10,5	5,7	14,0	8,3	51,6	25,9	11,5
1964	13,0	35,3	6,6	3,7	11,3	4,6	16,4	8,7	48,3	26,3	11,2
1965	13,9	34,4	6,8	4,0	10,8	5,2	16,1	8,4	48,4	26,9	12,0
1966	12,8	36,8	7,0	3,3	11,0	4,3	17,3	7,1	49,6	25,8	11,4
1967	11,7	35,6	5,9	2,7	19,6	4,0	14,4	5,6	47,4	32,5	10,0
1968	12,1	35,4	6,2	3,2	20,1	4,7	12,2	5,8	47,5	34,3	10,9
1969	11,2	35,3	5,6	3,2	20,7	3,5	12,6	7,5	46,6	33,2	9,2
1970	12,6	34,1	5,4	3,0	20,6	6,0	12,3	5,7	46,7	35,2	11,5
1971	12,9	32,2	6,8	2,6	22,7	4,9	13,6	4,0	45,1	37,1	11,7
1972	14,7	31,8	6,3	2,5	23,6	4,2	12,0	4,4	46,6	36,8	10,6
1973	15,6	31,5	6,4	2,8	24,6	4,0	10,8	3,9	47,2	38,0	10,4
1974	15,0	32,0	6,6	2,3	24,9	4,3	10,6	4,0	47,1	38,2	11,0
1975	14,9	31,5	6,2	2,0	25,5	4,7	10,9	3,9	46,5	38,5	10,9
1976	14,4	34,0	6,7	1,9	24,8	4,5	9,3	4,1	48,4	38,0	11,2
1977	12,6	32,8	8,1	1,9	26,4	3,6	9,6	4,6	45,4	40,2	11,8
1978	12,7	31,3	9,2	1,9	28,2	5,0	7,3	4,0	44,1	44,4	14,3
1979	9,1	29,0	7,3	1,9	37,7	5,4	5,5	3,7	38,2	52,4	12,7
1980	10,0	29,0	6,2	2,1	37,9	4,4	5,5	4,5	39,0	50,7	10,6
1981	9,7	28,2	5,4	2,1	38,9	4,1	5,9	5,2	38,0	50,7	9,6
1982	9,8	26,7	6,6	2,5	36,7	3,9	7,6	5,8	36,6	49,8	10,5
1983	9,8	26,8	6,9	3,2	36,6	4,0	6,8	5,5	36,6	50,8	10,9
1984	9,8	26,2	7,6	5,0	36,2	3,6	6,1	4,9	36,1	52,6	11,3
1985	8,6	24,6	5,6	8,3	34,9	4,0	8,3	5,4	33,2	52,9	9,6
1986	9,0	24,4	4,7	9,6	34,0	4,6	7,8	5,6	33,4	53,0	9,3

Notas:

Porcentajes con respecto a los empleos no financieros

- (1) Compras de bienes y servicios.
- (2) Remuneración de asalariados.
- (3) Subvenciones de explotación.
- (4) Intereses de la deuda.
- (5) Prestaciones sociales.
- (6) Transferencias corrientes diversas.
- (7) Formación bruta de capital fijo.
- (8) Transferencias de capital.
- (9) Consumo.
- (10) Transferencias corrientes.
- (11) Subvenciones y otras transferencias corrientes.

Fuentes: Cálculos propios a partir de F. Comín (1985b), IGAE (1987), E. Uriel (1986) y Banco de España (1987).

El retardo en la modernización del gasto público español tenía su origen en el estancamiento económico, particularmente grave entre 1940 y 1959, y en el autoritarismo político, más agudo en 1923-1929 y en 1939-1975. En este sentido, en España puede aplicarse la periodización que Tanzi utiliza para los países industrializados

de la OCDE, con las siguientes matizaciones: para el último tercio del siglo XIX español hay que hablar de estancamiento; el crecimiento de las seis primeras décadas del siglo XX fue más gradual en España que en los países industrializados de la OCDE, mientras que, por el contrario, el desarrollo del gasto público pos-

terior a los años sesenta fue aún más intenso en España que en los países analizados por Tanzi. El lento crecimiento del gasto público se puede explicar por la insuficiencia del sistema tributario español, pero la persistencia de unos gravámenes rígidos e injustos hasta 1977 provenía de la pervivencia de unos regímenes políticos escasamente democráticos (30).

La industrialización española de los años sesenta favoreció el crecimiento del gasto público. El desarrollo económico fue acompañado del aumento y urbanización de la población, y aparecieron nuevas demandas de infraestructura, vivienda, educación y redistribución de la renta. Si el sistema político hubiese sido democrático, los gastos públicos posiblemente se habrían incrementado más. En la década de 1960 el tamaño presupuestario se expandió por los factores permanentes sugeridos por la tradición wagneriana (31). El desarrollo del gasto público en la España del decenio de 1970, por el contrario, derivó fundamentalmente de motivos políticos e institucionales: con la democratización, tras la muerte de Franco, se manifestaron las demandas sociales de aumento de gasto, reprimidas durante mucho tiempo, y los partidos políticos las trasladaron a los presupuestos públicos. La transición política y la transformación institucional también aumentaron el gasto público. Adicionalmente, la crisis económica de los años setenta contribuyó a incrementar el gasto público por seguro de desempleo, por subvenciones a empresas y por jubilaciones anticipadas. Con todo, la influencia de la crisis económica sobre el gasto público fue mediatizada por la democracia existente. Todos estos factores son la base

GRAFICO 12
AA.PP.: PORCENTAJE DE LOS GASTOS,
FORMACION Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
EN LOS GASTOS NO FINANCIEROS

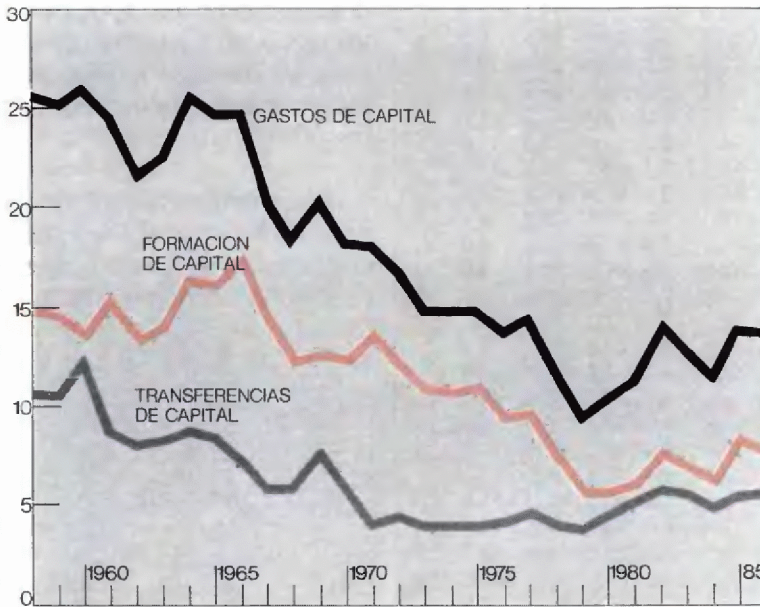
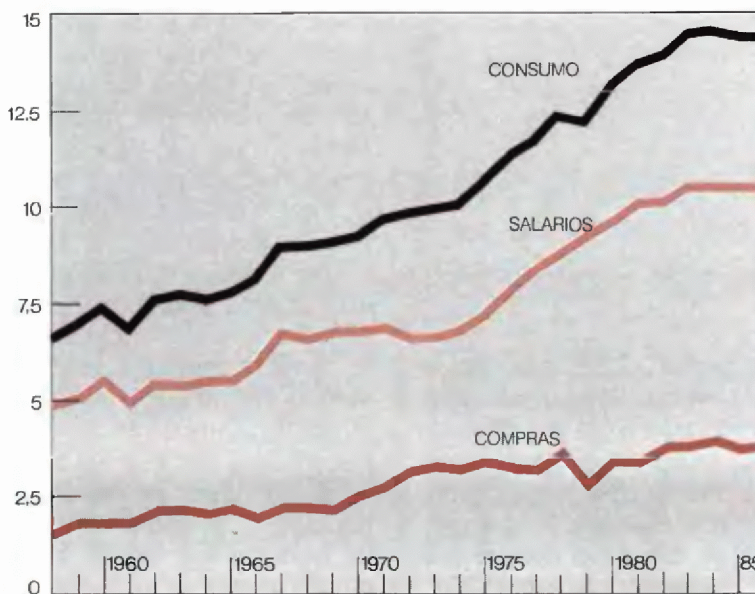


GRAFICO 13
AA.PP.: CONSUMO, SALARIOS Y COMPRAS
EN LA RENTA NACIONAL



de las teorías basadas en el efecto desplazamiento (o trinquete) —causado, en este caso, por una conmoción social de tipo político y económico— y de las teorías económicas de la política (32).

Las explicaciones anteriores están oscurecidas porque en España también actuó el *efecto de los precios relativos* de Baumol y Beck. Según los cálculos de Saunders y Klau, en España, entre 1960 y 1971, el deflactor del consumo público creció anualmente 4,9 puntos porcentuales por encima del índice de precios del consumo privado; entre 1971 y 1982 los precios del sector público sólo se incrementaron anualmente un 0,8 porcentual más que los privados. Por tanto, en la década de 1960 el efecto precios relativos impulsó apreciablemente el crecimiento del gasto público, y sólo ligeramente después de 1971. También tuvo que influir un efecto demostración sobre la demanda de gasto público en España, originado por la mayor dimensión del sector público en economías más avanzadas (33).

El notable desarrollo del gasto público desde 1977 no ha sido un objetivo buscado y programado. El gasto público ha crecido descontroladamente por las presiones sociales y políticas (34). El anárquico e imprevisto aumento del gasto público no es un fenómeno diferencial de la España actual. En otras épocas de nuestra historia el gasto público creció ante el recelo y la oposición de los ministros de Hacienda. Por otra parte, en los países de la OCDE un problema presupuestario actual es, precisamente, que el gasto público está descontrolado, de lo que se deriva un déficit problemático (35). El gasto público suele ser rígido a la baja, y sus aumentos provienen de factores que escapan, en cierta medida, a

GRAFICO 14
AA.PP.: TRANSFERENCIAS CORRIENTES,
PRESTACIONES SOCIALES, INTERESES
Y SUBVENCIONES EN PORCENTAJES
DE LA RENTA NACIONAL

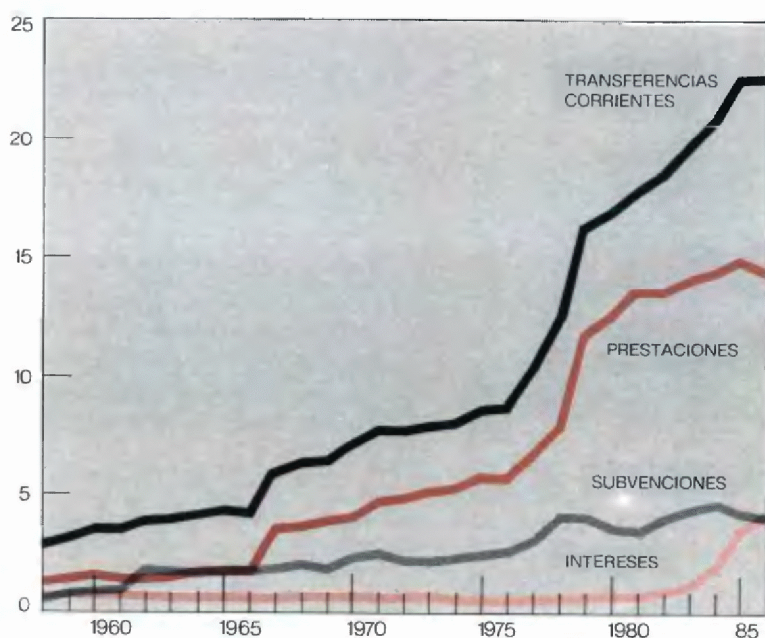
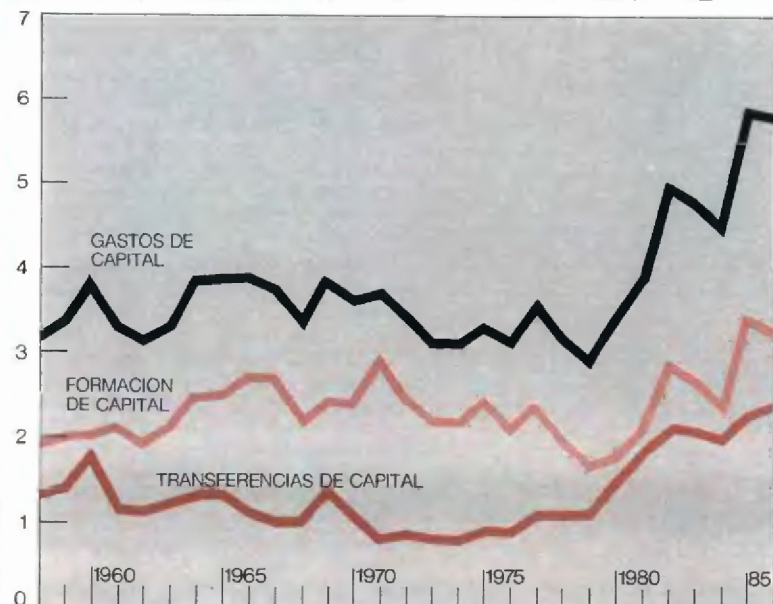


GRAFICO 15
AA.PP.: GASTOS, FORMACION
Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
EN PORCENTAJES DE LA RENTA NACIONAL



los responsables de la hacienda. Por un lado, una parte del gasto público es un reflejo de decisiones pasadas, debido a los programas multianuales del gasto y a las cargas de la deuda. Por otra parte, la apreciable proporción de los gastos de mantenimiento de renta y de las subvenciones ha debilitado el control de los gobiernos sobre el presupuesto corriente, porque no controlan el desempleo, las crisis sectoriales ni la enfermedad o la vejez de la población. Por último, la expansión de las actividades públicas extrapresupuestarias y de los entes públicos periféricos hace que la Administración central pierda parte del control presupuestario (36).

En esas condiciones, es difícil frenar el gasto público. Y aún más en España, dados los reducidos niveles de cobertura y de prestaciones reales de la seguridad social, la insuficiencia de los recursos asignados a algunas funciones públicas (sanidad, educación, vivienda, infraestructura) en comparación con las demandas sociales, y las previsiones demográficas y económicas. Por otro lado, el volumen de gasto público en relación a la renta nacional es aún inferior en España que la media de la OCDE, lo que incitará a su expansión. Estas circunstancias no permiten mucho optimismo sobre la capacidad de los gobiernos españoles para contener el desarrollo del gasto público en España. No obstante, en 1986 se constató una estabilización de la relación gastos no financieros de las administraciones públicas/renta nacional que parece emular la saturación del crecimiento del gasto público que Tanzi ha encontrado para los países industriales de la OCDE a partir de 1985 (37).

CUADRO N.º 6

**RELACION DE LOS GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES
PUBLICAS CON LA RENTA NACIONAL
(Porcentajes)**

AÑOS	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1958	2,9	1,4	0,8	6,6	1,6	4,9	3,2	1,9	1,3
1959	3,3	1,6	0,8	7,0	1,9	5,1	3,4	2,0	1,4
1960	3,5	1,7	0,8	7,4	1,8	5,5	3,8	2,0	1,8
1961	3,5	1,6	0,7	6,8	1,8	5,0	3,3	2,1	1,2
1962	3,9	1,5	0,6	7,5	2,1	5,4	3,1	1,9	1,1
1963	3,9	1,5	0,5	7,7	2,2	5,4	3,3	2,1	1,2
1964	4,1	1,7	0,5	7,5	2,0	5,5	3,9	2,5	1,3
1965	4,3	1,7	0,6	7,7	2,2	5,5	3,9	2,5	1,3
1966	4,1	1,7	0,5	8,0	2,0	5,9	3,9	2,7	1,1
1967	6,1	3,7	0,5	8,9	2,2	6,7	3,7	2,7	1,0
1968	6,4	3,7	0,6	8,9	2,2	6,6	3,3	2,2	1,0
1969	6,4	4,0	0,6	9,0	2,1	6,8	3,9	2,4	1,4
1970	7,1	4,1	0,6	9,4	2,5	6,8	3,6	2,4	1,1
1971	7,8	4,8	0,5	9,6	2,7	6,8	3,7	2,9	0,8
1972	7,7	4,9	0,5	9,8	3,1	6,6	3,4	2,5	0,9
1973	8,0	5,2	0,6	9,9	3,3	6,6	3,1	2,2	0,8
1974	8,1	5,3	0,4	10,0	3,2	6,8	3,1	2,2	0,8
1975	8,8	5,8	0,4	10,6	3,4	7,2	3,3	2,4	0,9
1976	8,7	5,7	0,4	11,2	3,3	7,8	3,1	2,1	0,9
1977	10,3	6,8	0,5	11,6	3,2	8,4	3,6	2,4	1,1
1978	12,5	7,9	0,5	12,4	3,6	8,8	3,2	2,0	1,1
1979	16,7	12,0	0,6	12,1	2,9	9,2	2,9	1,7	1,1
1980	17,1	12,8	0,7	13,1	3,4	9,7	3,4	1,8	1,5
1981	18,1	13,9	0,7	13,6	3,4	10,1	3,9	2,1	1,8
1982	18,8	13,8	0,9	13,8	3,7	10,1	5,0	2,9	2,1
1983	19,9	14,3	1,2	14,4	3,8	10,5	4,8	2,7	2,1
1984	21,2	14,6	2,0	14,5	3,9	10,5	4,5	2,4	2,0
1985	22,8	15,0	3,5	14,3	3,7	10,5	5,9	3,5	2,3
1986	22,8	14,6	4,1	14,3	3,8	10,5	5,8	3,3	2,4

Notas:

- (1) Transferencias corrientes.
- (2) Prestaciones sociales.
- (3) Intereses efectivos de la deuda.
- (4) Consumo público.
- (5) Compras de bienes y servicios.
- (6) Remuneración de asalariados.
- (7) Gastos de capital.
- (8) Formación bruta de capital fijo.
- (9) Transferencias de capital.

Fuentes: Cálculos propios a partir de F. Comin (1985b), IGAE (1987), E. Uriel (1986) y Banco de España (1987).

NOTAS

(1) Agradezco a E. Fuentes Quintana sus sugerencias, que han contribuido a mejorar este texto.

(2) Véase Gandhi (1978) y R. A. Musgrave (1973 y 1980). Ya A. Wagner (1897) predijo el crecimiento de los bienes públicos y preferentes, así como de los gastos que él denominaba de *economía mixta*, que eran los de inversión pública. Wagner, por el contrario, no previó el enorme desarrollo de los gastos en mantenimiento y redistribución de la renta.

(3) En la sección III del artículo de V. Tanzi que aparece en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se hallan enunciadas las principales teorías explicativas del crecimiento del gasto público en los países occidentales industrializados, lo que me exime de su enumeración. Una descripción de esas teorías se encuentra también en J. Villaverde Castro (1986, páginas 21-38).

(4) Entre 1926 y 1929, cuando más gastaron los organismos públicos no estatales, el Estado realizaba el 75 por 100 de todos los gastos del sector público. Entre 1959 y 1966 el Estado seguía absorbiendo en torno al 70 por 100 de los gastos totales de las administraciones públicas.

(5) Véase J. Fontana (1980) y P. Tedde de Lorca (1981). La primera etapa de la España de la Restauración se caracterizó por un estancamiento del gasto público. Entre 1870 y 1913 no creció el gasto público, ni se creó una infraestructura que impulsara el desarrollo económico en España, como ocurrió, según cuenta V. Tanzi, en otros países europeos. Este hacendista asegura que el crecimiento del gasto público es un fenómeno reciente: antes de 1960 el gasto público apenas creció, excepto en los periodos bélicos, las depresiones económicas o los grandes cambios políticos, y no existió una relación positiva entre crecimiento de la economía y el del volumen presupuestario. Véase la sección I del trabajo de Tanzi en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(6) Sobre la caída inicial y el estancamiento posterior del gasto público en Alemania, véase Recktenwald (1986). Para la evolución del gasto en Francia en esta época, véase André y Delorme (1978). Para un análisis más detallado de la evolución del gasto público español en el siglo XIX, véase F. Comin (1988a, caps. 2 y 3). Las estimaciones de la renta nacional utilizadas proceden de Moreau de Jonnés para 1832 y de Mulhall, según la reconstrucción de Prados de la Escosura, para 1860. Si hubiese datos de renta nacional para principios del siglo XIX, el declive del gasto público español aún parecería más acusado.

(7) Véase J. L. García Delgado (1985) para un mayor detalle.

(8) Para las propuestas malogradas de pla-

nes de obras públicas en la España de la Restauración, véase J. Harrison (1983) y F. Comin (1988a, cap. 4).

(9) La resistencia a la reforma fiscal en España explica, en parte, el mayor desarrollo de la intervención del Estado instrumentada por mecanismos extrapresupuestarios. Para los fracasos de las reformas tributarias enmarcadas dentro de la *reforma silenciosa* de Flores de Lemus, véase E. Fuentes Quintana (1976) y F. Comin (1988b). Para el fiasco de la reforma de S. Alba, véase J. L. García Delgado, M. Cabrera y F. Comin (1988).

(10) Esta afirmación está más extensamente razonada en F. Comin (1988c). Tanzi afirma, en este mismo número de Papeles, que el gasto público no indica el impacto total del Estado sobre la economía, por la existencia de regulaciones públicas que tienen efectos similares a los impuestos y subsidios, por lo que pueden ser utilizadas como instrumentos alternativos al gasto.

(11) Véase el artículo de Tanzi en este mismo número. Las cifras europeas que utilizo aquí proceden de André y Delorme (1979), las de España son cálculos propios a partir de F. Comin (1985b), Intervención General de la Administración del Estado (1987), Alcaide (1976) y Uriel (1986). En A. Maddison (1984) se encuentra un análisis del desarrollo del Estado benefactor en Francia, Alemania, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos entre 1883 y 1893. Una visión a largo plazo del desarrollo de los sistemas de bienestar puede verse en M. Paci (1987).

(12) Para un análisis del retroceso del gasto del Estado en la posguerra véase F. Comin (1986).

(13) Esto está confirmado por las elasticidades gasto público/renta nacional estimadas por Saunders y Klau (1985) para los países de la OCDE. Una explicación del crecimiento del gasto público en los setenta se encuentra en J. Pen (1987).

(14) Un estudio del gasto público en el Antiguo Régimen puede verse en J. P. Merino (1981) y J. Barbier y H. Klein (1985).

(15) Los gastos del servicio de la deuda no estaban aconsejados por A. Smith, pero fueron necesarios porque no se siguieron sus instrucciones de equilibrar el Presupuesto. Tampoco los gastos religiosos eran muy acordes con la ideología liberal. Para la transformación del gasto público de mediados del siglo XIX, véase M. Beltrán (1977), J. del Moral (1979) y F. Comin (1988a, cap. 2). Un estudio del gasto público en la segunda mitad del siglo XIX se halla en G. Tortella (1981).

(16) Para las ideas económicas de los regeneracionistas, asumidas primero por los conservadores y luego por los liberales, véase J. M. Jover (1981). Sobre los programas de obras públicas de Calvo Sotelo y de los gobiernos republicanos hay abierta una polémica que pue-

de verse en Melguizo (1986), Hernández Andreu (1980), J. Palafox (1986), Martín Aceña y Comin (1984) y Comin (1987a).

(17) En los años 1958-1960 la distribución de las funciones del Estado era similar a la experimentada en 1930-35, con la salvedad del menor peso de los servicios de la deuda tras 1958. Un análisis más detallado de la evolución de la estructura del gasto público español entre 1800 y 1958 se encuentra en F. Comin (1988a, capítulo 1).

(18) Como se comprobará en el epígrafe siguiente. Véase Castellano (1975) y Lagares (1975).

(19) F. Castellano (1975) apuntó que hasta 1958 no surgió en España una política discrecional de gasto público. Véase también P. Tedde (1981) y F. Comin (1988a, cap. 4).

(20) Estos datos proceden de la Intervención General de la Administración del Estado (1987, págs. 23 y 28). Esta sección y la siguiente son una nueva versión, más breve, de F. Comin (1988c).

(21) En efecto, a finales de la década de 1950, el promedio del porcentaje del gasto público sobre la renta nacional en Francia, Reino Unido, Alemania e Italia era el 40,1 por 100, mientras que el gasto público español sólo era el 13 por 100 de la renta nacional. Estos cálculos han sido realizados sobre las cifras de André y Delorme (1979), Intervención General de la Administración del Estado (1987), Instituto de Estudios Fiscales (1976) y E. Uriel (1986).

(22) Estas cifras de la OCDE proceden de Saunders y Klau (1985); las de España son cálculos propios con datos de la IGAE (1987) para los gastos públicos y de la contabilidad nacional (a través del enlace de E. Uriel, 1986) para la renta nacional.

(23) Se advierte, no obstante, que, salvo en los años 1958-60, siempre que la relación gasto público/renta nacional creció hubo déficit del Estado.

(24) Para evitar dobles contabilizaciones, los recursos del Estado son netos de transferencias corrientes a otras administraciones públicas. Naturalmente, los recursos corrientes netos no reflejan los gastos realizados por las distintas agencias públicas, particularmente cuando su déficit es grande, como ocurrió con el Estado desde 1978. Un análisis de la estructura institucional de los distintos componentes (consumo, inversión y transferencias) del gasto público español entre 1958 y 1982 se encuentra en J. Villaverde (1986, págs. 74-130).

(25) Estos organismos públicos, sin embargo, financian gran parte de su actividad gracias a las transferencias del Estado, que aún ingresa la mayor porción de los impuestos y se responsabiliza de la casi totalidad del déficit público.

(26) Para un examen más detallado de esas transformaciones en la composición del gasto público en estos años, consúltese Intervención General de la Administración del Estado (1987),

M. J. Lagares (1975 y 1982), R. Montoro (1978) y J. Villaverde Castro (1986, págs. 66-73).

(27) Otros análisis del gasto público en los tiempos recientes pueden verse en Borrell (1985a), Intervención General de la Administración del Estado (1987), Schwartz (1981) y Raga (1987).

(28) La revolución liberal se retrasó en España, y lo propio ocurrió con la mudanza del gasto público. La modernización del gasto público a mediados del siglo XIX ha pasado relativamente inadvertida para los historiadores de la Hacienda, que se han centrado en el análisis de la reforma tributaria de Mon-Santillán. Ambos procesos marcan el comienzo de la hacienda liberal en España. Para la revolución liberal y sus efectos sobre la Hacienda, véase J. Fontana (1977), E. Fuentes Quintana (1961) y M. Artola (1986).

(29) Los datos permiten a Tanzi apoyar varias teorías, pero no sostener una en particular o rechazar otras. Efectivamente, es una simpleza pensar que el crecimiento del Estado puede explicarse por una sola causa, ya que los factores explicativos siempre son múltiples. Por otra parte, la conexión teórica entre esos determinantes y el comportamiento temporal del gasto público no está argumentada con precisión en ninguna de las grandes teorías. De todas maneras, sólo los hacendistas más extremos las suelen presentar como incompatibles, cuando la mayor parte de ellas son complementarias, y desde esta perspectiva son utilizadas aquí. Una crítica de las teorías más difundidas puede verse en F. Comin (1985a). A las insuficiencias teóricas hay que añadir los problemas planteados por los datos empíricos y las dificultades técnicas de la contrastación de hipótesis y estimación de modelos en este campo, que han sido compendiados por J. Diamond y A. A. Tait (1988).

(30) Con todo, el avance del gasto público no tiene una restricción insalvable en los ingresos impositivos. El gasto público creció desde mediados de los sesenta sin que se transformasen apreciablemente los impuestos, pues la reforma de 1964 apenas cambió el sistema tributario español. Las obligaciones presupuestarias crecieron desde 1977 más que los ingresos corrientes, a pesar de que éstos aumentaron por la reforma tributaria, por lo que apareció el déficit. Eso es una evidencia más de que los mayores avances del gasto público en España se han financiado, en su mayor parte, emitiendo deuda pública. Para la evolución del déficit y de la deuda pública española a largo plazo véase F. Comin (1987b). El abundante recurso a la deuda en España hace que la teoría de Peacock y Wiseman no sea totalmente adecuada en este país, salvo, quizá, en la época reciente. Los gastos públicos han aumentado en las fases pacíficas, con independencia de que la carga fiscal tolerable permaneciese constante o no, porque se han financiado con deuda o con inflación. La deuda no aparece en el modelo del efecto desplazamiento, y el intento

de Gupta (1967) para incluirla dentro de la carga fiscal tolerable no es satisfactorio en economías atrasadas, ni para la economía española reciente, ya que, como han mostrado Raymond y González-Páramo (1988), sigue existiendo algún tipo de ilusión fiscal, porque déficit público e impuestos no son contemplados como equivalentes.

(31) En M. J. Lagares (1975), F. Comin (1985a), y Comin y Molinas (1986), se ha confirmado la ley de Wagner para el caso español entre 1900 y 1972. J. Villaverde (1986, pág. 138) ha obtenido resultados positivos para la ley de Wagner en la fase 1958-1982.

(32) M. J. Lagares (1982) señaló que el crecimiento del gasto público español en los años setenta fue mayor que el de los países de la OCDE, y que su explicación trasciende a la crisis económica. Por otra parte, las depresiones económicas no generan automáticamente aumentos del gasto público. La mayor crisis económica en la España del siglo XX fue la posterior a la guerra civil y, precisamente en los años cuarenta y parte de los cincuenta, el tamaño relativo del gasto público disminuyó en España. Además de la crisis, por tanto, debe existir un gobierno dispuesto a combatirla presupuestariamente. Ya J. Borrell (1985a y 1985b) descubrió estas causas del crecimiento del gasto público en los años sesenta y setenta. En F. Comin (1985a) el efecto desplazamiento no resultó confirmado para ninguno de los acontecimientos bélicos ni de las depresiones económicas de la primera mitad del siglo XX. Los tests aplicados por J. Villaverde (1986), considerando que la ruptura estructural del gasto pudo ocurrir en 1973, le llevan a concluir que la hipótesis del efecto desplazamiento no se cumple para el caso español. De tener en cuenta otro año crítico, como 1976 por ejemplo, y de aplicar otros tests más precisos, quizá se obtuviesen resultados más favorables para la teoría de Peacock y Wiseman. La actuación del efecto desplazamiento en los años setenta podría venir avalada, además, porque, por fin, en España pudo elevarse la *carga fiscal tolerable* gracias a la reforma tributaria iniciada en 1977.

(33) Véase Baumol (1967), Beck (1982 y 1985) y Saunders y Klau (1985). Ese efecto demostración en el consumo público de los países subdesarrollados fue descubierto por Gupta. También tuvo que actuar en España el factor evidenciado por Niskanen, consistente en la presión de la burocracia para elevar el gasto público, por ser un país aquejado tradicionalmente por la «empleomanía» del Estado. En efecto, los resultados econométricos del trabajo de Raymond y González-Páramo incluido en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA sugieren, por una parte, que «el aumento de la participación del gasto público en el PIB puede ser reflejo de un fenómeno de precios», y que, por otra, ha sido relevante la actuación de unos componentes autónomos o institucionales, que son factores no ligados explícitamente a su función de demanda de gasto

público, como son los aspectos redistributivos, la influencia de los burócratas, la abundancia de los impuestos y el predominio de los indirectos, y el reducido nivel de cobertura de las necesidades públicas, que ha podido inducir a los gobiernos a «llevar a cabo una equiparación progresiva a los niveles internacionales».

(34) J. Borrell (1985b) hablaba del Presupuesto español como una «máquina de sumar con información diferida», y E. Fuentes Quintana (1983) hizo referencia a la «hacienda débil» de la UCD para describir el mismo fenómeno.

(35) O al contrario: la existencia de ilusión fiscal permite la aparición de un déficit público descontrolado que genera incrementos del gasto público. Esto es puesto de manifiesto por Raymond y González-Páramo en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, cuando, al aplicar el test de Granger, llegan a la conclusión de que «existe una evidente causalidad del déficit sobre el gasto»; concretamente, estiman que un 25 por 100 del crecimiento del gasto pudo proceder de la posibilidad de endeudamiento del sector público. Para el crecimiento del gasto público en otras épocas, véase F. Comin (1988a). La expresión de que el gasto público está descontrolado fue acuñada por Buchanan y Tullock (1977), que afirmaron que la ley de Wagner se cumplía tan sobradamente que habría que denominarla «Wagner al cuadrado».

(36) Véase Saunders y Klau (1985).

(37) Originada, según el trabajo de Tanzi recogido en este mismo número, por el fuerte coste que conllevan los aumentos adicionales de la imposición y por los efectos perniciosos de los voluminosos déficit públicos. Sin embargo, en los países industrializados analizados por Tanzi existen presiones (también compartidas por España) que pueden incrementar el gasto público en el futuro, derivadas de los factores demográficos y de la desatención de los gastos de inversión pública en los últimos quince años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAIDE, J. (1976): «Una revisión urgente de la renta nacional en España en el siglo XX», en Instituto de Estudios Fiscales, *Datos básicos para la historia financiera española*, Madrid.
- ALVAREZ BLANCO, R. (1982): *El sector público en España. Clasificación, fuentes y cuentas*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.
- ANDRÉ, C., y R. DELORME. (1978): «The Long-run Growth of Public Expenditure in France», *Public Finance*, n.º 1-2, págs. 42-67.
- (1979): *Etude comparative de l'évolution des dépenses publiques en longue période dans six pays industrialisés*, Paris, CEPREMAT.
- ARTOLA, M. (1986): *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid, Alianza.

BANCO DE ESPAÑA (1987): *Informe Anual 1986*, Madrid.

BAREA, J. (1981): «Una aproximación al crecimiento del gasto de las administraciones públicas en la década de los 1970», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 7, págs. 126-130.

BARBIER, J. A., y H. S. KLEIN (1985): «Las prioridades de un monarca ilustrado: el gasto público bajo el reinado de Carlos III», *Revista de Historia Económica*, n.º 3, págs. 473-495.

BAUMOL, W. L. (1967): «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis», *American Economic Review*, junio, páginas 413-426.

BECK, M. (1982): «Toward a Theory of Public Sector Growth», *Public Finance*, n.º 2, páginas 163-177.

— (1985): «Public Expenditure, Relative Prices, and Resource Allocation», *Public Finance*, número 1, págs. 17-34.

BELTRÁN, M. (1977): *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

BORRELL, J. (1985a): «Una aproximación a la historia presupuestaria de la transición política», *Información Comercial Española*, números 617-618, págs. 19-31.

— (1985b): «El gasto público en la crisis: tendencias y estrategias», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 23, págs. 72-99.

BUCHANAN, J. M., y G. TULLOCK (1977): «The Expanding Public Sector: Wagner Squared», *Public Choice*, otoño, págs. 147-150.

CASTELLANO, F. (1975): «Evolución de la estructura de los servicios públicos en España», *Hacienda Pública Española*, n.º 36, páginas 35-65.

COMIN, F. (1985a): «La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1972: contrastación de dos teorías», en P. MARTÍN ACEÑA y L. PRADOS DE LA ESCOSURA (eds.), *La nueva historia económica en España*, Madrid, Tecnos, páginas 317-341.

— (1985b): *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España, 1801-1980*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía n.º 40.

— (1986): «El Presupuesto del Estado tras la Guerra Civil: dos pasos atrás», *Economistas*, número 21, págs. 24-32.

— (1987a): «La economía española en el periodo de entreguerras», en J. NADAL, A. CARRERAS y C. SUDRIA (comps.), *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, págs. 105-149.

— (1987b): «Perfil histórico de la deuda pública en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 33, págs. 86-119.

— (1988a): *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

— (1988b): «Reforma tributaria y política fiscal»,

- en J. L. GARCÍA DELGADO (ed.), *España, Economía*, págs. 859-901, Madrid, Espasa-Calpe.
- (1988c): «Las Administraciones públicas», en J. L. GARCÍA DELGADO (ed.), *España, Economía*, págs. 431-469, Madrid, Espasa-Calpe.
- y C. MOLINAS (1986): «¿Se cumple en España la ley de Wagner? Un ejercicio de especificación dinámica con restricciones de equilibrio», XI Simposio de Análisis Económico, Barcelona.
- DIAMOND, J., y A. A. TAIT (1988): «The Growth of Government Expenditure: A Review of Quantitative Analysis», manuscrito inédito, IMF/WP/88/17.
- FONTANA, J. (1977): *La Revolución Liberal (Política y Hacienda, 1833-45)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- (1980): *La Hacienda en la Historia de España (1700-1931)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- FUENTES QUINTANA, E. (1961): «Los principios del reparto de la carga tributaria en España», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, n.º 41, págs. 161-298.
- (1976): «La ideología de la reforma tributaria silenciosa», *Hacienda Pública Española*, números 42-43, págs. 105-144.
- (1983): «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española», en G. ANES, L. A. ROJO y P. TEDDE (eds.), *Historia económica y pensamiento social*, Madrid, Alianza, páginas 475-522.
- GANDHI, V. P. (1978): «Trends in Public Consumption and Investment: A Review of Issues and Evidence», en H. C. RECKTENWALD (ed.) (1978), págs. 85-110.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1985): «Nacionalismo económico e intervención estatal, 1900-1930», en N. SANCHEZ-ALBORNOZ, (ed.), *La modernización económica de España, 1830-1930*, Madrid, Alianza, págs. 176-195.
- CABRERA, M., y F. COMIN, (1988): *Santiago Alba: Un reformador en la España de la Restauración*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GUPTA, S. P. (1967): «Public Expenditure and Economic Growth - A Time-Series Analysis», *Public Finance*, n.º 4, págs. 423-461.
- HARRISON, J. (1983): «The Failure of Economic Reconstitution in Spain, 1916-1923», *European Studies Review*, n.º 1, págs. 62-88.
- HENNING, J. A., y A. D. TUSSING (1974): «Long-run Growth of Nondefense Government Expenditures in the United States», *Public Finance Quarterly*, n.º 2, págs. 202-222.
- HERNÁNDEZ ANDREU, J. (1980): *Depresión económica en España, 1925-1934*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1976): *Datos básicos para la Historia Financiera de España, 1850-1975*, Madrid.
- INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (1987): *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas en 1986*, Madrid, Ministerio de Hacienda.
- ISHI, H. (1978): «A Reexamination of Generalizations of Tax Structure development in Light of Japan's Experience», en H. C. RECKTENWALD (ed.) (1978), págs. 211-224.
- JOVER, J. M. (1981): «La época de la Restauración. Panorama político-social, 1875-1902», en M. TUÑÓN DE LARA (ed.), *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona, Labor, págs. 271-406.
- LAGARES, M. J. (1975): «La participación creciente del sector público en la economía española: su contrastación empírica», *Hacienda Pública Española*, n.º 36, páginas 19-33.
- (1982): *Déficit público y crisis económica*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.
- MADDISON, A. (1984): «Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1893», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n.º 148, páginas 55-87.
- MARTÍN ACEÑA, P., y F. COMIN (1984): «La política monetaria y fiscal durante la Dictadura y la Segunda República», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 20, págs. 236-261.
- MELGUIZO, A. (1986): «El presupuesto de la Dictadura de Primo de Rivera. Una reconsideración», en J. L. GARCÍA DELGADO (ed.), *La crisis de la Restauración. España entre la Primera Guerra Mundial y la II República*, Madrid, Siglo XXI, págs. 225-252.
- MERINO, J. P. (1981): «La Hacienda de Carlos IV», *Hacienda Pública Española*, n.º 69, páginas 139-182.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Información Estadística del Ministerio de Hacienda. Años 1956 a 1973*, Madrid, 1957 a 1974.
- *Estadísticas Presupuestarias y Fiscales. Años 1974 a 1983*, Madrid, 1975 a 1986.
- MONTORO, R. (1978): «El gasto público frente al cambio en la sociedad española (1968-1976)», *Hacienda Pública Española*, n.º 52, páginas 95-135.
- MORAL MEDINA, F. J. (1981): «Una reflexión sobre el comportamiento del sector público en España durante el periodo 1976-1980», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 7, págs. 149-163.
- MORAL RUIZ, J. DEL (1979): *Gasto público y expansión económica en España, 1845-1865*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MUSGRAVE, R. A. (1973): *Sistemas Fiscales*, Madrid, Aguilar.
- (1980): «Crecimiento del Sector Público», en R. CALLE (ed.), *El futuro de la política fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, págs. 63-105.
- PACI, M. (1987): «Long waves in the development of welfare systems», en C. S. MAIER (ed.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge, CUP, págs. 179-200.
- PALAFOX, J. (1986): «La política presupuestaria de la Dictadura de Primo de Rivera: ¿Una reconsideración necesaria?», *Revista de Historia Económica*, n.º 2, págs. 389-410.
- PEACOCK, A. T., y J. WISEMAN (1961): *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, PUP.
- PEN, J. (1987): «Expanding budgets in a stagnating economy: the experience of the 1970s», en C. S. MAIER (ed.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge, CUP, págs. 323-362.
- RAGA, J. T. (1987): «El sector público en España: Problemas actuales», *Moneda y Crédito*, número 180, págs. 5-35.
- RAYMOND, J. L., y J. M. GONZÁLEZ-PARAMO (1988): «¿Son equivalentes deuda pública e impuestos? Teoría y evidencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 33, págs. 365-392.
- «Déficit, impuestos y crecimiento del gasto público» (en este número de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*).
- RECKTENWALD, H. C. (ed.) (1978): *Tendances a Long Terme du Secteur Public*, Paris, Cuyas.
- (1986): «La ley de A. Wagner: una refutación con un nuevo modelo», *Hacienda Pública Española*, n.º 100, págs. 99-114.
- SAUNDERS, P., y F. KLAU (1985): *The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government*, OECD Economic Studies, Special Issue, n.º 4, Paris.
- SCHWARTZ, P. (1981): «El sector protegido en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 7, págs. 102-126.
- TANZI, V.: «General Trends in Public Expenditure in Industrial Countries» (traducción al castellano en este número de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*: «Tendencias generales del gasto público en los países industriales».
- TEDDE DE LORCA, P. (1981): «El gasto público en España (1875-1906). Un análisis comparativo con las economías europeas», *Hacienda Pública Española*, n.º 69, págs. 236-266.
- TORTELLA, G. (1981): «La economía española, 1830-1900», en M. TUÑÓN DE LARA (ed.): *Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*, Barcelona, Labor, páginas 11-167.
- URIEL, E. (1986): *Enlace entre los sistemas de Contabilidad Nacional CNE-58 y CNE-70*, Madrid, Monografía 47, Instituto de Estudios Fiscales.
- VILLAVARDE CASTRO, J. (1986): *El crecimiento del sector público español*, Monografía n.º 46, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- WAGNER, A. (1897): «Three Extracts on Public Finance», en R. A. MUSGRAVE y A. L. PEACOCK (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, London, MacMillan.