

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

TESIS DOCTORAL

**APORTACIONES AL ANÁLISIS
ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO**

Autor: JULIO REVUELTA LÓPEZ

Director: DANIEL DÍAZ FUENTES

Santander, Diciembre de 2011

Agradecimientos

Puede resultar obvio pero es necesario señalar que la presente tesis doctoral no ha sido elaborada únicamente con mi esfuerzo. Para ser justo, antes de presentar el trabajo debo reconocer las deudas adquiridas durante su elaboración, que son muchas y sospecho que en algunos casos impagables. En primer lugar me gustaría agradecer al director de la tesis, Daniel Díaz Fuentes, todo el esfuerzo y el tiempo que ha empleado en la labor. Han sido muchas horas y muchos días los que ha estado pendiente de la evolución de la misma, quitando tiempo de su bien merecido ocio para mejorar los resultados de la investigación. Sin embargo, para hacer justicia con él mi mayor agradecimiento no va a parar a su labor académica sino al carácter humano de la misma, ya que en todo momento ha sido un apoyo personal y moral desde que trabajo con él. De la misma forma quiero agradecer a Judith Clifton toda la ayuda que me ha brindado, tanto en la investigación como con sus consejos personales. De ella he podido aprender una nueva forma de trabajar que a buen seguro me ayudará en el futuro. A Marcos Fernández, mi amigo y compañero de trabajo, le agradezco que en todo momento haya sido un fiel apoyo, un esforzado y generoso investigador, un riguroso revisor de mi trabajo, y, sobre todo, una persona que siempre me ha hecho recuperar la sonrisa cuando la he perdido. Finalmente, dentro del grupo investigador en el que trabajo, agradezco a José Manuel Alonso su espíritu, ganas de trabajar y sus comentarios metodológicos.

También me gustaría agradecer la ayuda de mis compañeros de departamento desde que trabajo con ellos. Especialmente agradecido estoy a Noelia González, por ser

una de esas personas que por su calidad humana siempre sería conveniente tener cerca en la vida pero de las que por desgracia escasean; a Martin Rode, por su inestimable amistad y su confianza en el trabajo bien hecho; y a Carmen Trueba, por todos los buenos momentos vividos en estos cuatro años. Espero que todos los cafés que hemos tomado durante este tiempo no pasen factura a nuestra salud. Igualmente agradezco a José Ramón Paterna, Laura Ortiz y Daniela Castañeda su tiempo y buen humor. A Patricio Pérez y Sebastián Coll, responsables junto a Daniel Díaz Fuentes, de las asignaturas que he impartido en el periodo de elaboración de la tesis doctoral, les debo mi agradecimiento por todas las facilidades que generosamente me han concedido en el desarrollo de mi labor docente e investigadora. Asimismo hago extensivo este agradecimiento a Adolfo Fernández, Nuria Sánchez y Sergio Tezanos, compañeros que siempre que lo he necesitado me han ayudado en la docencia. Agradezco también los comentarios, la ayuda y los ánimos que me han brindado mis compañeros de departamento Miguel Ángel Bringas, David Cantarero, Antonio de las Heras, Carlos Díaz, Natividad Fernández, Carmen Murillo, Ramón Núñez, Marta Pascual, Juan Manuel Rodríguez Poo, Rubén Sainz, Virginia Sánchez y José María Sarabia. Finalmente, no puedo olvidar a Rosa Haya y Pedro del Pozo por su ayuda al resolver cuestiones administrativas, que tan complicadas resultan en ocasiones para los investigadores.

Fuera de mi departamento quiero agradecer especialmente los consejos y la ayuda recibida de dos grandes especialistas en sus correspondientes materias como son Francisco Comín y Luis Perdices de Blas. También debo un profundo agradecimiento a Louis Brennan por su labor de tutorización de mi estancia en el Trinity College Dublin y su ayuda en la investigación que desarrollé allí. Hago extensivo este agradecimiento a Fernando Alonso, Victoriano Martín, Carlos Rodríguez Braun y a todos aquellos que

realizaron comentarios que ayudaron a mejorar la investigación doctoral en los múltiples congresos en que ha sido presentada.

Pese a dejarles casi para el final sobra decir que es a mis padres, Fernando y María Julia, a quienes más debo. No solamente por su apoyo personal durante la elaboración de la tesis y por el sobrecoste que les ha supuesto la misma sino porque desde que recuerdo sus valores y comportamiento han sido un ejemplo a seguir para mí. Igualmente, agradezco el cariño recibido de mis hermanos, entre quienes he de reconocer la labor de corrección de la tesis realizada por Fernando, sobrinos, tíos y demás familia. También ha sido muy importante el apoyo recibido de mis amigos en este tiempo. De ellos agradezco especialmente la paciencia de Mercedes y a ella va dirigida la única disculpa de estas líneas por el excesivo tiempo dedicado al trabajo, porque, como señaló Henry David Thoreau en *Una vida sin principios* “no hay nada, ni tan siquiera el crimen, más opuesto a la poesía, a la filosofía, a la vida misma, que el incesante trabajar”.

Por último, dada mi debilidad por la historia del pensamiento económico y recordando la ya célebre y muy acertada reflexión que realizó John Maynard Keynes en la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, que “los hombres prácticos que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto”, no puedo dejar de reconocer a esta tesis doctoral como deudora de todas las fuentes de conocimiento a las que he tenido acceso a lo largo de mi vida.

Índice

Resumen	Pág. 9
Abstract	Pág. 11
Introducción	Pág. 13
1. Objeto de la investigación y motivación general	Pág. 13
2. Objetivos de la investigación	Pág. 21
3. Características de las fuentes de información utilizadas	Pág. 23
4. Aportaciones originales de la tesis	Pág. 26
5. Estructura y rendimiento académico de la investigación	Pág. 29
Capítulo 1. Mercado y fiscalidad: Los principios tributarios modernos y la Escuela de Salamanca	Pág. 33
1.1. Introducción	Pág. 33
1.2. Una visión general de la Escuela de Salamanca	Pág. 35
1.2.1. Las raíces de la Escuela de Salamanca	Pág. 35
1.2.2. La Escuela de Economía de Salamanca.....	Pág. 37
1.3. La Real Hacienda de los siglos XVI y XVII	Pág. 43

1.4. Análisis comparativo de la doctrina fiscal de la Escuela de Salamanca	Pág. 48
1.5. Conclusiones	Pág. 58
Capítulo 2. La relación de largo plazo entre crecimiento económico y gasto público en España, 1850-2000	Pág. 61
2.1. Introducción	Pág. 61
2.2. Hipótesis teóricas	Pág. 63
2.3. Datos y fases históricas	Pág. 67
2.4. Metodología	Pág. 80
2.5. Resultados empíricos	Pág. 84
2.6. Conclusiones	Pág. 98
Capítulo 3. Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina, 1960-2008	Pág. 101
3.1. Introducción	Pág. 101
3.2. Crecimiento económico y sector público	Pág. 107
3.3. Un test sobre la relación entre gasto público y crecimiento en América Latina (1960-2008)	Pág. 121
3.4. Conclusiones	Pág. 135

Capítulo 4. La economía política de la liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea y su impacto sobre la internacionalización de los incumbentes	Pág. 139
4.1. Introducción	Pág. 139
4.2. Literatura e hipótesis	Pág. 142
4.3. Datos y metodología	Pág. 146
4.4. Resultados del análisis econométrico.....	Pág. 153
4.5. Patrones de internacionalización, liberalización y privatización	Pág. 156
4.6. Conclusiones	Pág. 161
Conclusiones	Pág. 165
1. Resultados obtenidos	Pág. 165
2. Implicaciones en términos de políticas económicas públicas	Pág. 172
3. Líneas de desarrollo futuro de la investigación	Pág. 176
Conclusions	Pág. 179
1. Main results	Pág. 179
2. Implications for public policy	Pág. 185
3. Future lines of research	Pág. 188
Bibliografía	Pág. 191

Resumen

Las decisiones de política económica tomadas por el sector público tienen importantes repercusiones sobre el sistema económico. Por una parte, la acción pública tiene un efecto directo sobre la economía a través de la obtención de ingresos públicos y el gasto de los mismos. Por otra, la regulación de las actividades de los agentes afecta a sus decisiones al alterar la estructura de incentivos a la que se ven sometidos. A la par que el sector público desempeña un relevante papel en la economía, existe un debate sobre cuáles son sus funciones y cómo debe llevarlas a cabo. Esta polémica teórica ha evolucionado a lo largo de la historia al igual que lo ha hecho la práctica económica del sector público. Sin embargo, a pesar de todas las aportaciones realizadas, hoy en día sigue siendo necesaria la evaluación de las decisiones económicas tomadas por el sector público, dado que tanto la acción pública como el mercado constituyen opciones imperfectas, en algunos casos rivales y en otros complementarias. De manera que es altamente interesante evaluar, de forma teórica y empírica, el impacto de las acciones públicas sobre la economía. Con ello se espera que el sector público cumpla de manera más eficiente y efectiva sus funciones.

Por el motivo anterior, y dada la imposibilidad de analizar todas las políticas económicas del sector público por completo, la presente tesis doctoral tiene como objetivo principal realizar una serie de aportaciones a la evaluación del impacto de la acción pública sobre el sistema económico. Para ello se estudian aspectos concretos relativos a las dimensiones de los ingresos, los gastos y la regulación del sector público.

Del análisis se derivan conclusiones, tanto generales como específicas, aplicables a la política económica pública.

La estructura de la investigación es la siguiente. Se comienza con una introducción en la que se expone tanto el objeto de estudio como los objetivos de la tesis doctoral. Tras esto, el primer capítulo se centra en la dimensión de los ingresos públicos. En concreto, se lleva a cabo un estudio comparativo entre los principios tributarios de la doctrina fiscal sostenida por los miembros de la Escuela de Salamanca y los enunciados por Neumark, que guían los modernos sistemas tributarios. Los capítulos segundo y tercero están focalizados en el gasto público. En ellos se analiza la relación existente entre los egresos públicos, agregados y sus componentes funcionales, y el crecimiento económico en España, entre los años 1850 y 2000, en el primer caso, y en América Latina, desde 1960 hasta 2008, en el segundo, centrandó también la atención en este caso en el gasto público social. En el siguiente capítulo se estudia la dimensión regulatoria del sector público. En concreto, utilizando como base teórica el paradigma OLI, se analiza la influencia que el reciente proceso liberalizador del mercado de telecomunicaciones de la Unión Europea ha tenido sobre la internacionalización de los antiguos monopolios nacionales. Finalmente, se recogen las conclusiones obtenidas de la investigación doctoral, las implicaciones de las mismas en términos de política económica y las potenciales líneas de investigación futura.

Abstract

Public policy decisions have significant implications for economic systems. On the one hand, public action has a direct effect on the economy through revenue collection and expenditure. On the other hand, the regulation of agents' activities affects their decisions as it alters the structure of incentives in which they are embedded. Whilst the public sector has an important role in the economy, there is a long-term debate about what are its functions and how it should carry them out. This theoretical controversy has evolved throughout history as has the economic practice of the public sector. However, despite all the contributions made, it is still necessary today to evaluate the economic decisions taken by the public sector. This is because both public action and markets are imperfect options, in some cases rival options and in others complementary. For that reason, it is of significant importance to evaluate, both theoretically and empirically, the impact of public action in the economy. In this way, it is hoped to render the public sector more efficient and effective as it carries out its major functions.

This is the major reason justifying this doctoral thesis. Because it is not possible to fully analyze all public economic policies, this thesis has as its main objective to make concrete contributions to the evaluation of the impact of public action in the economy. To this end, specific issues are selected for study, related to the dimensions of public revenue, expenditure and regulation. The analysis derives relevant conclusions applicable to public economic policy.

The structure of the thesis is as follows. First, the introduction sets out both the object of study and the aims of the doctoral thesis. Next, the second chapter focuses on public revenues. In particular, a comparative study is executed of the tax principles upheld by the fiscal doctrine of the School of Salamanca and those, enunciated by Neumark that guide modern tax systems. The third and fourth chapters are focused on public spending. In the first case, the relationship between public expenditure and economic growth in Spain, between 1850 and 2000. In the second case, analysis turns to the case of Latin America, from 1960 to 2008, also focusing on public social spending. The following chapter examines public regulation. Specifically, using OLI paradigm as a theoretical base, the influence that the recent process of liberalization in the European Union's telecommunications market has had on the internationalization of the former national monopolies. Finally, the sixth chapter contains the conclusions obtained from the doctoral research, their implications in terms of economic policy and the potential lines for future research.

Introducción

1. Objeto de la investigación y motivación general

La tesis doctoral presentada tiene como objeto de investigación general el análisis de la intervención del sector público en la economía, esto es, lo que se conoce como Economía Pública. Evidentemente en cualquier obra de investigación resulta imposible abarcar por completo y en profundidad toda esta materia, por lo que, como se expondrá en las siguientes páginas, la manera de abordar el estudio económico del sector público será a través de aspectos específicos centrados en cuestiones de alta relevancia para los agentes que componen los sistemas económicos. Concretamente, se toman las dimensiones de acción directa sobre la economía del sector público, a través de sus ingresos y sus gastos, y la indirecta, mediante la regulación de las actividades de los agentes.

El papel del sector público en la economía ha variado a lo largo de la Historia, a la vez que la Historia del pensamiento económico ha recogido las diferentes teorías en relación a ello. Además, no es esta una cuestión meramente económica sino que la alta complejidad de la misma lleva a la interacción con elementos filosóficos, politológicos o sociológicos, entre otros. Tomando como punto de partida a Adam Smith (2005), pese a que como se indica en el siguiente capítulo existe una importante corriente de pensamiento en relación a la influencia del sector público en la economía previa al clásico

escocés, este consideraba que el sector público debía limitarse a cumplir tres funciones “proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes”, “proteger a cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma” y “construir y mantener esas instituciones y obras públicas que aunque sean enormemente ventajosas para una gran sociedad son sin embargo de tal naturaleza que el beneficio jamás reembolsaría el coste en el caso de que ningún individuo o grupo reducido de individuos vayan a construir o mantener”, en resumen las funciones de defensa, justicia y provisión de ciertas instituciones e infraestructuras. Partiendo de estas funciones se ha generado una discusión histórica, ampliándolas, como Keynes (1936) a partir de la tercera función, matizándolas, el propio Smith lo hizo, o reduciéndolas (Faccarello y Sturn 2010; Madra y Adam 2010). A pesar del profundo debate generado a lo largo de la historia, hoy en día continúa la polémica sobre cuáles son las funciones económicas del sector público y cómo debe cumplirlas. Entre la diversidad de opiniones, en ocasiones complementarias y en otras claramente opuestas, lo único que parece quedar claro es que la contraposición que se realiza entre el sector público, identificado en ocasiones con el Estado a pesar de la inexactitud del intercambio en el término, y el mercado es una comparación de procesos que presentan diversos fallos. En algunas ocasiones los fallos del sector público (Tullock *et al.* 2002) y los del mercado (Stiglitz 2002) pueden minimizarse alcanzando un equilibrio entre ambos mecanismos. Sin embargo, en todo caso, sean opciones que se complementen o bien sean opciones sustitutivas, el analista se encuentra ante alternativas imperfectas (Wolf 1995). Dado que en la realidad la información perfecta no existe, tanto los mecanismos de acción a través del sector público como los del mercado presentan distorsiones en comparación con la supuesta situación de competencia perfecta que los economistas toman como marco ideal de comparación. Por ello, para poder identificar de qué manera se puede obtener una

mejor solución en perspectiva dinámica a los problemas económicos, se hace necesaria la continua evaluación teórica y empírica de los mecanismos propuestos ante diversos problemas. Esta cuestión no es para nada trivial sino que tiene un efecto altamente relevante, ya sea en términos de coste o de beneficio, sobre los agentes económicos, más aún en la actualidad dado que el sector público de las economías mixtas, el sistema existente en la mayor parte de los países del mundo, alcanza un tamaño considerable en muchas naciones, siendo generalmente mayor en las economías desarrolladas.

El incremento en la escala del sector público aumenta también su capacidad de influencia sobre la economía y sobre los agentes privados a la vez que ha diversificado la forma de hacerlo (Atkinson y Stiglitz 1988). Anteriormente se había nombrado que, en términos generales, el sector público puede actuar directamente sobre la economía, al ingresar y gastar recursos, o indirectamente, mediante la regulación. Centrando la atención en estos componentes de la acción económica pública, a través de sus ingresos el sector público condiciona decisiones altamente relevantes de los agentes privados como son la producción, el empleo, el ahorro, la inversión, la toma de riesgos o la distribución de la renta y la riqueza, entre otras (Buchanan 1973; Musgrave y Musgrave 1992; Trotman-Dickenson 1996). Como se puede observar en la Tabla 1, a lo largo del siglo XX la obtención de recursos por parte de los gobiernos se ha incrementado mucho más que proporcionalmente que la producción nacional en la selección de países desarrollados presentada. Esa tendencia general no es uniforme a lo largo del periodo. En primer lugar, pese a que no se observa con los datos mostrados, este proceso no es seguido, generalmente, por los países en vías de desarrollo. El caso español es un ejemplo de ello, ya que su tardío desarrollo fue seguido de un incremento de la capacidad recaudatoria pública con la reforma fiscal de 1977 (Albi 1996). Por otra parte, no es un proceso lineal sino que presenta fluctuaciones ligadas al ciclo económico, a hechos concretos, como

guerras o conflictos sociales, o a cambios de concepción en la relación entre lo público y lo privado, como la aparición del Estado de Bienestar en el Reino Unido de la mano de los postulados de Beveridge (1942 y 1944) y la adaptación del mismo al continente europeo. Por último, los datos ofrecidos muestran que incluso dentro de la tendencia general hay diferencias en el peso de la recaudación pública sobre la economía y en la estructura tributaria, al presentar diversos pesos relativos entre los países los ingresos por impuestos directos, indirectos y por cotizaciones sociales, estas últimas no recogidas en la tabla. De modo que no es únicamente la cantidad de ingresos públicos la que afecta a los agentes sino que son igualmente relevantes su origen, sean tributarios, en cuyo caso la estructura de los mismos resulta básica (Hinrichs 1967), o no tributarios, y la forma de extraerlos de los agentes.

Tabla 1. Ingresos del Gobierno general (% PIB)

	Ingresos totales				Impuestos directos				Impuestos indirectos			
	1870 ^a	1920	1960	2009	1870 ^a	1920	1960	2009	1870 ^a	1920	1960	2009
Alemania	1,4 ^b	8,6 ^b	35,2	44,5		3,6	9,3	11,5	2,0	5,9	13,8	11,0
España	9,4 ^b	5,8 ^b	18,7	34,7	3,7	2,0	3,5	11,2	4,5	2,3	7,5	7,1
Estados Unidos	7,4	12,4	27,0	24,0 ^c			13,9	13,1	5,2	1,6	8,9	4,4
Francia	15,3	17,9	37,3	48,7	1,4	1,1	5,5	12,1	1,8	4,3	16,5	10,5
Italia	12,5	24,2	24,8	46,5	3,0	1,0	4,9	16,9	1,6	1,0	11,2	10,6
Japón	9,5		18,8	28,1 ^d	5,4	2,9	6,8	10,5	2,3	2,1	8,5	5,1
Reino Unido	8,7	20,1	29,9	40,3	0,8	10,3	11,1	17,4	5,9	7,8	13,0	10,0

Fuentes: Tanzi y Schuknecht (2000), Eurostat (2011) y OCDE (2011).

^a O año disponible más cercano.

^b Gobierno central.

^c Ingresos tributarios.

^d Ingresos tributarios de 2008.

El sector público también tiene participación directa en la economía a través del gasto público. Al igual que ocurre con los ingresos, las decisiones de gasto tomadas por los agentes públicos condicionan los actos privados repercutiendo así de manera compleja sobre el mercado y la sociedad. La Tabla 2 ofrece datos sobre gasto del gobierno general para los mismos países que se seleccionaron en la tabla anterior. Se observa la tendencia al incremento del peso del sector público, a través del gasto, en la economía, siguiendo la lógica de los ingresos al ser variables directamente relacionadas por la necesidad de suficiencia, si bien no es difícil ver que en la mayor parte de los casos los gastos fueron superiores a los ingresos en mayor o menor medida. Se han propuesto varias explicaciones a esta tendencia creciente del gasto público en el tiempo, que pese a ser

general presenta las mismas puntualizaciones que las realizadas para los ingresos. Entre las múltiples visiones del proceso Wagner (1912 y 1958) lo relacionó con el incremento de las funciones públicas ligado al crecimiento económico, Peacock y Wiseman (1961) con *shocks* políticos y sociales que desplazaban el gasto, Niskanen (1971) con la lógica burocrática, los keynesianos (Keynes 1936 y 1971-1989) con la necesidad de tener en la política fiscal activa una herramienta de impulso económico y Baumol (1967) con la baja productividad de las actividades públicas y la relativa demanda inelástica de las mismas frente a variaciones en los precios. De nuevo, al igual que ocurre con los ingresos, el impacto económico del sector público a través del gasto no viene determinado únicamente por el volumen del mismo sino que su estructura, tanto funcional como económica y administrativa, tiene efectos relevantes. En este sentido en la misma Tabla 2 se presentan las cifras relativas al gasto público social y su creciente importancia en los países desarrollados, tanto sobre la economía como sobre los presupuestos públicos. Ese incremento del gasto público social (Lindert 2004) ha ido ligado al desarrollo del denominado Estado de Bienestar (Navarro 2004), desarrollado de forma pionera en el Reino Unido, adaptado a diversos modelos nacionales (Esping Andersen 1993) y centro de una continua polémica (Harris 1990; Casilda y Bejar 1996) acentuada en épocas de restricción de los recursos públicos como la actual (VVAA 2007).

Tabla 2. Gastos del Gobierno general (% PIB)

	Gasto total				Gasto social ^a			
	1870 ^b	1920	1960	2009	1913 ^b	1937 ^b	1960	2009
Alemania	10,0	25,0	32,4	47,5	3,2	0,7	15,9	32,9
España	13,5 ^c	10,1 ^c	18,8	45,8	1,1 ^c	2,4 ^c	2,2	27,8
Estados Unidos	7,3	12,1	27,0	42,2	2,5	2,5	10,0	24,2
Francia	12,6	27,6	34,6	56,5	1,8	1,6	11,1	38,3
Italia	13,7	30,1	31,1	51,9	0,6	1,6	12,3	32,7
Japón	8,8	14,8	17,5	42,5	2,3	3,0	7,5	27,6
Reino Unido	9,4	26,2	32,2	51,5	4,6	8,8	11,8	33,4

Fuentes: Tanzi y Schuknecht (2000), Comín y Díaz Fuentes (2005), Eurostat (2011) y OCDE (2011).

a Incluye el gasto público realizado por el Gobierno general en educación, sanidad y protección social.

b O año disponible más cercano.

c Gobierno central.

Pero el sector público no influye en la economía únicamente de manera directa, también lo puede hacer condicionando el comportamiento de todos los agentes del sistema económico a través de la regulación (Stigler 1971; Posner 1974), definida por Viscusi *et al.* (1995) como la “limitación impuesta por el sector público para restringir las elecciones de los agentes económicos”. Así, alterando la estructura de incentivos, pueden fomentar ciertos tipos de comportamientos en los agentes (Blackmon 1994). Si bien, dada la ausencia de información perfecta, la alta complejidad (Cook 2006) en la interacción de los agentes ocasiona que los efectos obtenidos por una determinada acción regulatoria pueden alejarse de los objetivos perseguidos, por lo que de nuevo es necesario realizar

una continua evaluación de los costes y beneficios de las diversas alternativas de regulación o desregulación (Lasheras 1999).

Por lo tanto, siguiendo esa necesidad de evaluación teórica y empírica de la acción pública y su efecto sobre la economía, la presente tesis doctoral se plantea realizar una serie de contribuciones concretas, dada la imposibilidad de abarcar toda la Economía Pública, en las dimensiones de los ingresos del sector público, en el primer capítulo, los gastos del mismo, segundo y tercer capítulos, y la regulación, en el cuarto. En el diseño de la investigación hay otras dos lógicas vertebradoras que otorgan una cierta homogeneidad a la compilación de ensayos sobre Economía Pública. En primer lugar, el área de conocimiento que comparten todos los ensayos presentados en los siguientes capítulos es lógicamente la Economía Pública. Sin embargo, cada uno de ellos presenta matices propios de esta y otras áreas. Siguiendo el sistema de clasificación del *Journal of Economic Literature*, el primer capítulo se ocupa, dentro del área de Economía Pública, de los impuestos (H20) y de las políticas fiscales y el comportamiento de los agentes (H30), además de ser una investigación encuadrada dentro de la Historia del Pensamiento Económico, en concreto en el pensamiento preclásico (B11). Por su parte, en los capítulos segundo y tercero el marco teórico es obtenido de la Historia del Pensamiento Económico y, en ambos, se analiza el gasto público (H50) y su relación con el crecimiento económico en un análisis empírico de largo plazo, constituyendo así investigaciones que se podrían incluir en la Historia Económica (N13, N14, N43 y N44, en el caso del segundo capítulo, y N16 y N46, en el tercero) además de en la Economía Pública. Finalmente, el cuarto capítulo se ocupa de la política sectorial de regulación (L52) desarrollada por el sector público (L98) y en cómo esta afecta a la internacionalización de determinadas compañías (F21 y F23).

Por su parte, el segundo elemento de cohesión es la cronología. A lo largo de la tesis los elementos analizados van siendo más cercanos en el tiempo al momento actual. Así se comienza con un capítulo focalizado en los siglos XVI y XVII, al que sigue otro en el que el periodo temporal objeto de estudio va de 1850 al año 2000. Los siguientes capítulos finalizan el lapso analizado en el año más cercano a la actualidad para el que se tienen datos disponibles de las variables estudiadas, si bien en el tercer capítulo se estudia casi medio siglo y en el cuarto una década.

Todas estas lógicas que guían la investigación desarrollada dan lugar a una tesis doctoral que sigue la estructura tradicional de este tipo de investigaciones a la par que se adapta a los nuevos requerimientos del Espacio Europeo de Educación Superior y toma elementos del nuevo estilo de tesis doctoral por recopilación de ensayos. Este estilo ya goza de una tradición en instituciones como la Universidad Complutense de Madrid, la Universitat Pompeu Fabra y la Universidad Carlos III de Madrid, que se encuentran entre las mejor situadas en las clasificaciones universitarias españolas, y comienza a extenderse a la propia Universidad de Cantabria. En concreto, en la investigación presentada los capítulos son adaptaciones de artículos publicados, aceptados para su publicación o en evaluación que se presentan de acuerdo a la estructura tradicional, intentando así aunar la mayor homogeneidad estructural de un modelo y el rendimiento académico del otro.

2. Objetivos de la investigación

La presente investigación doctoral tiene como objetivo general la evaluación, teórica y empírica, del impacto que tienen las decisiones tomadas por el sector público en la economía. Del análisis se espera obtener una serie de aportaciones de las que se deriven

posibles políticas económicas que contribuyan a que el sector público desempeñe sus funciones de forma más eficiente y efectiva. Para ello, como se ha explicado anteriormente, se enfoca la investigación hacia cuatro aspectos concretos de la acción pública sobre la economía, que abarcan las vertientes de los gastos y los ingresos públicos y la regulación que el sector público impone sobre la actividad privada. Los objetivos específicos de cada uno de ellos son:

- Analizar las ideas aportadas por la Escuela de Salamanca en cuestiones tributarias, su novedad respecto a la práctica hacendística de los siglos XVI y XVII y sus similitudes y diferencias con los principios tributarios sobre los que se han diseñado los sistemas impositivos actuales de los países desarrollados, con el objetivo último de determinar si los miembros de la misma realizaron aportaciones en el pensamiento económico sobre esta materia y de comprender mejor la evolución histórica de los principios tributarios.
- Determinar empíricamente el tipo de relación que ha existido entre el gasto público y el crecimiento económico en España desde mediados del siglo XIX al final del siglo XX. Asimismo, identificar la relevancia de cada componente funcional del gasto público en esta lógica, la existencia de posibles cambios en ella y las causas últimas de los mismos.
- Profundizar en el conocimiento, mediante un análisis cuantitativo, del papel desempeñado directamente por el sector público a través de la política fiscal en el crecimiento económico de los países latinoamericanos durante los últimos cincuenta años, prestando especial atención al gasto público social dada la importancia del mismo para el desarrollo económico.

- Estudiar la internacionalización de los antiguos monopolios nacionales de telecomunicaciones en la UE y analizar la influencia de la regulación en la misma en un contexto determinado por el proceso de liberalización impulsado por la Comisión Europea a finales de los años 90.

3. Características de las fuentes de información utilizadas

En cualquier investigación económica empírica resulta básico trabajar con unos datos adecuados y generalmente aceptados que permitan evaluar con el máximo realismo posible las hipótesis planteadas. En este sentido, en la presente tesis doctoral se hace uso de diversas fuentes y bases de datos dependiendo del objetivo planteado en cada capítulo¹. La única excepción es la que se presenta en el primer capítulo. El carácter del mismo es teórico y no empírico, al ser una investigación sobre Historia del pensamiento económico. Por lo tanto este es el único capítulo en el que no se hace uso de ninguna serie de datos en una contrastación empírica. Sin embargo, en él sí que se presentan cifras, tomadas de García Sanz (1991)², de los ingresos de la Real Hacienda entre 1550 y 1660, como elemento auxiliar en la descripción histórica de la situación hacendística en España en los siglos XVI y XVII.

En el segundo capítulo la evaluación en el largo plazo de la ley de Wagner y la hipótesis keynesiana en la economía española hace necesario el uso de amplias series temporales con datos referentes a la producción, la población y el gasto público, tanto

¹ En este capítulo introductorio se han utilizado datos ofrecidos por Tanzi y Schuknecht (2000), Comín y Díaz Fuentes (2005), Eurostat (2011) y OCDE (2011) en la descripción de la evolución histórica, desde 1870, del peso de los gastos e ingresos del sector público en la economía

² Las fuentes de los datos citadas por este autor son Domínguez Ortiz (1960), Ruíz Martín (1965), Ladero Quesada (1973), Ulloa (1977) y Martín Aceña (1989).

agregado como desglosado funcionalmente. Los datos para realizar la investigación a lo largo del lapso temporal planteado, 1850-2000, se pueden encontrar en la segunda edición de la recopilación estadística coordinada por Carreras y Tafunell (2005). En esta extensa obra se incluyen, además de datos relacionados con las dimensiones ya citadas, referentes a la producción, el sector público y la demografía, otros en torno al clima, la educación, la vivienda, los transportes y las comunicaciones, el sector exterior, el sistema monetario y financiero, la investigación, la política, el trabajo, el consumo y la actividad de los diferentes sectores productivos. Centrando la atención en los datos utilizados en el segundo capítulo, Carreras, Prados de la Escosura y Rosés (2005) proporcionan una serie homogénea del PIB a precios de mercado en pesetas de 1995, además de realizar una comparación de sus estimaciones con otras precedentes tanto del PIB como de la renta nacional y del gasto nacional bruto. Por su parte, Comín y Díaz Fuentes (2005) presentan datos sobre el gasto público del Estado agregado y de sus componentes funcionales, dentro de una amplia recopilación estadística del sector público español que también incluye los ingresos, el déficit y la deuda, tanto a nivel central como a niveles subcentrales. La deflactación de las series se puede realizar a través del deflactor implícito del PIB obtenido de Carreras, Prados de la Escosura y Rosés (2005). A su vez, dividiendo el gasto público del Estado entre el PIB se obtiene la importancia relativa de este nivel de gobierno, en la vertiente del gasto, en la economía. Finalmente, para transformar los agregados de producción y gasto público a términos per cápita se ha utilizado la serie de población total a mitad de año, elaborada por Nicolau (2005).

El tercer capítulo comparte con el anterior la necesidad de utilizar unos datos homogéneos en el tiempo, si bien en este caso, al tratarse de un análisis comparativo entre países, añade el requisito de que exista una cierta homogeneidad en las series estadísticas de cada uno de ellos. Siguiendo estas pautas OxLAD (2010), Cepal (2010) y Maddison

(2010), han sido las bases de datos de las que se han obtenido las series necesarias para realizar el análisis de la relación entre el crecimiento económico y el gasto público, agregado y social en diecinueve países de América Latina entre 1960 y 2008. La mayor parte de las cifras utilizadas provienen de la base de datos OxLAD, elaborada por el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford³, que ofrece datos económicos y sociales de veinte países latinoamericanos a lo largo del siglo XX. Las fuentes de información utilizadas para ello son tanto primarias, procedentes de instituciones nacionales, como recopilaciones realizadas por organismos internacionales o autores independientes. De este recurso estadístico se han utilizado cifras referentes al PIB a coste de factores, la población a mitad de año y el gasto público del gobierno central. Con los conversores que también se encuentran en la misma base de datos se han ajustado las variables expresadas monetariamente a términos constantes y por paridades de poder de compra en dólares de 1970. Por su parte, Cepal (2010) ha sido la fuente de la que se obtienen los datos relativos al gasto público social para las economías latinoamericanas, además de tomar los datos del PIB para el análisis de la relación entre ambas variables de 1990 a 2008, todo ello en dólares del año 2000. Respecto al gasto público social, los datos ofrecidos por Cepal (2010) incluyen los realizados en salud y nutrición, educación, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y alcantarillado. Sin embargo, como se explica en el tercer capítulo, estos datos presentan un problema de comparabilidad internacional al no ser homogéneo el nivel de cobertura administrativo, por lo que hay un sesgo que infraestima las cifras presentadas por los países que no ofrecen información del gasto público social a nivel subcentral. En la Tabla

³ Tras un periodo de inactividad esta base de datos se encuentra en la actualidad en un periodo de corrección y ampliación dentro de un proyecto liderado por el Programa de Historia Económica y Social de la Universidad de la República de Uruguay y el Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford. Consecuencia de esta colaboración la base de datos ha pasado a denominarse Montevideo-Oxford Latin American Economic History Data Base (MOxLAD).

3.2 se da información sobre el nivel de gobierno para el que hay disponibilidad de datos. Pese a ello, o más bien teniendo en cuenta esta limitación al trabajar con la variable, la propia Cepal (2010) considera un hecho el que “las cifras del gasto público social que se presentan en este indicador sean razonablemente comparables para veinte países”. Como nota final sobre las fuentes de datos utilizadas en este capítulo, se han tomado los ofrecidos por Maddison (2010) para una selección de países y la media mundial al comparar sus tasas de crecimiento anuales acumulativas del PIB y su volatilidad con las de las naciones latinoamericanas.

Por último, en el cuarto capítulo se han utilizado los informes anuales de los antiguos monopolios europeos de telecomunicaciones y la base de datos *Amadeus* de Bureau Van Dijk (2011) para trabajar con la internacionalización de las compañías, o porcentaje de ventas en el extranjero sobre total de ventas, sus activos, sus ingresos, el número de empleados y la productividad de los mismos. La liberalización legal sectorial, considerada como la libertad de entrada en el mercado nacional, la privatización y la cuota de mercado de los nuevos competidores han sido tomadas de los datos recopilados para la OCDE por Conway y Nicoletti (2006) y Wölfl *et al.* (2009). Finalmente, los datos del PIB per cápita, los precios de diez minutos de llamada local y nacional, el número de líneas de telefonía fija y móvil y el deflactor del PIB, con el que se han transformado las variables monetarias a términos constantes, se han consultado en Eurostat (2011).

4. Aportaciones originales de la tesis

Las principales aportaciones realizadas en la presente tesis doctoral son las siguientes:

- La profundización en el estudio de la doctrina fiscal de la Escuela de Salamanca a través de una pionera identificación de los principios tributarios sostenidos por sus miembros mediante un análisis comparativo que toma como marco de referencia los enunciados por Neumark (1994), que son los que guían los actuales sistemas tributarios de los países desarrollados. Precisamente la teoría fiscal de la Escuela de Salamanca es uno de los aspectos menos tratados en relación al pensamiento económico desarrollado por los miembros de esta. Ello a pesar de que sus ideas en esta materia supusieron aportaciones relevantes sobre la práctica hacendística de la época.
- La evaluación empírica de la relación de largo plazo existente entre el gasto público y el crecimiento económico en la economía española desde 1850 hasta 2000. Por lo tanto se incluye por primera vez, en un análisis de tan largo plazo referido a España, la segunda mitad del siglo XIX, un periodo en el que la Hacienda asimila la reforma liberal y se va alejando de la concepción hacendística del Antiguo Régimen. Además, no se tiene en cuenta únicamente la serie de gasto público agregado sino que se toman en consideración sus componentes funcionales y, también, la existencia de cambios o rupturas estructurales en la relación de las variables consideradas, dada la extensión de las series, que, en última instancia, pueden llevar a un cambio en la causalidad de la relación.
- La identificación de la lógica existente entre el crecimiento económico y el gasto público en los países latinoamericanos desde la pasada década de los 60. El inicio del periodo de estudio lo marca el lanzamiento de la Alianza para el Progreso (ALPRO) y el final la actual crisis financiera internacional. A lo largo de los años estudiados, en América Latina se experimentan profundos

cambios en los paradigmas políticos y económicos, lo que hace más relevante e interesante el análisis del papel del gasto público en el crecimiento y viceversa. Además, los condicionantes socioeconómicos de la región hacen que el gasto social adquiera una especial importancia debido a los problemas de cohesión social, educación, sanidad o desigualdad existentes. En este sentido se realiza un estudio pionero de la relación que tiene este tipo de gasto y el crecimiento económico en América Latina.

- El análisis del proceso de internacionalización de los antiguos monopolios de telecomunicaciones europeos tras la liberalización de los mercados nacionales de los miembros de la Unión Europea (UE). Actuando como base el paradigma OLI, desarrollado por Dunning (1979, 1980 y 2000), se identifican los principales condicionantes de este proceso. Por otra parte, el carácter asimétrico de la apertura de mercados llevada a cabo por los gobiernos europeos ha dotado de mayor complejidad a la interrelación entre las estrategias de internacionalización de las compañías y las de liberalización de los gobiernos de los países de la UE.
- De las anteriores aportaciones originales se derivan una serie de implicaciones en términos de políticas económicas referentes a los ingresos y los gastos públicos y a la regulación, las cuales se exponen, de una forma más detallada, en el epígrafe dedicado a las conclusiones finales de la tesis doctoral.

5. Estructura y rendimiento académico de la investigación

En adelante, con el fin de tratar las cuestiones expuestas en esta introducción, la estructura de la investigación doctoral se configura del siguiente modo:

- El primer capítulo estudia la doctrina fiscal de la Escuela de Salamanca. En concreto, en el mismo se realiza un análisis comparativo de los principios que según sus miembros debían servir de base a los sistemas tributarios, utilizando los principios modernos expuestos por Neumark como elemento de comparación. La investigación realizada permite identificar las bases teóricas del pensamiento fiscal de la Escuela de Salamanca, la más relevante del pensamiento escolástico tardío, a la vez que muestra su adelanto respecto a la práctica fiscal coetánea. Diferentes versiones del capítulo se han presentado en el XVI Encuentro de Economía Pública (Granada, 2009), en el VI Encuentro Ibérico de Historia del Pensamiento Económico (Coimbra, Portugal, 2009) y en el Seminario de Pensamiento Económico y Filosofía Política organizado por el Departamento de Historia e Instituciones Económicas de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, 2010). Además, otra versión ha sido publicada en la revista *ESIC Market*, indexada en EconLit, IN-RECS (primer cuartil de Economía, cuarta revista del ranking en 2009) y Latindex (32 criterios cumplidos).
- El segundo capítulo se centra en el análisis de la relación que tienen el gasto público, sus componentes funcionales y el crecimiento económico en la economía española desde mediados del siglo XIX hasta que finaliza el segundo milenio. Con tal fin se realiza una exposición histórica descriptiva de la evolución de los agregados considerados, a la que sigue un análisis empírico

econométrico. Los resultados permiten extraer conclusiones sobre el cambio estructural a lo largo del periodo en la relación entre las variables debido al proceso de desarrollo de la economía española. Se han presentado versiones de este capítulo en el XVI Encuentro de Economía Pública (Granada, 2009), en el XII Encuentro de Economía Aplicada (Madrid, 2009), en el I Encuentro de la Asociación Española de Historia Económica (Barcelona, 2009) y en el Seminario del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria (Santander, 2009).

- En el tercer capítulo se presenta el estudio de la lógica existente entre el crecimiento económico y el gasto público en América Latina desde 1960. En él también se presta especial atención al gasto público social, principal componente del Estado de Bienestar en construcción en algunos países de la región. Con este objetivo se aplica el patrón de análisis del capítulo anterior: una exposición histórica descriptiva seguida de una contrastación empírica econométrica. De los resultados se derivan medidas de política económica aplicables a los países latinoamericanos. Se ha presentado una adaptación de este capítulo en la XIII Reunión de Economía Mundial (San Sebastián, 2011), se ha publicado un documento de trabajo basado en el mismo en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá y un artículo ha sido publicado en la *Revista Uruguaya de Historia Económica*.
- El cuarto capítulo analiza y cuantifica el impacto que el proceso liberalizador ha tenido sobre los antiguos monopolios de telecomunicaciones de la UE. Para ello se evalúan, adaptando el paradigma OLI como base teórica, los factores que han influido en la internacionalización de estas compañías. Los resultados muestran, junto al comportamiento estratégico de las compañías, la influencia

del diseño de las políticas de liberalización en el proceso. El capítulo fue finalizado en una estancia predoctoral realizada en el Institute for International Integration Studies del Trinity College Dublin (Irlanda), dirigida por Louis Brennan. Se han presentado versiones de este capítulo en la Jornada sobre la Reforma del Sector Público organizada por la Fundación Rafael del Pino (Madrid, 2009), en el 6th Seminar on Government Restructuring: Privatization, Regulation and Competition (Harvard, EEUU, 2009), en el II Congreso Latinoamericano de Historia Económica (México DF, México, 2010), en la XII Reunión de Economía Mundial (Santiago de Compostela, 2010) y en el XXIV Congreso Internacional de Economía Aplicada ASEPELT (Alicante, 2010). Asimismo, aportaciones parciales de este capítulo han formado parte de artículos publicados en el *Journal of European Public Policy*, indexado como séptima publicación en el área de Administración Pública del Journal Citation Report en el año 2010, y en la *Revista Internacional de Organizaciones*, indexada en Latindex (31 criterios cumplidos). Además también se ha publicado un capítulo en el libro “The Political Economy of Europe’s Incomplete Single Market”, editado por Routledge, y un documento de trabajo en el Robert Schuman Centre for Advanced Studies del European University Institute (Florencia, Italia).

- Un último epígrafe contiene las conclusiones generales que se derivan de la investigación doctoral. En él se presentan los principales resultados obtenidos, tanto al nivel global de la tesis como individual para los capítulos que contiene, las medidas de política económica relacionadas con los mismos y las futuras líneas de investigación derivadas.

- Finalmente, tras las conclusiones se presentan las referencias bibliográficas utilizadas en la investigación conducente a la presentación de la tesis doctoral.

Capítulo 1.

Mercado y fiscalidad: Los principios tributarios modernos y la Escuela de Salamanca

1.1. Introducción

El origen del capítulo se encuentra en la confluencia de dos temas relevantes que han ocupado independientemente a historiadores y economistas como son, por una parte, los principios que guían los sistemas tributarios modernos y, por la otra, la Escuela de Salamanca. Respecto a la primera cuestión, ningún economista puede ignorar la importancia, presente y pasada, que los sistemas tributarios tienen sobre los agentes, tanto privados como públicos, sus decisiones y los efectos que se producen sobre el mercado. A lo largo de la historia, toda Hacienda Pública ha necesitado ingresos con los que hacer frente a sus necesidades. La manera de extraer estos recursos de los agentes privados ha sido un factor fundamental en el desarrollo de una economía, que puede favorecer el desarrollo de un país o, por el contrario, su declive, al condicionar las decisiones de las empresas y los hogares. De ahí que cualquier reflexión histórica sobre esta materia ayudará a comprender mejor los defectos actuales⁴.

⁴ Siempre teniendo en cuenta, para evitar anacronismos, que en el siglo XVI no se puede hablar de estados, haciendas ni sistemas impositivos como los del siglo XX. Lo cual no es óbice para que elementos de ambos sean comparables. Las obras de Bilbao (1990), Carande (1987), Domínguez Ortiz (1983 y 1999), García Sanz (1991 y 1999), Garzón (1984), Pulido (1996), Sureda (1999), Ulloa (1986) y Yun (2004) son

En cuanto a la Escuela de Salamanca, existe una extensa historiografía que no siempre ha sido tomada en cuenta por los economistas. Estos pueden que no conozcan directamente las aportaciones que realizaron los miembros de la Escuela de Salamanca, pero, en cambio, están familiarizados con algunas de sus ideas, que se han acabado integrando al acervo de conocimientos de diversas escuelas de pensamiento. Aunque desde los años cincuenta del siglo pasado numerosos estudios han difundido las aportaciones a la ciencia económica de Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Martín de Azpilcueta o Juan de Mariana, entre otros, hay historiadores que mantienen que la Escuela de Salamanca no existió o, de haberlo hecho, nunca se la podrá encuadrar dentro del campo económico. Precisamente, uno de los fines de este capítulo será poner un grano de arena más en el reconocimiento del papel desempeñado por la Escuela de Salamanca en la gestación de la ciencia económica, y en el análisis de los mercados, que se desarrolló con mayor plenitud a partir del siglo XVIII. Además, la atención se centrará en su doctrina fiscal, que no es precisamente una de las cuestiones más estudiadas de la Escuela.

Por lo tanto, si se analizan conjuntamente ambas cuestiones, la Escuela y su doctrina fiscal, se estará más cerca de responder la pregunta que motiva la presente investigación, ¿hubo una aportación relevante, tanto para el presente como para su tiempo, por parte de la Escuela de Salamanca en materia impositiva? La respuesta a esta cuestión se presenta en las siguientes páginas donde se expondrá la doctrina fiscal de estos escolásticos tardíos, recordando el contexto histórico e institucional en el que vivieron, muy distinto del actual, y se buscará su comparación con los principios tributarios que sustentan los actuales sistemas fiscales.

especialmente útiles para una mejor comprensión del contexto histórico que acompañó a la Escuela de Salamanca.

El capítulo consta de tres epígrafes principales, además del presente introducción y el apartado de las conclusiones. En el siguiente se hace una descripción general de la Escuela de Salamanca. La tercera sección se ocupará de dar una visión de la situación de la Real Hacienda en los siglos XVI y XVII, en los que los miembros de la Escuela de Salamanca desarrollaron sus ideas fiscales. En el cuarto epígrafe se realiza un análisis comparativo entre los principios tributarios modernos y la doctrina de la Escuela de Salamanca. Finalmente, en las conclusiones, buscando dar respuesta a la cuestión que motiva el presente capítulo, se exponen las principales aportaciones realizadas.

1.2. Una visión general de la Escuela de Salamanca

1.2.1. Las raíces de la Escuela de Salamanca

Los escolásticos tardíos españoles agrupados en torno a la Universidad de Salamanca y a su maestro Francisco de Vitoria bebieron de diversas fuentes de pensamiento: los antiguos filósofos griegos, el derecho romano y el canónico, y, finalmente, las tres principales religiones monoteístas, en particular, la cristiana (Grice-Hutchinson 1982; Sierra Bravo 1975).

Entre los filósofos griegos que influyeron en el pensamiento de la Escuela de Salamanca cabe destacar a Jenofonte y, especialmente, Aristóteles. Las reflexiones de este filósofo griego llegaron hasta Vitoria a través del Islam⁵, al ser recogidas por Tomás de Aquino (Grice-Hutchinson 2005). Las principales aportaciones del pensamiento aristotélico a la Escuela de Salamanca fueron la distinción de los conceptos de economía

⁵ También gracias a la Escuela de Traductores de Toledo.

y crematística, definir el precio legal y el precio natural (Gómez Camacho 1998), considerar la necesidad como la causa del intercambio dando un enfoque subjetivo al valor (Grice-Hutchinson 2005), estudiar la propiedad de los bienes separando su dominio y su régimen de tenencia, y, por último, definir el origen y las funciones del dinero.

En cuanto al derecho, canónico o romano, es lógico que influyera sobre el pensamiento de la Escuela de Salamanca, ya que los hombres que la componen, o que reciben su influencia, habían dedicado sus estudios a la teología y a las leyes. Esta vía pasó, como la anterior, por Santo Tomás, sin duda la principal influencia de Vitoria, y, por ende, de sus seguidores. Pero no sería justo dejar de considerar a otros escolásticos, como fue el caso de Raimundo de Peñafort, quienes contribuyeron a incrementar la influencia del derecho en las mentes de los salmantinos.

Por su parte, las tres principales religiones monoteístas desempeñaron un papel vital sobre el desarrollo de las ideas económicas de los escolásticos tardíos españoles. No en vano eran teólogos. La *Biblia*, el *Talmud* o el *Corán*, éste último puede que tuviera menor influencia, actuaron como guías del pensamiento, reforzadas por los escritos de las autoridades, filosóficas y eclesiásticas.

Es fácil ver que todas las fuentes que se han ido señalando están interrelacionadas. No puede entenderse la Escuela de Salamanca aislando cada una de ellas e intentando identificar y medir qué porcentaje le corresponde a cada cual. La evolución de las ideas a lo largo del tiempo amalgamó todo lo anterior a través de la tradición escolástica que heredaron estos teólogos españoles. En este punto, es preciso indicar que la escolástica no presenta un pensamiento unificado, más bien al contrario. En muchas reflexiones coinciden, lo que es totalmente lógico, dado que se nutren de las mismas fuentes y tienen

el mismo objetivo. Pero en muchos otros casos, nada despreciables, presentan visiones contrapuestas, como se verá en las siguientes líneas.

Antes de Tomás de Aquino, hubo otros escolásticos que acudieron a estas fuentes de pensamiento. Este es el caso de Pedro Lombardo, el ya mentado Raimundo de Peñafort, Alberto Magno⁶ y Enrique de Gante (Larraz 1943), entre otros. Pero fue la *Summa Theologica*, que dio inicio a la vía tomista⁷, la síntesis que extrajo mayor partido de ellas y la que más influencia ejerció sobre la escolástica medieval y de la Edad Moderna y, por lo tanto, también sobre la Escuela de Salamanca. A través de esta obra, el aquinate aportó la distinción entre el valor de uso y el de cambio en los bienes, es decir, el valor subjetivo, el concepto de precio justo y la condena de la usura (Grice-Hutchinson 2005). Después de él, otros muchos pensadores escolásticos dejaron su impronta en la Escuela. Especial mención merecen⁸: Jean Buridan, Bernardino de Siena, Juan Fenario, Pedro Crockaert, Juan de Celaya y Tomás de Vío.

1.2.2. La Escuela de Economía de Salamanca

El enfoque escolástico se centraba en el “debe ser”, no en el “ser”⁹. Es lógico si se tiene en cuenta que era llevado a la práctica por teólogos cuyo objetivo principal era

⁶ Maestro de Tomás de Aquino. Consideró que el valor de los bienes viene dado por el coste de su producción. A pesar de ser su discípulo, Santo Tomás no tuvo en cuenta este enfoque y se decidió por el subjetivo de San Agustín y Aristóteles.

⁷ Esta se enfrenta en varios aspectos con el nominalismo (en esta corriente de pensamiento podemos incluir a Duns Scoto o Guillermo de Ockham). En concreto, en materia económica, el tomismo es mucho más restrictivo que el nominalismo.

⁸ Otros fueron Pierre Dubois, Enrique de Frimaria, Gerardo Odonis, Nicolás de Oresme, Enrique de Langenstein, Antonino de Florencia, Gabriel Biel, Conrado de Summenhart o John Mair.

⁹ Con esto no se quiere decir que pasaran por alto el “ser” ya que analizaron minuciosamente los fenómenos reales que les rodeaban, para poder realizar su dictamen moral sobre las diversas cuestiones que trataron.

asesorar a los confesores. Por lo tanto, no eran economistas sino más bien moralistas (Barrientos 1998) interesados en si las acciones de los individuos eran permisibles o no. Pese a que el objetivo era común a todos, no cabe esperar una doctrina homogénea; al contrario, con el tiempo se añadían nuevos puntos de vista creando corrientes que pugnaban por la supremacía. Un ejemplo de esta lucha se encuentra en la confrontación entre tomismo y nominalismo. En la España del siglo XVI los primeros dominaban la Universidad de Salamanca mientras que los segundos lo hacían en Alcalá de Henares. Precisamente en este siglo, en plena escolástica tardía, España se transformó en el centro de los pensadores escolásticos (Rothbard 1999). Hay otros movimientos, como se ha señalado, que no pertenecen a Salamanca; por lo tanto, no se debe caer en el error de identificar completamente la escolástica tardía española con la Escuela de Salamanca¹⁰, ya que la segunda es parte de la primera.

Respecto a la Escuela de Salamanca, Marjorie Grice-Hutchinson apunta que su descubridor moderno es Wilhelm Endemann. No obstante, hace hincapié en que fue José Larraz quien la dio a conocer al público (Grice-Hutchinson 1995; Gómez Rivas 2001). Por su parte, Pedro Schwartz afirma que Alberto Ullastres se adelantó a Larraz (Schwartz 2003). En cualquier caso, más importante que quién redescubrió la Escuela para el mundo moderno, es la polémica sobre la misma. Puede haber dos dudas acerca de ella: ¿existió realmente como tal?, ¿puede decirse que fue una escuela económica? En relación a la

¹⁰ Tampoco todas las reflexiones sobre economía que se hicieron en España, en esa época, fueron obra de los escolásticos. Los arbitristas buscaron dar solución a los graves problemas económicos que afectaban al país, entre los que destacaban los hacendísticos. Los arbitristas se diferenciaban de los escolásticos en la forma de enfocar los temas, más que en las cuestiones a tratar en sí. Algunos de los más destacados son, Lope de Deza, Pedro Fernández de Navarrete, Martín de González de Cellorigo, Francisco Martínez de Mata, Sancho de Moncada, Luis Ortiz, Gaspar o Luis Valle de la Cerda. Se pueden encontrar interesantes referencias sobre estos y otros arbitristas en Larraz (1943), Eheberg (1944), Iparraguirre (1963), Vilar (1976), Beltrán y Calle (1978), Abellán (1979), Grice-Hutchinson (1982), Garzón (1984), Baeck (1988), Beltrán (1993), Perdices de Blas (1996), Perdices de Blas y Reeder (1998), Fuentes Quintana (1999), Perdices de Blas y Reeder (2003) y Perdices de Blas y Sánchez Molledo (2007).

primera, parece haber consenso en responder afirmativamente, a pesar de posturas como la de Blaug, quien prácticamente niega su existencia (Blaug 1985; Estapé 1996). Pero esta opinión es minoritaria, y, hoy en día, se considera que Francisco de Vitoria fue el maestro que, al establecerse en Salamanca, dio origen a la Escuela. El punto conflictivo es la respuesta a la segunda pregunta. Tanto Schwartz como Luciano Pereña o Francisco Gómez Camacho niegan que sea una escuela económica. El primero es más moderado en sus afirmaciones, pese a creer que debe hablarse de una escuela de Derecho y no de Economía, concluye a favor de denominarla Escuela de Economía de Salamanca (Schwartz 2003). Por su parte, Pereña (1998) niega rotundamente que se deban separar los distintos componentes disciplinares que abarca la Escuela. En la misma línea crítica se muestra Gómez Camacho (1998). Para él, hacer caso omiso del entorno filosófico en el que se desarrollaron sus ideas económicas es un error. Como contrapeso, la principal defensora del título de Escuela económica de Salamanca es Grice-Hutchinson (1982, 1995 y 2005), según la que sí hay lugar a pensar que nos encontramos ante una auténtica escuela económica. No obstante, hay que matizar tal afirmación. El hecho es que las ideas económicas de los escolásticos salmantinos pueden ser analizadas por sí mismas, teniendo siempre presente en qué marco se produjeron esas reflexiones, porque en caso de ignorarlo se caería en el error señalado por Pereña y Gómez Camacho. Lo que sí se puede afirmar es que, a pesar de existir algunas cuestiones donde distintos miembros de la Escuela mantienen posiciones opuestas, hay un sustrato común que actúa como elemento de cohesión. Por lo tanto, para considerar la Escuela de Salamanca como una escuela de Economía, se debe abandonar una postura cien por cien purista y adoptar un enfoque menos rígido, más flexible.

Una cuestión relevante al hablar de una escuela¹¹ es determinar sus miembros. La Escuela de Salamanca, como señala Grice-Hutchinson (1995), aún no ha sido objeto de un estudio que establezca sus límites¹². En las siguientes líneas se expone un breve esbozo de los componentes de la Escuela (Larraz 1943; Pereña 1954; Abellán 1979; Grice-Hutchinson 1982, 1995 y 2005; Popescu 1992 y 1997; Vigo 1997; Gómez Camacho 1998; Perdices de Blas y Reeder 2003; Schwartz 2003). Para ello, se divide en los siguientes componentes: maestro, cinturón interior, cinturón medio y cinturón exterior.

En cuanto al maestro, coinciden los estudios en que fue Francisco de Vitoria, quien, al sustituir la enseñanza de Pedro Lombardo por la de Santo Tomás, en su cátedra de Salamanca, dio inicio a la Escuela (Barrientos 1985). El cinturón interior viene definido por la relación forjada entre el maestro y los discípulos en las aulas. La primera generación, que aprendió directamente del maestro, está compuesta, al menos, por Domingo de Soto, Martín de Azpilcueta, Diego de Covarrubias, Melchor Cano, Juan Gil de la Nava, Diego de Chaves, Vicente Barrón, Mancio del Corpus Christi y Martín de Ledesma. Este grupo no se guardó para sí lo aprendido sino que lo transmitió directamente, entre otros, a Juan de Matienzo, Manuel de Acosta, Arias Pinelo, Juan de Orozco, Antonio de Padilla, Francisco Sarmiento de Mendoza, Diego Pérez de Salamanca, Bartolomé de Albornoz, Domingo Báñez, Pedro de Pravia, Tomás de Mercado, Bartolomé de Medina, Juan de Ribera, Luis de León, Pedro de Sotomayor, Juan de la Peña, Francisco Suárez, Leonardo Lesio y Gregorio de Valencia. Si se observan

¹¹ Schumpeter (1971) cuando define una escuela de pensamiento destaca los siguientes rasgos: “tuvo un maestro, una doctrina y coherencia personal; tuvo un núcleo y zonas de influencia, así como otras marginales”. También se ocupa de varios autores de la Escuela de Salamanca como Azpilcueta, Lugo, Medina, Mercado, Molina y Soto.

¹² Belda Plans (2000) realiza una extensa explicación sobre los miembros de la Escuela de Salamanca, pero su obra no se centra en la parte económica de la misma, que es lo que se trata en este capítulo, sino que está enfocada desde la Teología.

detenidamente los nombres, es fácil ver que la extensión de la Escuela a Valencia y América (Popescu 1992 y 1997) y la incorporación de los jesuitas a ella, tenga su semilla en este cinturón interior. Bartolomé de Albornoz pudo actuar como nexo entre Salamanca y Valencia. Idéntico papel fue el desempeñado por Juan de Matienzo, Pedro de Pravia, Tomás de Mercado y, de nuevo, Bartolomé de Albornoz en el caso americano. Por su parte, Francisco Suárez y Leonardo Lesio fueron jesuitas que recibieron una formación salmantina directa.

Los componentes del cinturón medio tienen relación con Salamanca, han estudiado o han sido profesores allí, pero no han recibido clases directamente del maestro ni de los miembros del cinturón interior. Este es el caso de Fernando Vázquez de Menchaca, Cristóbal de Villalón, Luis de Molina, Juan de Lugo, Pedro de Aragón, Juan de Salas, Pedro de Valencia, Alonso de Veracruz, Fernán Pérez de Oliva y Francisco Cervantes de Salazar.

Por último, el cinturón exterior está compuesto por aquellos que, sin recibir la enseñanza personal del maestro ni de sus discípulos directos, ni tener relación con la Universidad de Salamanca, se mostraron influidos, al menos parcialmente, por las ideas desarrolladas por la Escuela. En este punto, cabe destacar a Juan de Medina, Bartolomé Carranza, Bartolomé de las Casas, Luis de Alcalá, Luis Sarabia de la Calle, Pedro de Fonseca, Juan de Mariana, Miguel Salón, Juan Blas Navarro, Cristóbal de Fonseca, Gabriel del Toro, Francisco García, Pedro de Oñate, Domingo Muriel, Pedro de Ortigosa, José de Herrera, Pedro de Arguto, Luis López, Domingo de Santo Tomás, Esteban de Ávila, Juan Pérez Menacho, Miguel de Agia, Antonio de Hervias, Sebastián de Santa María, Juan de Lorenzana, Juan Ramírez, Juan Contreras, Domingo de Salazar y Andrés de Tordehumos.

La anterior clasificación hay que entenderla, al igual que el concepto de Escuela de Economía de Salamanca, abandonando el purismo y adoptando un enfoque menos rígido. Establecido el boceto de los componentes de la Escuela, el próximo paso será anotar, brevemente, las principales ideas económicas de la misma. Si bien, antes se ha de advertir que la exposición corresponde a los que se podrían denominar principios económicos centrales, lo que no excluye que ciertos miembros no compartan algunos de ellos. En primer lugar, consideran que el valor de los bienes es de naturaleza subjetiva¹³, dado por la utilidad¹⁴ que proporcionan. Desarrollaron una primitiva teoría cuantitativa del dinero¹⁵, estableciendo que un incremento de la cantidad de dinero provocará una subida general de precios¹⁶. Definieron las funciones del dinero. Pusieron en relación los tipos de cambio y la inflación de los distintos países, bosquejando una teoría de la paridad del poder adquisitivo. Parecieron intuir la teoría de elección de cartera (Gómez Camacho 1998). Distinguieron entre precio legal y precio natural, además de establecer qué era el precio justo, aplicable a los dos anteriores (Roover 1955). Establecieron en qué casos era lícito el cobro de interés en los préstamos y cuándo era aceptable el cambio, condenando el resto de casos (Pribram 1986). Se pronunciaron a favor de la propiedad privada, siempre que esta no contradijera la ley natural. Por último, dejaron interesantes reflexiones en torno al sistema tributario, que se tratarán extensamente más adelante. No obstante, como señala Schwartz (2003), se puede achacar a la Escuela de Salamanca un

¹³ Actualmente hay una polémica, sin resolver, sobre este aspecto. Los autores más cercanos a la Escuela Austriaca afirman que los miembros de la Escuela de Salamanca adoptaron la teoría subjetiva del valor, mientras que otros economistas muestran una opinión opuesta. La dificultad en la resolución de esta discusión radica en que los miembros de la Escuela de Salamanca no tienen las mismas ideas en todos los aspectos. Por lo que en éste también podemos encontrar autores que defiendan una y otra postura.

¹⁴ En ningún caso hicieron referencia explícita a la utilidad marginal.

¹⁵ Anterior a la de Jean Bodin (Baeck 1988).

¹⁶ La llegada de grandes cantidades de metales preciosos procedentes de América y sus efectos sobre los precios en España fue clave en la concepción de esta visión.

cierto espíritu anticapitalista en aspectos relacionados con la usura o la propiedad y la intervención pública.

Estas ideas, que, como queda anotado, fueron llevadas a otros lugares de la península Ibérica y América, también se extendieron por Italia, debido a la influencia de los jesuitas en Roma, y a lo largo de Portugal, sobre todo a través de la Universidad de Coimbra. Más tarde llegaron hasta los iusnaturalistas protestantes y, a través de ellos, a los fisiócratas y los ilustrados liberales escoceses (Gómez Rivas 2004), alcanzando, incluso, a Adam Smith. Por otra parte, sus ideas desembocaron, a través de Italia, en Menger, siendo reconocida, hoy en día, la influencia de la Escuela de Salamanca en la Escuela Austriaca¹⁷.

1.3. La Real Hacienda de los siglos XVI y XVII

La coyuntura económica actuó como un estímulo sobre el análisis escolástico. Por aquel entonces España era la primera potencia mundial, tanto militar como económicamente. El descubrimiento de América y sus riquezas ofreció una oportunidad única para el crecimiento económico. Pero en menos de un siglo, las guerras, como principal pero no única causa, consumieron todos los beneficios de la expansión transoceánica.

En el período considerado, la Real Hacienda¹⁸ pasó graves apuros, que se cronificaron con el tiempo. El ineficiente diseño del sistema tributario fue una de las

¹⁷ Esta es la postura mantenida por, entre otros, Huerta de Soto (2000). No obstante, es posible que el nexo entre ambas escuelas no sea tan claro como el propuesto por este autor.

¹⁸ Al hacer referencia a la Real Hacienda española se debe tener en cuenta que fue Castilla la que soportó la mayor parte de la carga del Imperio Garzón (1984).

causas del estancamiento económico español en estos siglos (García Sanz 1991). La gran cantidad de figuras impositivas de distinto tipo contribuía al desorden fiscal, provocando ineficiencias fáciles de solventar si hubiera imperado algo más de orden. Un ejemplo de esta situación es la inexistencia de un arancel general común frente al exterior (Colmeiro 1965). Sin embargo sí que existían múltiples aduanas internas que fragmentaban, comercialmente, la superficie nacional. Tampoco contribuía en nada a arreglar la situación, más bien la agravaba, la existencia de distintos derechos municipales en todo el territorio. Por otra parte, era un sistema muy desigual. El mayor peso de la carga fiscal recaía sobre los que menos tenían. Los principales motivos para que esto ocurriera eran la exención de la nobleza y el clero, los sistemas de cobro¹⁹ y el dominio de la imposición indirecta sobre la directa. Este último factor, aplicado sobre una economía agraria, como era la española, actuaba como freno en la demanda, limitando el crecimiento económico. Por último, la venta de oficios no favorecía en nada la gestión tributaria, haciendo esta altamente ineficiente, prácticamente no se controlaba, y dañina para los contribuyentes. Si a lo anterior se le añade el elevado gasto provocado, en su mayor parte, por las continuas campañas militares, el resultado es un sistema fiscal insuficiente. En este caso, los gobernantes pueden tomar dos decisiones para cuadrar las cuentas: contraer el gasto o incrementar los ingresos. En el caso analizado se tomó, como norma general, la segunda vía. Se produjo un considerable aumento de la presión fiscal. Según García Sanz (1991), esta pudo pasar de un 5%, a comienzos del siglo XVI, al 15%, durante la siguiente centuria. La Tabla 1.1 muestra la evolución de los ingresos de la Real Hacienda de Castilla en este período.

¹⁹ Tanto el cobro por arrendamiento como por repartimiento favorecían el abuso de los poderosos frente a los humildes, haciendo aún más regresivo el sistema.

Tabla 1.1. Ingresos anuales reales de la Real Hacienda de Castilla

Año	Millones maravedís	Índice
1500	1.575	100
1555-1560	2.442	155
1598-1600	3.373	214,1
1621-1640	5.135	326
1650-1660	4.307	273,5

Fuente: García Sanz (1991).

Nota: No se tienen en cuenta los ingresos de las Indias.

Carlos I recibió de sus abuelos, los Reyes Católicos, una Real Hacienda ordenada y saneada (Garzón 1984; Domínguez Ortiz 1999), al contener el gasto y establecer nuevos impuestos. Pese al legado heredado, Carlos I nunca tuvo suficientes recursos con los que sufragar los gastos de sus campañas militares. Los gastos provocados por el sostenimiento del Imperio, las continuas guerras europeas y la expansión americana le hicieron recurrir a ingresos extraordinarios, dado que los ordinarios apenas bastaban para satisfacer los exiguos gastos ordinarios. No obstante, el monarca intentó poner cierto orden en las finanzas españolas, creando el Consejo de Hacienda en 1523, encargándole el control de los ingresos y gastos del reino. Los principales ingresos provenían de las alcabalas, las tercias, los servicios de las Cortes, los maestrazgos, las cruzadas, los subsidios, las entradas de metales americanos, los derechos de puertos, los almojarifazgos, ciertas rentas especiales de Granada, las minas y las salinas. No obstante, pese a las múltiples fuentes, su rendimiento era más bien bajo, por lo general, siendo, en ciertos casos, muy poco rentable su cobro. Además, la ineficiente gestión tributaria hacía que no siempre llegaran a las arcas públicas todos los recursos recaudados. Uniendo la desproporción del gasto

militar a lo anterior, la Hacienda se muestra claramente insuficiente. Es por ello que el emperador tuvo que endeudarse con los banqueros (Carande 1987), para poder sostener la defensa, y extensión, de la corona.

Carlos I dejó una Real Hacienda calamitosa a su hijo Felipe II, pero con éste empeoró, aún más, la situación. Olvidó su defensa del pueblo cuando era príncipe, en los asuntos relacionados con la tributación, e intensificó la presión fiscal, sobre todo en la segunda mitad de su reinado, cuando el país comenzaba a sentir el estancamiento económico y demográfico y los impuestos seguían creciendo. Buscó que las fuentes de ingresos heredadas rindiesen más, para hacer frente a los crecientes gastos administrativos, militares y de la Corte Real. Para ello incrementó las cantidades a pagar, por ejemplo las alcabalas pasaron a ser más del doble (Sureda 1999), y, también, suprimió, parcialmente, las exenciones fiscales de los nobles y el clero²⁰. Además, introdujo nuevas fuentes de ingresos en el sistema fiscal. Tal es el caso de, entre otros, el servicio de millones²¹, los derechos sobre la exportación de la lana, las confiscaciones a los moriscos, la desamortización eclesiástica y el excusado. Aún con todo lo anterior, los ingresos no cubrían los gastos, por lo que el rey hubo de acudir a arbitrios tales como la venta de oficios, pueblos y rentas o los juros y asientos. El resultado de esta política fue que parte de las rentas quedaron en manos privadas (Domínguez Ortiz 1983) y, por otra parte, el endeudamiento se disparó, haciendo del pago de intereses otro quebradero de cabeza. Ante tales dificultades, hubo tres bancarrotas de la Hacienda Real en el reinado de Felipe II. En la primera, 1557, se suspendieron los pagos pero hubo un reconocimiento de deuda a pagar en el futuro. Pero en ninguna las dos siguientes, 1575 y 1596, se respetaron

²⁰ No obstante, estos estamentos tenían por costumbre, en la medida de lo posible, trasladar estas cargas a los más humildes.

²¹ Que afectaba a los productos de primera necesidad.

las deudas, con la consiguiente pérdida de confianza por parte de los prestamistas internacionales hacia la corona española.

Cuando Felipe III llegó al trono se encontró ante una Hacienda caótica. En sus primeros años de reinado, la creciente necesidad de fondos para financiar la guerra en Flandes y el hecho de que la mayor parte de las rentas hubieran sido vendidas por anticipado, provocaron que el endeudamiento aumentase considerablemente. En 1607 la situación se hizo insostenible, por lo que el monarca recurrió al “Medio general”, consistente en apropiarse de las rentas y reconocer las deudas con juros (Garzón 1984). La escasez de medios fue clave a la hora de firmar la tregua con los holandeses en 1609. Esto, unido a la paz con Francia e Inglaterra, favoreció el equilibrio de las finanzas públicas durante el resto del reinado. Con un menor gasto militar no era necesario imponer nuevos tributos a la población, por lo que el tercer Felipe se contentó con las figuras heredadas. Sí que intentó simplificar el sistema tributario estableciendo un impuesto único sobre la harina, pero la tentativa fracasó. Por último, es reseñable que, a pesar de no haber introducido ningún impuesto nuevo, provocó inflación al alterar la moneda de vellón, aumentando su valor nominal. Como denunció Mariana (1987), este incremento de precios es, en la práctica, un impuesto.

Finalmente, en el reinado de Felipe IV el desorden hacendístico llegó a su punto cumbre. Al estrenar el trono se encontró con la guerra de los Treinta Años, lo que elevó, de nuevo, los gastos militares, devolviendo la insuficiencia al sistema. Dado que las rentas se habían vendido con anticipación y el crédito internacional estaba bajo mínimos, las salidas que se encontraron fueron las ventas de pueblos y oficios, las alteraciones monetarias, el incremento de los impuestos ya establecidos, como las alcabalas o los millones, y la incorporación de nuevas figuras tributarias, como los donativos, la media anata de oficios y el derecho sobre el papel sellado. Con tantas cargas, el sistema fiscal

lastró la economía, al restringir considerablemente la oferta y la demanda. Pero ni con todo lo anterior se pudo hacer frente a los cuantiosos gastos, de ahí que la Real Hacienda quebrara en 1627, 1647, 1652, 1662 y 1663.

Teniendo en cuenta lo expuesto a lo largo del apartado, no parece extraño que los integrantes de la Escuela de Salamanca muestren su interés y preocupación por las cuestiones fiscales. Siendo, como eran, agudos observadores de su entorno, no dejaron de darse cuenta de la insuficiencia y el desorden del sistema, la regresividad del mismo, el abuso en el cobro, la corrupción en la gestión y otras muchas características manifiestamente mejorables.

1.4. Análisis comparativo de la doctrina fiscal de la Escuela de Salamanca

Los miembros de la Escuela de Salamanca considerados en el análisis son Francisco de Vitoria (1483-1546), Bartolomé de las Casas (1484-1566), Martín de Azpilcueta (1492-1586), Domingo de Soto (1494-1570), Fernando Vázquez de Menchaca (1512-1569), Diego de Covarrubias (1512-1577), Juan Blas Navarro (1526-1595), Luis de Molina (1535-1600), Juan de Mariana (1536-1624), Pedro de Aragón (1546-1592), Francisco Suárez (1548-1617), Pedro de Valencia (1555-1620) y Juan de Lugo (1583-1669). Ninguno de estos trece autores realizó un estudio específico del sistema fiscal, eran otros sus objetivos al tratar los impuestos. No obstante, cada uno realizó su aportación, y entre todos dejaron un esbozo de un sistema impositivo coherente y cohesionado²². En la comparación de las ideas tributarias de estos escolásticos con los principios impositivos modernos es importante no caer en anacronismos con el fin de

²² Coherente con el régimen monárquico absolutista y la sociedad estamental en que vivieron y cohesionado entre los miembros de la propia Escuela de Salamanca.

evitar un análisis ahistórico. Los escolásticos salmantinos vivieron en los siglos XVI y XVII en una sociedad con instituciones muy distintas de las actuales. Sirva como ejemplo el paso, desde entonces hasta ahora, de una sociedad absolutista, estamental y feudal a otra regida por los principios democráticos, parlamentaristas y capitalistas.

Antes de analizar la visión que tenían los escolásticos sobre los tributos, es necesario realizar una breve exposición del marco de comparación. El pensamiento económico clásico, cuyo principal exponente es Adam Smith²³, recogió, a lo largo de su tradición, una serie de exigencias para calificar como “bueno” un sistema fiscal. Estas consistían en lograr una recaudación suficiente, equidad en el reparto de la carga, minimizar el efecto sobre la eficiencia del mercado, favorecer la estabilidad y el crecimiento del sistema, ser un sistema justo y comprensible, y economicidad en la gestión tributaria (Buchanan 1968; Musgrave y Musgrave 1994). La aportación alemana al análisis de estos principios, en la segunda mitad del siglo XIX, supuso engrosar su número. Así, Adolph Wagner expuso nueve principios: suficiencia, flexibilidad, selección de las fuentes sobre las que se aplica el impuesto, elección del tipo de tributo, generalidad, equidad, certeza, comodidad y economicidad (Valle 2001). Recogiendo y ampliando todas las anteriores aportaciones, Fritz Neumark publicó en 1970 sus *Principios de la imposición*. En esta obra, basándose en los países más prósperos del momento, Estados Unidos y gran parte de Europa occidental, expone las guías que, según él, deben regir el sistema tributario. Asienta los principios sobre cinco fines básicos: la justicia, la eficiencia asignativa, la estabilidad, el desarrollo económico y la eficacia de la técnica tributaria. Para lograr estos objetivos, un sistema impositivo deberá desarrollarse a partir de los dieciocho principios que propone el hacendista alemán:

²³ Los cuatro cánones de la tributación según Smith (2005) son la economicidad, la certeza, la comodidad y la justicia.

1. Principios presupuestario-fiscales: Suficiencia; Capacidad de adaptación.
2. Principios político-sociales y éticos: Generalidad; Igualdad o equidad horizontal; Capacidad de pago; Redistribución.
3. Principios político económicos: Evitación del dirigismo fiscal; Mínimo impacto sobre las decisiones de los agentes; Mínimo impacto sobre la eficiencia del mercado; Flexibilidad activa; Flexibilidad pasiva; Favorecer el crecimiento económico.
4. Principios jurídico-tributarios y técnico-tributarios: Congruencia y sistematización; Transparencia; Factibilidad; Continuidad; Economicidad; Comodidad.

El marco de comparación considerado, para las ideas fiscales de la Escuela de Salamanca, será el expuesto por Neumark (1994), dado que tras él la literatura se ha centrado en discutir sobre la importancia relativa de los distintos principios, pero no se han aportado nuevos esquemas diferentes al del hacendista alemán.

Los integrantes de la Escuela de Salamanca no tuvieron como meta de sus observaciones el estudio de la Economía, ni de la Hacienda en este caso concreto. Pero, aún con el fin de dar consejos a fieles y confesores sobre ciertas conductas, realizaron valiosas aportaciones en materia fiscal. Como paso previo a la comparación entre los principios impositivos de Neumark y las reflexiones de la Escuela, es necesario exponer tres ideas interrelacionadas y básicas para comprender adecuadamente su doctrina fiscal.

La primera es la obligación en conciencia del pago de impuestos. La opinión general es que el individuo está obligado en conciencia a pagar un impuesto si este es justo. Vitoria señala que constituye pecado mortal no satisfacer la obligación en este

caso²⁴. De la misma opinión son Blas Navarro (Peset 1984) y Covarrubias (1957). La obligación en conciencia, que también comparten Soto, Azpilcueta, Molina, Valencia, Suárez (1967) y Lugo, se basa en el derecho natural como recogen Molina (Higuera 1963) y Suárez²⁵. Pero el hecho de que sea una obligación moral no impide que se pueda imponer una pena en caso de no cumplir la obligación. Así lo recogen Covarrubias²⁶ y Suárez (1967), quien aclara que la pena no exime de la obligación del pago. Conociendo lo anterior, en caso de fraude se estaría obligado a restituir lo defraudado (Azpilcueta 1554; Covarrubias 1957). Si el impuesto fuera injusto, no se estaría obligado a su pago, como señalan Azpilcueta (1554), Covarrubias²⁷ y Suárez (1967). En esta situación, se debe devolver lo cobrado²⁸. El último escenario posible es el de la duda sobre la justicia del tributo. En este caso no se está obligado al pago, si la duda es fundada, salvo en el caso de que se dude sobre un incremento de un impuesto antiguo, dado que se deberá pagar lo que era costumbre y sólo se podrá obviar el incremento.

La segunda idea es la cadena de razonamientos que se ocupa de la vida en sociedad, el poder público y la propiedad. En este punto habrá menos cohesión entre los componentes de la Escuela, pero no hay ninguna duda de que parten de la misma base.

²⁴ En palabras del maestro “la aportación de los tributos que se consideran necesarios para la defensa de la república y para otras funciones públicas... si alguno no pagase ese tributo pecaría mortalmente” (Higuera 1963).

²⁵ “Es el tributo una obligación de justicia, obligación basada no en una nueva y generosa donación sino en el derecho natural, por el cual estamos obligados a dar a quien trabaja su paga y a quien gobierna ayuda para mantener las cargas de su cargo” (Suárez 1967).

²⁶ “La ley humana, aunque sea civil, puede obligar al transgresor bajo pecado mortal y al mismo tiempo condenarle a una pena, de tal modo que el transgresor quede sujeto al mismo tiempo a la culpa y a la pena, porque la pena no se opone a la culpa ni existe entre ambas ningún antagonismo” (Covarrubias 1957).

²⁷ “Si los tributos son injustos, o por provenir su imposición de quien no tiene derecho a ello, o por ser impuestos por el príncipe más allá de lo que es necesario para las exigencias del gobierno, no hay obligación en el fuero de la conciencia de pagarlos y se podrá sin culpa alguna declinar su entrega” (Covarrubias 1957).

²⁸ “Pecan gravemente y quedan obligados a restituir no solo los príncipes que dan tales leyes y perciben tales tributos, sino también los funcionarios que los cobran si les consta de la injusticia” (Suárez 1967).

Consideran que el hombre es un ser social, que muestra una inclinación natural a vivir en comunidad²⁹. Además, coinciden en afirmar que toda sociedad necesita un gobierno que la dirija³⁰, cuyo objetivo sea el bien común (Casas 1984; Suárez 1967; Vázquez de Menchaca 1931). Este poder es otorgado por el pueblo (Barrientos 1978; Covarrubias 1957; Martín 2002; Soto 1967). Pero en esta cuestión se presentan algunas diferencias de interpretación cuando Vitoria, Aragón, Covarrubias y Suárez afirman que el poder civil proviene del derecho natural³¹ mientras que Vázquez de Menchaca lo niega³². Además, pese a que todos reconocen que la sociedad tan sólo cede el poder (Martín 2002; Suárez 1967), pero no el dominio, hay autores como Mariana (1981), Vázquez de Menchaca (San Emeterio 2005) o Aragón (Barrientos 1978) que contemplan el cese del gobierno por parte del pueblo si se llega a la tiranía. También se encuentran distintas posiciones acerca de la capacidad de expropiar los bienes privados por parte del poder civil. Coinciden en que los derechos naturales de los individuos marcan las fronteras de la intervención del poder, pero de nuevo será Mariana el que limite en mayor medida la autoridad del

²⁹ Esta era la postura de Vitoria y Vázquez de Menchaca (Martín 2002). Mariana (1981) dedica el primer capítulo a desarrollar esta idea. También Suárez (1967) la apoya expresando que “el hombre es un animal social y de una manera natural y recta tiende a vivir en comunidad”.

³⁰ “Ser necesario en toda sociedad civil un gobernador que cuide de ella y mantenga a todos los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes” (Covarrubias 1957).

³¹ “La magistratura civil dotada de poder temporal para gobernar a los hombres es justa y muy conforme a la naturaleza humana” (Suárez 1967).

³² “La institución de los reyes reconoce como origen el derecho de gentes, con el fin de evitar las injusticias, los robos, las violencias, ataques, muertes, sediciones y contiendas, frutos de las funestas guerras” (Vázquez de Menchaca 1931).

monarca³³. No obstante, la mayoría considerará que el bien común supone una justificación para la expropiación (Barrientos 1978)³⁴.

La tercera y última se centra en las condiciones que debe cumplir un impuesto para ser justo. Se pueden dividir en cuatro: que el tributo sea establecido por la autoridad con poder para ello (causa eficiente), que su fin sea el bien común (causa final o justa), que sea general y proporcional (causa formal), y que se respeten las exenciones de la nobleza y el clero, cuando sean legítimas, y de los pobres, en todo caso. Estos cuatro principios son reconocidos unánimemente por la Escuela de Salamanca. Pero hay autores, una minoría, que también consideran necesario el consentimiento del pueblo³⁵ y que no se graven indirectamente los bienes de primera necesidad familiar ni los de uso agrícola³⁶. Parece haber acuerdo en que la autoridad con potestad para establecer tributos será la más alta de la nación. Por lo que dependerá del tipo de régimen político que tenga cada territorio. Así, se reconoce que poseen esta autoridad los emperadores, reyes, príncipes, papas, concilios, ciudades libres o la costumbre antigua, según el caso (Higuera 1963; Peset 1984)³⁷. En relación al bien común, este debe basarse en la defensa, la justicia y la búsqueda de prosperidad³⁸. Por último, reconocen la generalidad y proporcionalidad³⁹ del

³³ “El rey no sea señor de los bienes de cada cual”, “si el rey no es señor de los bienes particulares, no los podrá tomar todos ni parte de ellos sino por voluntad de cuyos son” y “el príncipe no es señor, sino administrador de los bienes particulares” (Mariana 1987). Mariana (1981) llega a afirmar que “sólo se pueden establecer nuevos impuestos y promulgar leyes con la voluntad del pueblo”.

³⁴ Por su parte, Vázquez de Menchaca (1931) añade el pago de una indemnización al bien común para aprobar la expropiación.

³⁵ “Que conforme a derecho y justicia se debe hacer, que es tomar el beneplácito del pueblo para imponer en el reino nuevos tributos y pechos” (Mariana 1987). En contra de la opinión de Mariana, Suárez (1967) cree que “el consentimiento del reino no es necesario para los tributos”.

³⁶ Blas Navarro en Peset (1984).

³⁷ Nada dice la Escuela de Salamanca sobre las Cortes, que desempeñaban un papel fundamental en lo relacionado con los impuestos en España, Fortea (1990a y 1990b).

³⁸ Esta afirmación no deja de parecerse a la realizada por Smith (2005) cuando determina que las funciones del sector público son asegurar la defensa y la justicia y llevar a cabo las obras públicas importantes y que

impuesto para que sea justo. No obstante, si las exenciones sobre clero y nobleza son justas, a lo que habría que añadir la de los pobres que siempre lo es, se falta a la proporcionalidad si se les obliga al pago. Eso sí, su exención nunca debe obligar a otros a pagar más (Barrientos 1998).

Teniendo presentes las tres ideas apuntadas, se puede realizar el análisis comparativo entre las ideas tributarias de la Escuela de Salamanca y los principios tributarios modernos de Neumark, evitando así un enfoque anacrónico. Para ello, se irán exponiendo los principios en los que coinciden total o parcialmente, en el mismo orden que los enumeró Neumark.

El primero de los principios del hacendista alemán, la suficiencia, ya era reconocido por los miembros de la Escuela de Salamanca como necesario para el sostenimiento del gobierno⁴⁰ y, por ende, como se ha visto, de la sociedad. Por su parte, Mariana⁴¹ lo complementó y aseguró, al proponer el equilibrio presupuestario, reduciendo los gastos públicos al mínimo posible dentro del cumplimiento de las funciones públicas, e imponiendo los tributos mínimos que cubran esos gastos⁴².

no sean asumidas por la iniciativa privada. Pero no debe sorprender que la Escuela de Salamanca y el economista escocés coincidan en este y otros asuntos. Gómez Rivas (2004 y 2005) detalla por qué caminos llegaron las ideas de la Escuela hasta Smith.

³⁹ Entendida en doble sentido. Por una parte, debe haber proporción entre ingreso y gasto público. Por la otra, proporcionalidad en la carga sobre la población.

⁴⁰ “Si dicho príncipe no estuviera suficientemente dotado con proporcionadas rentas, ciertamente le sería lícito el exigir de los ciudadanos lo que falta para su adecuado sustento, o para los gastos desmesurados de las guerras, para la fortificación de ciudades, para salarios de los jefes y estipendios de los soldados y para cosas semejantes” (Vázquez de Menchaca 1931).

⁴¹ “Nuestro cuidado principal debe consistir, como se ha dicho, en que estén nivelados los gastos con los ingresos” (Mariana 1981).

⁴² “Procurará que los impuestos sean sólo los necesarios para conservar la paz y mantener la guerra” (Mariana 1981).

Respecto a la generalidad del sistema tributario, en principio parecen afirmar que todos deben contribuir a sostener las cargas. Así lo hacen Molina (Gorosquieta 1972), Valencia⁴³ y Casas (1984). Pero no se debe olvidar que a continuación matizan esta universalidad con varias exenciones. La primera afecta a los pobres, ciegos y ancianos⁴⁴. La segunda al clero (Suárez 1967), si bien este estamento no se encuentra totalmente liberado del pago de impuestos, ya que estaba obligado al pago de tributos extraordinarios y por realizar cualquier acto mercantil (Gorosquieta 1972; Peset 1984). La tercera exención era la de los nobles⁴⁵, que también debían pagar por realizar negocios. Conviene recordar que tanto la nobleza como el clero estaban exentos si cumplían sus funciones, es decir, si contribuían a la defensa del reino y a la salvación espiritual, respectivamente. De modo que, teniendo en cuenta todas las exenciones, lo que en un primer lugar se presentaba como una contribución universal va perdiendo esta propiedad, no pudiendo considerarse que se cumpla el principio de generalidad expuesto por Neumark.

El principio de capacidad de pago, es recogido en el mismo sentido en que lo hace Neumark por Blas Navarro (Peset 1984), Soto⁴⁶, Molina y Suárez (1967). En general, toda la Escuela coincide en este aspecto, entendiendo que se falta a la justicia distributiva si se hace pagar al pobre más que al rico, o igual que a este. En este sentido, argumentan que la imposición indirecta sobre artículos de primera necesidad no guarda la proporcionalidad

⁴³ “Que las cargas públicas se repartan generalmente” (Valencia 1994).

⁴⁴ Según Lugo, Soto y Suárez (1967).

⁴⁵ Mariana (1981) y Soto (1967). La herencia de la exención de la nobleza conoció dos posturas dentro de la Escuela de Salamanca. Por un lado, Molina y Mariana defendían su carácter hereditario. Los demás consideraron que era un privilegio personal que finalizaba con la muerte del portador.

⁴⁶ “Los tributos, más que sobre las personas, han de imponerse sobre las riquezas, posesiones y negocios; es decir: cada uno debe de pagar tanto más cuanto más abundantes riquezas posea, y más ganancias reporta y no cuanto más necesita” (Soto 1967).

debida, dado que perjudicará más al pobre que al rico (Gorosquieta 1972), por lo que recomiendan que no se recauden fondos de esta manera.

La postura de la Escuela sobre la redistribución del sistema tributario queda claramente reflejada en los escritos de Aragón, Mariana y Valencia. El primero basa este principio en que el derecho natural obliga a distribuir las riquezas⁴⁷. Mariana fue quien más extendió el poder redistributivo del sistema impositivo. Así, pide que se graven menos los bienes de primera necesidad y, en su lugar, se incremente la presión fiscal sobre los artículos de lujo⁴⁸. No obstante, Neumark no se refirió a ello mediante la imposición indirecta, prácticamente imposible de conseguir, sino a través de la directa. Por lo que en este caso la Escuela de Salamanca tampoco coincide con el sentido actual del principio. Por último, Valencia (1994), disertando sobre los impuestos sobre productos agrarios, señala que no es buena idea gravarlos, ya que perjudican en mayor medida a los pobres⁴⁹.

El mismo Valencia (1994), al analizar determinados impuestos, como los del vino, el aceite o el de la harina, parece preceder a Neumark al pedir que los tributos alteren lo menos posible la producción, ya que distorsionan los costes y desincentivan la oferta. En términos prácticos, está abogando por la mínima interferencia sobre los precios que establecen la estructura de incentivos, base de las relaciones económicas en toda sociedad

⁴⁷ “La autoridad o el juez, tienen obligación, en cuanto custodios y administradores de la justicia de impeler la distribución de dichos bienes, contra la voluntad de los mismo ricos que, por derecho natural, están obligados a distribuir” (Barrientos 1978).

⁴⁸ “Pueden imponerse módicos tributos sobre los artículos de primera necesidad, como el vino, el trigo, la carne, los vestidos de lana y lino, cuando sean ordinarios y no representen un lujo, y para suplir el escaso rendimiento de estos tributos se deben gravar los artículos de puro recreo y lujo” (Mariana 1981). En Fernández (2006) se encuentra una visión general de este tema.

⁴⁹ En la cuestión de la imposición sobre los productos agrarios cabría preguntarse si los maestros escolásticos no actuaron como parte interesada, dada su pertenencia al clero, estamento especialmente afectado por este tipo de tributación.

humana. De manera que se pueden considerar tratados los principios de mínimo impacto sobre la eficiencia de mercado y sobre las decisiones de los agentes, al estar el uno ligado al otro.

Los salmantinos también coinciden con el hacendista alemán en que el sistema tributario debe favorecer el crecimiento económico o, en sus palabras, la prosperidad temporal. De manera que, pese a no entrar en el uso de la política fiscal al estilo keynesiano, vislumbraron la complementariedad entre un sistema tributario justo y un cierto grado de crecimiento⁵⁰.

Sobre la continuidad como principio del sistema, los teólogos-juristas de la Escuela de Salamanca se muestran favorables a que, si las circunstancias que hacen justos los impuestos no varían, el sistema se mantenga estable. Pero en el momento en que la causa que da lugar a los tributos mengüe o se incremente, el sistema debe responder en la misma dirección⁵¹. No obstante, la causa será conocida⁵² y la motivación debe ser suficiente para mantener la justicia. Por tanto, esta guía se muestra bastante similar al principio de continuidad, pero también a los de capacidad de adaptación y flexibilidad activa.

⁵⁰ “Es propio del príncipe regir al pueblo, hacer justicia, alejar a los enemigos, y, por fin, procurar con todas las fuerzas la tranquilidad y prosperidad temporal” (Lesio 1621). Por lo tanto, como señala el mismo Gorosquieta (1971 y 1972) los miembros de la Escuela de Salamanca “estimaron conveniente la intervención del Estado a través de la política fiscal con miras al manteniendo de una economía sana y al logro de la prosperidad económica”.

⁵¹ “La causa es necesaria para que el tributo sea justo, según se ha dicho; luego cesando ella, cesa la justicia, y consiguientemente debe cesar el tributo”.

⁵² “La segunda condición necesaria para que el tributo sea justo es su razón o causa final. Así se dice en las *Decretales*. En estas se indica también que es necesario que la causa sea conocida” (Suárez 1967).

Por último, en relación a la economicidad⁵³, la recaudación fue objeto de gran atención por parte de los seguidores de Vitoria. Se centraron en las personas encargadas del cobro de los impuestos. En esta ocasión, vuelve a ser Mariana (1981) quien se muestra más estricto. Pide que se vigile a quien pretenda agenciarse parte de las rentas públicas para su uso privado y que no se venda la recaudación a los ricos, porque estos cometerán más abusos, con el objetivo de no aumentar la carga que soportan los contribuyentes.

No sería adecuado finalizar aquí el análisis de las aportaciones de la Escuela de Salamanca a la doctrina fiscal sin apuntar que hay otras cuestiones, de gran importancia, en las que dejaron su huella. Cabe destacar el análisis detallado de ciertos tributos como las alcabalas⁵⁴, los millones o el diezmo, por nombrar algunos de los más relevantes. También estudiaron los aranceles, labor en la que sobresalió Mariana, autor que, junto a Valencia y Covarrubias, definió y estudió la inflación como impuesto no votado en Cortes, al calor de la coyuntura económica que por entonces se vivía en España.

1.5. Conclusiones

En el presente capítulo se ha estudiado la doctrina fiscal de los miembros de la Escuela de Salamanca en términos comparativos con los principios fiscales modernos propuestos por Neumark. La principal aportación realizada reside en la identificación y explicación de las similitudes y diferencias de ambas visiones, teniendo siempre presente

⁵³ Puede que la Escuela de Salamanca no se ocupara de este principio de una forma tan extensa como Neumark, sin embargo la preocupación por el coste en la recaudación de los impuestos no les fue ajena.

⁵⁴ Fuera de la Escuela de Salamanca, éste ha sido un impuesto estudiado por otros economistas españoles. Cabe destacar a Uztáriz, citado por ello en *La riqueza de las naciones*: “de ahí que Uztáriz impute a la alcabala la ruina de la industria española” Smith (2005).

la diferencia de cuatro siglos existente entre ellas, con el fin de no caer en errores anacrónicos. La importancia que los sistemas tributarios tienen sobre el mercado y los agentes privados que operan en los mismos, condicionando decisiones como la inversión o el consumo, hace que desde el enfoque económico resulte interesante el presente estudio histórico comparativo. Arrojar luz sobre el condicionante fiscal y su evolución puede facilitar la comprensión del desarrollo de los mercados y del sector público y, con ello, mejorar el análisis de problemas en el presente en este sentido.

Tras el análisis expuesto en el apartado anterior, se puede afirmar que al menos nueve de los dieciocho principios que debe cumplir un sistema tributario moderno, enunciados por Neumark, fueron expuestos durante el siglo XVI y comienzos del XVII por los teólogos-juristas de la Escuela de Salamanca. Estos principios son los de suficiencia, capacidad de adaptación, capacidad de pago, mínimo impacto sobre las decisiones de los agentes, mínimo impacto sobre la eficiencia del mercado, flexibilidad activa, favorecer el crecimiento económico, continuidad y economicidad. La generalidad y la redistribución fueron nombradas, pero al detallarlas se alejaron del significado con que usó los términos el hacendista alemán. Los escolásticos analizados no se preocuparon, o, según el caso, mostraron una opinión distinta, de los otros principios: equidad horizontal, evitación del dirigismo fiscal, flexibilidad pasiva, congruencia y sistematización, transparencia, factibilidad y comodidad. Es fácil ver que de los cuatro grupos de principios tributarios propuestos por Neumark, la Escuela de Salamanca trató todos, pero prestó menos atención a los jurídico-tributarios y técnico-tributarios. Estos posiblemente son los concernientes a las sociedades más modernas, por lo tanto es lógico que fueran los que menos se tuvieron en cuenta hace cuatro siglos.

Estas conclusiones pueden llevar a una reflexión sobre la vigencia de las enseñanzas de los viejos maestros. Sus palabras quizás no son tan lejanas como se podría

pensar bajo la guía del tiempo, o puede que las ideas en torno a esta materia no hayan progresado tanto, al menos no como la práctica. En cualquier caso, se ha mostrado que gran parte de los ingredientes principales de los sistemas tributarios modernos, que condicionan las decisiones que toman los agentes en los mercados, ya estaban en la mente de ciertos hombres en la Edad Moderna, aunque no en la práctica de la Real Hacienda de la época. La doctrina fiscal desarrollada por la Escuela de Salamanca hubiera modernizado la Real Hacienda y, posiblemente favorecido el desarrollo de los mercados, en caso de que hubiese sido puesta en práctica, pero la falta de voluntad política hizo que las ideas no pasaran a los hechos. Se encuentra aquí un buen ejemplo de la dificultad de llevar a la práctica los principios fiscales, cuestión que se ha repetido a lo largo de la historia, provocando que la historia de la Hacienda avance al son que marca la de los estados. No obstante, intentar ir más allá respecto a cómo podría haber afectado su aplicación a la economía española en los siglos XVI y XVII se acerca más a la ficción que a la labor de los economistas, lo que no es óbice para poder reconocer que, al menos, una de las semillas sobre las que han brotado los sistemas fiscales actuales fue puesta en su día por la Escuela de Salamanca, que, por otra parte, fue una escuela económica en sentido pleno.

Capítulo 2.

La relación de largo plazo entre crecimiento económico y gasto público en España, 1850-2000

2.1. Introducción

Este capítulo tiene como principal objetivo examinar la relación de largo plazo existente entre crecimiento económico y gasto público en España durante el periodo comprendido entre 1850 y 2000. Esta cuestión ha sido ampliamente analizada y discutida tanto desde una perspectiva teórica como empírica. Ya en la escolástica tardía se encuentran reflexiones acerca de esta temática. De hecho, la Escuela de Salamanca, más conocida por la teoría monetaria, también centró parte de sus disquisiciones en la forma en que la Hacienda Real debía gestionar los impuestos, cómo debían gastar sus recursos y en cómo lo anterior afectaba a la actividad económica (Gómez Camacho 1998; Perdices de Blas y Revuelta 2011). Desde entonces, la cuestión del gasto público fue objeto de estudio de las diferentes corrientes y escuelas económicas. Entre otros, Adam Smith expuso las funciones que entendía corresponden al sector público (estado liberal) y dónde debían gastarse sus recursos. Por lo tanto, durante los últimos siglos múltiples economistas y hacendistas han contribuido a desarrollar diversas doctrinas y teorías sobre la Hacienda Pública en general y, también, su relación con el crecimiento de las economías.

Centrando la atención en esta última cuestión y, más concretamente, en la dependencia entre gasto público y crecimiento, se encuentra una amplia literatura teórica y empírica, en la que destacan dos interpretaciones generales: una que afirma que el gasto público favorece el crecimiento económico y otra que señala que el crecimiento es el que propicia el incremento en el tamaño del sector público. Estas dos perspectivas han sido matizadas por quienes las defienden, y criticadas por aquellos que no creen en su cumplimiento. No obstante, si se dejan de lado las múltiples variaciones que han sufrido⁵⁵, las dos interpretaciones generales pueden identificarse con los postulados de dos famosos economistas: Keynes y Wagner. La primera teoría, que sitúa la dirección de causalidad del gasto público a la producción, se corresponde con las ideas del economista británico. No es que Keynes fuera el primero en proponer dicha idea, pero el autor británico, junto a algunos keynesianos, ha sido quizás el más notorio en sostener la perspectiva del expansionismo o activismo del sector público para mantener un crecimiento sostenido. Por su parte, la segunda teoría, que invierte la causalidad pasando a ir del crecimiento económico al gasto público puede identificarse con la conocida como ley de Wagner, desarrollada por el hacendista alemán.

Teniendo presente lo anterior, debe indicarse que el contraste de la ley de Wagner (expansión del gasto) para el caso español ya fue abordado anteriormente para períodos más breves y con otras metodologías por Lagares (1975), Villaverde (1983 y 1986), Comín (1985), Jaén y Molina (1997 y 1999) y Jaén (2004). No obstante, el capítulo pretende realizar aportaciones útiles al examinar esta y otras relaciones durante un siglo y medio de la historia económica española (1850-2000), desagregando además el gasto público funcionalmente y considerando los cambios o rupturas estructurales que se han

⁵⁵ Se puede indicar como muestra del desarrollo teórico las contribuciones de Peacock y Wiseman (1961), Baumol (1967) y Niskanen (1971).

producido en el crecimiento económico y el gasto público durante ese período, dada la extensión de las series.

La investigación combina así una amplia bibliografía de la Hacienda española; unas series de datos reconstruidas y elaboradas más recientemente de la renta nacional por Carreras, Prados de la Escosura y Rosés (2005), del sector público por Comín y Díaz Fuentes (2005) y de la población por Nicolau (2005); y unas técnicas cuantitativas basadas en la cointegración, la causalidad y el modelo de corrección de error (MCE).

El capítulo queda estructurado en seis apartados. Tras este primero introductorio se exponen las hipótesis teóricas a contrastar, realizando una breve descripción de las mismas y un repaso de la literatura empírica reciente. El tercer epígrafe se centra en las series y las fases históricas que ha sufrido la economía española a lo largo del siglo y medio analizado (desde el surgimiento del estado liberal moderno a mediados del siglo XIX). Seguido a esto, se presenta la metodología a utilizar. El quinto apartado recoge los resultados empíricos obtenidos. Por último, se exponen las conclusiones obtenidas de la investigación.

2.2. Hipótesis teóricas

En este epígrafe se establece el marco teórico a contrastar empíricamente a lo largo del capítulo. De manera que, como se verá en los dos siguientes apartados, una vez explicadas las bases teóricas se pasará al análisis cuantitativo y cualitativo de las hipótesis, expuestas en este apartado, para el período que va desde el año 1850 hasta el 2000 en España.

La dos hipótesis a contrastar son las siguientes:

H₁: *Existe una causalidad directa y positiva del gasto público en el crecimiento (hipótesis keynesiana).*

H₂: *Hay una causalidad directa y positiva del crecimiento sobre el gasto público (ley de Wagner).*

La primera, identificada como hipótesis keynesiana (Ansari *et al.* 1997), establece que un incremento del tamaño del sector público en general, en términos del gasto, implica un mayor crecimiento económico. Esta es la postura planteada por Keynes (1936 y 1971-1989) para economías con recursos desempleados, que realmente son las de todos los países, al argumentar que incrementos en el gasto público podrían impulsar la economía inyectando poder adquisitivo. Pese a que el economista británico no fue el primero en proponerlo, sin embargo, él y sus seguidores fueron quienes más contribuyeron a extender este enfoque. Siguiendo a Keynes, el gasto público ha sido utilizado como un instrumento exógeno de política económica con el fin de corregir fluctuaciones cíclicas de corto plazo en el PIB y el empleo, al considerarse que podría proporcionar un estímulo a la demanda en caso de recesión, depresión o crisis. Además, la corriente keynesiana considera que las políticas expansivas de gasto e inversión pública pueden utilizarse fuera de un contexto económico negativo, mediante la promoción del crecimiento económico y el bajo desempleo⁵⁶.

Por su parte, la segunda, correspondiente a la ley de Wagner (Wagner 1912 y 1958) o “ley de la expansión de las actividades públicas, particularmente las del Estado”, plantea la relación de causalidad opuesta, donde el crecimiento de la renta a largo plazo

⁵⁶ “Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad” (Keynes 1936).

hará que aumente el gasto público. El hacendista alemán señaló en 1883 las causas para el cumplimiento de la denominada “ley” (Wagner 1912 y 1958; Bird 1971; Timm 1974). Primero, el cambio tecnológico y la cantidad de capital necesaria para llevar a cabo determinadas actividades productivas conllevarían la creación de monopolios privados. El Estado ampliaría su tamaño para neutralizar los efectos de los nuevos monopolios. Por otra parte, si la inversión necesaria para producir algunos bienes es demasiado grande, el sector público podría incrementar su tamaño al ser el único que asuma su provisión. La segunda causa es que el crecimiento económico, con la división del trabajo en la que se basa la industrialización, haría que las relaciones humanas se vuelvan más complejas ya que la expansión industrial suele ir acompañada por el crecimiento demográfico y la urbanización. La comunicación y los conflictos jurídicos se enmarañarían de forma creciente, incrementando los costes y el Estado tendería a sustituir la iniciativa privada en actividades relativas a la protección social y las funciones administrativas. La última razón es el incremento de las funciones públicas redistributivas y educativas ya que, según Wagner, estas constituirían bienes superiores. A lo anterior hay que añadir las condiciones que, según él, debieran darse para el cumplimiento de la ley: crecimiento del PIB per cápita, existencia de instituciones y tecnología favorables al crecimiento y, finalmente, participación política de la población creciente, por medio de un proceso de democratización⁵⁷ relativo. Una última cuestión relevante es el trato que dio al gasto militar. No tuvo en cuenta el gasto bélico como factor explicativo para el crecimiento del tamaño del sector público, ya que consideró que su evolución no respondía directamente a

⁵⁷ Parece que Wagner tenía en mente incrementos relativos de participación democrática, sin establecer ningún nivel deseable específico.

motivos económicos. Este detalle debe servir como justificación del proceder en la contrastación empírica, al no tomar en consideración el total del gasto público⁵⁸.

La literatura que contrasta empíricamente ambas hipótesis, resumida en la Tabla 2.1, acepta en la mayoría de los casos la segunda hipótesis. Como señalan Peacock y Scott (2000), la ausencia de homogeneidad en los resultados es debida a la variedad de países y períodos analizados, sin olvidar las series estadísticas y la desagregación funcional que se ha hecho de las mismas. La metodología también ha evolucionado. Inicialmente se utilizaban regresiones mínimo cuadráticas sobre series temporales, como hicieron Mann (1980), Ram (1987), Courakis *et al.* (1993) y Díaz-Fuentes (1994b). Para España, Lagares (1975), Villaverde (1983 y 1986) y Comín (1985) utilizaron esta misma metodología, aceptando en los cuatro artículos los postulados wagnerianos. Pero los resultados de todas las obras anteriores podrían contener regresiones espurias, tal y como señala Henrekson (1993) basándose en Granger y Newbold (1974). Desde entonces, las herramientas utilizadas al contrastar la ley de Wagner o la hipótesis keynesiana han pasado a ser la cointegración, la causalidad y el MCE. En Oxley (1994), Ansari *et al.* (1997), Chletsos y Kollias (1997), Asseery *et al.* (1999), Biswal *et al.* (1999), Kolluri *et al.* (2000), Chang (2002), Al-Faris (2002), Chow *et al.* (2002), Iyare y Lorde (2004) y Narayan *et al.* (2007) se encuentra una amplia evidencia empírica internacional sobre la distinta suerte que han tenido la ley de Wagner y la hipótesis keynesiana según el período y los países que fueron estudiadas. Estas técnicas fueron aplicadas al caso español por Molina y Jaén (1997 y 1999) y Jaén (2004), rechazando la explicación wagneriana en los dos primeros casos y aceptándola en el último. Finalmente, la reciente aplicación de cointegración, causalidad y MCE en datos de panel en la literatura relativa a la ley de

⁵⁸ La mayor parte de los artículos empíricos presentados en la Tabla 1 consideran el gasto público total, sin descontar el destinado a defensa, al contrastar la ley de Wagner.

Wagner hace que la evidencia empírica aún sea reducida. A nivel internacional se pueden citar los trabajos de Narayan *et al.* (2008), Wu *et al.* (2010), Lamartina y Zaghini (2011) y Díaz-Fuentes y Revuelta (2011).

2.3. Datos y fases históricas

Para poder realizar un análisis cuantitativo correcto es básico contar con unos datos adecuados. Los guarismos que se tomarán en consideración son los correspondientes al PIB (Y), PIB per cápita (Ypc), gasto público estatal sin incluir la defensa (G), gasto público no militar del Estado per cápita (Gpc), todos ellos expresados a precios constantes, y gasto público estatal sin incluir el de defensa como porcentaje del PIB ($\frac{G}{Y}$). También se han considerado los componentes de la clasificación funcional del gasto público, según las siguientes nueve áreas: servicios generales (Gservgen); defensa (no se tiene en cuenta en este estudio); educación (Geduc); sanidad (Gsan); pensiones, Seguridad Social y beneficencia (Gpensegsoc); vivienda (Gviv); otros servicios comunitarios (Goservcom); servicios económicos (Gservecon); no clasificados (Gnoclas). Todas las variables anteriores se consideran para España, a lo largo de un período que se extiende desde 1850 hasta el año 2000. No obstante, no se estudia únicamente el lapso temporal completo en términos generales sino que, además, se divide en varias etapas según los cambios o rupturas estructurales detectados en las series.

Tabla 2.1. Literatura empírica sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento

Autores	Países	Periodo	Metodología	Autores	Países	Periodo	Metodología
Al-Faris (2002)	Países CCG	1970-1997	Cointegración y causalidad	Jaén y Molina (1997)	España	1940-1992	Cointegración y causalidad
Ansari, <i>et al.</i> (1997)	Ghana, Kenia y Sudáfrica	1957-1990	Cointegración y causalidad	Jaén y Molina (1999)	España	1901-1992	Cointegración y causalidad
Asseery, <i>et al.</i> (1999)	Irak	1950-1980	Cointegración y causalidad	Kolluri, <i>et al.</i> (2000)	G7	1960-1993	Cointegración y MCE
Biswal, <i>et al.</i> (1999)	Canadá	1950-1995	Cointegración y causalidad	Lagares (1975)	España	1900-1972	Regresión MCO
Chang (2002)	Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Tailandia, Corea del Sur y Taiwan	1951-1996	Cointegración y causalidad	Lamartina y Zaghini (2011)	23 países OCDE	1970-2006	Panel cointegración

Chletsos y Kollias (1997)	Grecia	1958-1993	Cointegración y causalidad	Mann (1980)	México	1925-1976	Regresión MCO
Chow, <i>et al.</i> (2002)	Reino Unido	1948-1997	Cointegración y causalidad	Narayan, <i>et al.</i> (2006)	China	1952-2003	Panel cointegración y causalidad
Comín (1985)	España	1901-1972	Regresión MCO	Narayan, <i>et al.</i> (2007)	Islas Fiji	1970-2002	Cointegración y causalidad
Courakis, <i>et al.</i> (1993)	Grecia y Portugal	1958-1985	Regresión MCO	Oxley (1994)	Reino Unido	1870-1913	Cointegración y causalidad
Díaz-Fuentes (1994b)	Argentina, Brasil y México	1921-1956	Regresión MCO	Ram (1987)	115 países	1950-1980	Regresión MCO
Henrekson (1993)	Suecia	1861-1990	Cointegración	Villaverde (1983)	España	1964-1979	Regresión MCO

Iyare y Lorde (2004)	9 países del Caribe	1950-2000	Cointegración y causalidad	Villaverde (1986)	España	1958-1982	Regresión MCO
Jaén (2004)	España	1960-1995	Cointegración y causalidad	Wu <i>et al.</i> (2010)	182 países	1950-2004	Panel cointegración y causalidad

Los datos necesarios para llevar a cabo el estudio se pueden consultar en el libro que coordinan Carreras y Tafunell (2005). Entre las completas estadísticas que se pueden encontrar a lo largo de la obra, se utilizan las de la renta o PIB, cuyos autores son Carreras, Prados de la Escosura y Rosés (2005), las de población de Nicolau (2005) y las del sector público elaboradas por Comín y Díaz-Fuentes (2005).

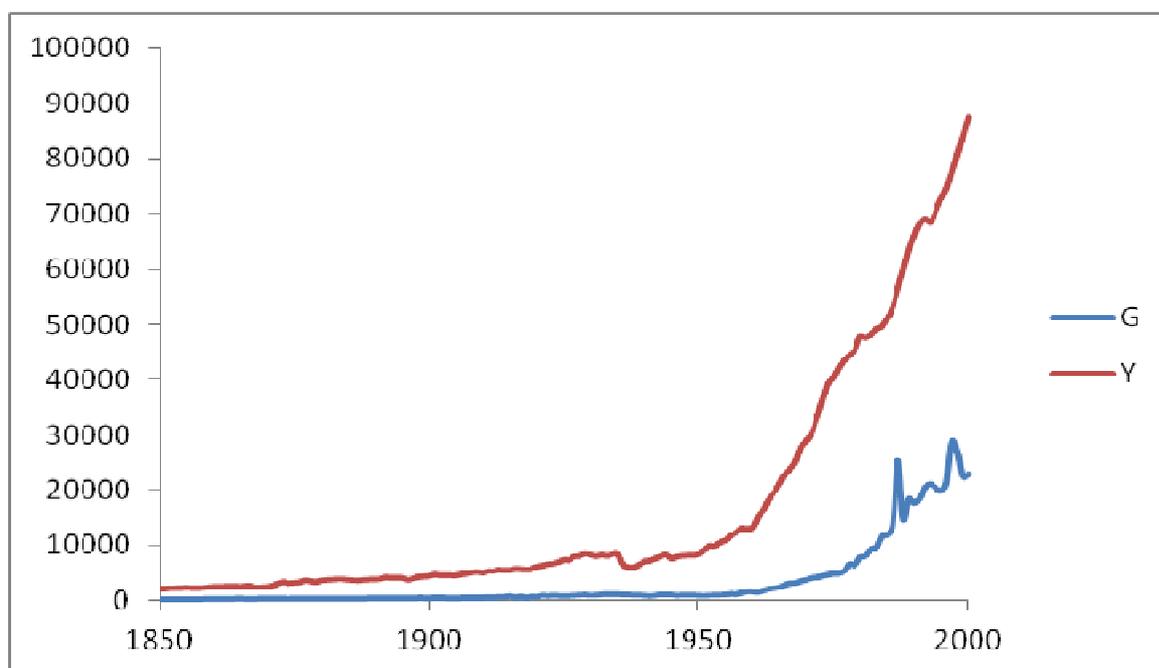
El uso de estas variables viene justificado por el marco teórico expuesto en el apartado anterior. El hecho de que no se limite el análisis al gasto total se explica por la intención de establecer cómo evoluciona cada tipo de gasto, partiendo de la premisa de que no todo el gasto público se comporta de igual forma.

La justificación de por qué únicamente se tiene en cuenta al Estado viene dada por la inexistencia de datos homogéneos para las demás Administraciones Públicas hasta 1958, en el mejor de los casos, y 1979 para las Comunidades Autónomas. Por ello, en un análisis de tan largo plazo como el presente se tomará en consideración únicamente al Estado. En cualquier caso, resulta interesante estudiar la evolución del peso económico del Estado a lo largo del período y su relación con el crecimiento, ya que durante gran parte del mismo acaparó la mayoría de los recursos públicos. Según Comín (1999), en torno a 1860, el gasto público estatal suponía el 83% del total de las Administraciones Públicas. Unas dos décadas después su peso caía hasta el 71% (García García y Comín 1995). Nadal *et al.* (1994) afirman que en el período de entreguerras se mantuvo como las tres cuartas partes del gasto público administrativo. Entre 1959 y 1966 su importancia menguó levemente, situándose en el 70% (Comín y Díaz Fuentes 2005). Desde entonces, el peso del gasto público del Estado sobre el total de las Administraciones Públicas no ha dejado de descender, debido principalmente al desarrollo de la Seguridad Social y, posteriormente, de las Comunidades Autónomas (Jaén y Molina 1996). Por otra parte, se parte de 1850 como inicio del estudio dado que fue el año en que se aprobó la Ley de Contabilidad

Pública que permitió elaborar unos datos aceptablemente homogéneos de las series de gasto público estatal, Comín y Díaz Fuentes (2005).

Puede ser útil describir brevemente, con un apoyo gráfico, los principales agregados que se van a estudiar. La Figura 2.1 muestra la evolución del PIB (Y) y del gasto público efectuado por el Estado una vez descontados los gastos de defensa (G). En cuanto al PIB, llama la atención su lento incremento desde 1850 hasta 1960, con el bache de la guerra civil. A partir de esa fecha la tendencia cambia radicalmente, entrando en una época de crecimiento económico superior al de los países europeos (Carreras y Tafunell 2006). Sobre el gasto estatal, se puede decir que también crece lentamente, en este caso hasta la llegada de la democracia.

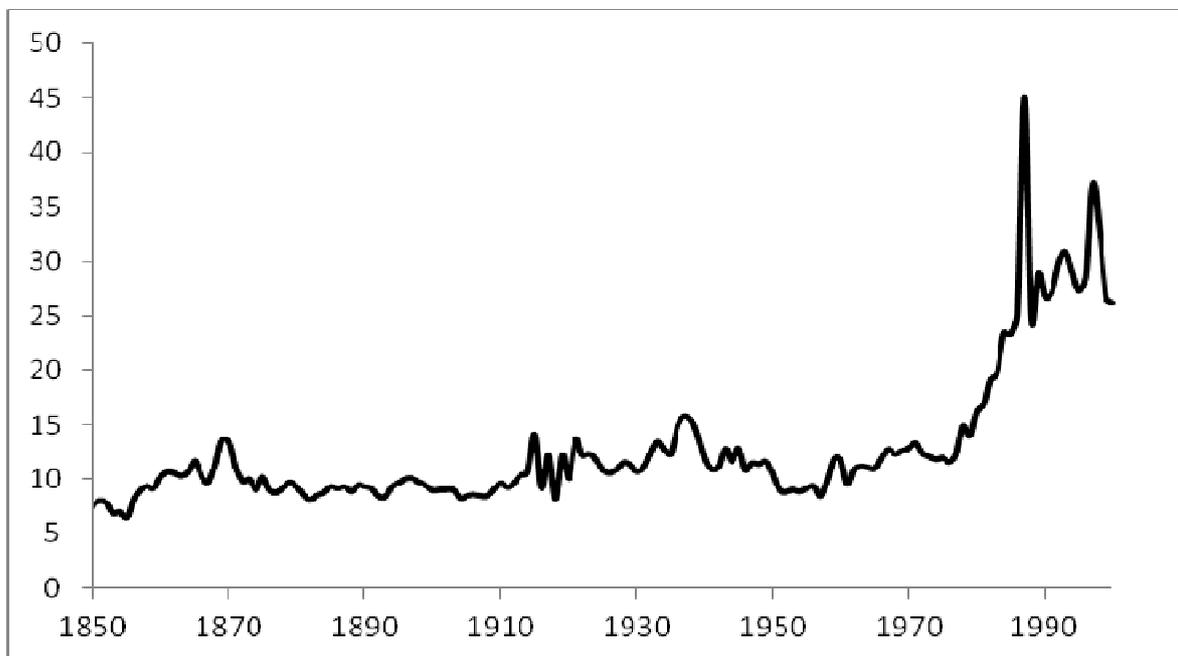
Figura 2.1. PIB y gasto no militar del Estado (miles de millones de pesetas de 1995)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comín y Díaz Fuentes (2005).

La Figura 2.2 ilustra la evolución del peso del gasto público civil del Estado ($\frac{G}{Y}$) en el siglo y medio considerado. Se observa como en 1850 el tamaño del Estado, medido a través del gasto, era del 5% del PIB. A pesar de aumentar hasta cerca del 10% y caer bruscamente por debajo del nivel inicial con la Restauración borbónica, se puede decir que, en líneas generales, el peso del Estado en la economía se mantuvo estable entre el 5 y el 10% hasta la década de los 60, con la excepción de la guerra civil. Desde entonces, y sobre todo en el periodo democrático, el tamaño del Estado creció aceleradamente, llegando hasta aproximadamente el 35% del PIB poco antes del año 2000, para caer en los años siguientes al 25% iniciado el proceso de descentralización.

Figura 2.2. Peso del gasto público estatal no militar sobre el PIB (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Comín y Díaz Fuentes (2005).

Dada la extensión del período examinado se ha realizado una división por subperíodos en base a los principales cambios significativos en las series del PIB y gasto público expresados en logaritmos. Para determinarlos se ha utilizado el test de Chow, que asume la hipótesis nula de que no hay cambio estructural. La Tabla 2.2 muestra como resultado cambios estructurales en 1874, 1917, 1936, 1959 y 1978⁵⁹, por lo que se pueden considerar seis subperíodos con características diferenciadas. Es destacable la similitud de estos resultados con los encontrados por Prados de la Escosura (2007), tanto para los periodos como para la tasa de crecimiento media anual del PIB presentada en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2. Tasa de crecimiento acumulativa anual (%) del PIB y del gasto público estatal no militar y test de Chow

Periodo	Y	G	Año de cambio estructural	Test de Chow
1850-1874	1,675	1,059		
1875-1917	1,325	2,794	1874	10,137***
1918-1936	0,907	5,998	1917	8,542***
1937-1959	3,472	1,474	1936	8,647***
1960-1978	6,963	8,836	1959	32,797***
1979-2000	3,177	6,803	1978	46,172***

Nota: *** significativo al 1%, ** al 5% y * al 10%

La primera característica que se puede destacar del subperíodo inicial, 1850-1874, es la modernización de la economía española y su proceso de convergencia con Europa, al

⁵⁹ Los años de ruptura, en constante o tendencia, encontrados endógenamente a través del test de raíz unitaria de Lee-Strazicich (Lee y Strazicich 2003) en las series de gasto público, PIB y el ratio formado por ambas son 1876, 1918, 1942, 1958 y 1976, años muy cercanos a las rupturas estimadas.

menos desde 1855 (Comín 1993). Quizás fuera más correcto situar el inicio del análisis en 1845 que en 1850, con la reforma tributaria de Mon-Santillán (Beltrán 1966; Fontana 1980; Comín y Vallejo 1996; Carreras y Tafunell 2006; Comín y Díaz Fuentes 2007), que sustituyó la Hacienda Real del Antiguo Régimen por una Hacienda liberal. Con este cambio, el Estado pasó a detentar el monopolio fiscal, dejando a los municipios y provincias unos ingresos mucho más bajos que los necesarios para cumplir sus obligaciones⁶⁰. El Estado se ocupó de proveer el orden interno, la paz externa y unas infraestructuras adecuadas, siguiendo los preceptos clásicos de Adam Smith (2005). Sin embargo, no pudo llevar a cabo su misión eficientemente, ya que la Hacienda sufrió una insuficiencia crónica. La Deuda pública contribuyó a esta situación al acaparar más de una cuarta parte del gasto público, pese a los arreglos de la Deuda de 1851 y 1867 señalados por Comín y Díaz Fuentes (2007). Otro rasgo liberal del sector público fue la privatización de empresas públicas. Si bien no fue un proceso completo ya que el Estado se guardó algunas empresas y monopolios para asegurarse más ingresos (Serrano 1996). Pese al crecimiento económico, la mayor industrialización y construcción de infraestructuras y el desarrollo del sistema financiero, los beneficios de las reformas dejaron de lado a gran parte de la población, en su mayoría campesinos y obreros, lo que acabó siendo una de las causas del cambio de régimen en 1868. Durante el Sexenio Democrático se incidió en las políticas liberales, sobre todo en materia de comercio exterior, con el arancel de Figuerola de 1869, y se unificó el sistema monetario al otorgar el monopolio emisor al Banco de España. Finalmente, en 1874 se produjo la Restauración borbónica, poniendo fin a esta primera fase.

⁶⁰ Sanidad y educación entre las más importantes. Por otra parte, la desamortización de 1855, durante el Bienio Progresista, dejó aún menos recursos al sector público local.

En los años que van desde 1875 hasta 1917 España alternó épocas de mayor crecimiento relativo que sus vecinos (1875-1890 y con la Primera Guerra Mundial⁶¹) con otras de menor dinamismo (1890-1913). A partir de 1891 la situación comenzó a girar hacia el proteccionismo al establecerse un nuevo arancel, intensificándose esta tendencia tras la derrota militar de 1898 en Cuba y Filipinas. Esta dio origen a dos importantes procesos. El primero es el regeneracionismo, que promovía, entre otras cuestiones, la construcción pública de infraestructuras y viviendas y la mejora de la educación y la sanidad (Comín 1992), de ahí el incremento del gasto público en estas partidas. El segundo supuso la vuelta de capitales españoles invertidos en las posesiones coloniales. Según Sánchez-Albornoz (1985), este retorno contribuyó al desarrollo del sistema bancario. En el comercio exterior se sucedieron aranceles, como los de 1896 y 1906, que buscaban desincentivar las importaciones. Esta política no fue más que una de las nuevas medidas nacionalistas en materia económica, que se justificaron por la crisis en la agricultura, la minería, la siderurgia y el sector textil algodonero. Prueba de ello son las leyes, y otras normas, aprobadas en 1907, 1909 y 1917 con el fin de fomentar la producción industrial nacional. En este último año se produjo la primera huelga general en España, siendo patentes las tensiones sociales acumuladas durante el crecimiento acelerado generado por la Primera Guerra Mundial en España y el comienzo del fin de este impulso económico. En el total del período hubo crecimiento, pero fue irregular y exiguo. En lo que respecta al Estado, este basó su intervencionismo en la acción legislativa, además de en el incremento de su peso directo en la economía. Una de las principales funciones que cubrió fue la ampliación y mejora de las infraestructuras. La reforma tributaria de Fernández Villaverde (Comín 1987; Solé 1999; Comín y Díaz Fuentes 2007) en 1900 intentó solucionar la insuficiencia crónica del sistema fiscal que no se había solventado con los arreglos de la

⁶¹ La neutralidad favoreció las exportaciones, con el consiguiente logro de beneficios extraordinarios para las empresas y la economía en general.

Deuda de 1876 y 1881 (Comín 2010). Lo consiguió hasta 1909, cuando estalló la guerra en Marruecos y se volvió al déficit. Flores de Lemus quiso solventar las carencias de la Hacienda pero, dado que las dificultades políticas le impidieron llevar a cabo un cambio importante, tuvo que conformarse con programar pequeñas variaciones que, unidas, supusieran una transformación relevante, la reforma silenciosa (Beltrán 1966; Comín 1987).

Entre 1918 y 1936 es posible diferenciar dos patrones de crecimiento. El primero, hasta 1929, permitió seguir la senda de la convergencia con otras naciones más prósperas, mientras que a partir de ese año la economía española volvió a distanciarse de los países más desarrollados. En lo relativo al sector público, siguiendo la tendencia previa de intervención y apoyo a la producción industrial, se creó el Comité Regulador de la Producción Industrial en 1926, encargado de dar los permisos para ampliar y crear nuevas industrias. Este órgano desincentivó la competencia, perjudicando el crecimiento y la innovación tecnológica. La intervención pública, incrementada durante la dictadura de Primo de Rivera, se mantuvo con la llegada de la Segunda República (García Santos y Martín Aceña 1990; Martorell y Comín 2002), si bien varió cualitativamente. Por otra parte, pese a la brevedad e inestabilidad del período republicano se llevaron a cabo ciertas reformas en la Hacienda, como la de Carner en 1932.

La guerra civil y la posterior autarquía marcaron el desarrollo del intervalo temporal que va de 1937 a 1959. El crecimiento económico fue casi nulo hasta 1950, incrementándose el diferencial de renta por habitante con los países desarrollados, pese a que estos soportaron el conflicto bélico más destructivo de la historia contemporánea. En la década de los 50 la economía española recuperó la senda del crecimiento. El Estado perdió relevancia sobre el total de la producción, como se observa en la Tabla 2.2, cuando en el resto de Europa se dio el caso contrario. También varió la composición del gasto

público, al aumentar el militar en detrimento del destinado a servicios sociales y económicos (Comín 1992). La reforma tributaria de Larraz, (Comín 2002) en 1940, adaptó la Hacienda a la nueva situación y consiguió la suficiencia del sistema. Otro hito relevante en el sector público fue la creación del Instituto Nacional de Industria (Comín 1996; Carreras y Tafunell 2006) en 1941. Los últimos dos elementos y la política económica general del período se dirigieron hacia la autarquía. Los efectos del aislamiento y del alto intervencionismo fueron la falta de inversión privada y pública, la prácticamente nula capacidad para incorporar avances tecnológicos, el debilitamiento de la demanda interna, la escasez de energía, abonos y alimentos, el racionamiento⁶², la inflación y la ineficiencia asignativa, entre otros. En suma, la autarquía cercenó el crecimiento económico, necesario para la recuperación, tras la contienda militar. A partir de los 50, España fue abandonando progresivamente el aislamiento internacional⁶³. Poco a poco se fue haciendo patente el deseo de abrirse a la economía internacional. Así, en 1957 se llevó a cabo la primera reforma tributaria de Navarro Rubio (Comín 2002), como uno de los pasos previos al Plan de Estabilización de 1959 (Fuentes Quintana 1984; Carreras y Tafunell 2006).

Entre 1960 y 1978 se puede situar la etapa del crecimiento acelerado en la economía española. Comín (1993 y 1996) y Vallejo (2002) señalan que las principales causas de este progreso son el cambio estructural productivo, con una importante industrialización, y la liberalización económica, tanto interna como externa, que favoreció la inversión extranjera, el avance tecnológico, las mejoras organizativas empresariales y la importación de bienes necesarios para el desarrollo. Pese al avance liberalizador aún subsistió una fuerte intervención, encauzada por tres planes de desarrollo cuatrienales

⁶² Con él surgió el mercado negro, desapareciendo en 1952 al eliminarse las cartillas de racionamiento.

⁶³ Reapertura de las relaciones con Estados Unidos y fin del bloqueo de la ONU en 1950 y entrada en el FMI, el BIRD y la OECE entre 1958 y 1959 (Comín 1996).

(Carreras y Tafunell 2006), que pudo restar parte del crecimiento potencial. El gasto del Estado comenzó a perder relevancia, lentamente, en el sector público por el auge de la Seguridad Social tras la aprobación de la Ley de la Seguridad Social en 1967. El gasto público creció más que en los países europeos, focalizándose en las infraestructuras, la vivienda, la educación, los servicios económicos y la Seguridad Social (Comín 1992 y 1993). En 1964 Navarro Rubio llevó a cabo una segunda reforma fiscal, solo siete años después de la primera. En cuestiones internacionales, pese al Plan de Estabilización, en 1960 se estableció un arancel proteccionista. Pero un año después, España aceptó reducirlo al firmar el GATT, si bien trasladó la protección a otro tipo de barreras. En 1970 se firmó un acuerdo preferencial con la CEE (Tortella 1994), germen de la futura integración. Finalmente, en 1977 se aprobó la reforma fiscal, diseñada por Fuentes Quintana (Albi 1996), base de la Hacienda democrática, régimen al que se llegó tras la aprobación de la Constitución de 1978.

Finalmente, en lo que respecta al período democrático más reciente, pueden distinguirse dos etapas. Primero una de crisis y divergencia con Europa, hasta 1984. La crisis, de escala mundial, tuvo su origen en el alza de precio del petróleo. Pero en España fue más dura que en otros países por dos motivos: la industria creada en la década anterior era muy vulnerable a las variaciones en los precios de las materias primas; por otro lado, la adopción de medidas para retrasar la crisis, por motivos políticos, provocó el endurecimiento de la misma. Una de las consecuencias de la crisis fue el proceso de reconversión industrial llevado a cabo en la década de los 80. La segunda etapa es de crecimiento más estable, con la excepción de la crisis de principios de los 90, y de convergencia con los países desarrollados vecinos. A la par que el Estado perdía el predominio económico en el sector público, cediendo ante el desarrollo de la Seguridad

Social⁶⁴ y la instauración de las Comunidades Autónomas, se consolidó el Estado de Bienestar (Pan-Montojo 2002). Con él aumentó, mucho más que en períodos precedentes, fundamentalmente el gasto en educación, sanidad, infraestructuras y redistribución de la renta. La solicitud de adhesión a la CEE, en 1977, y la posterior integración, en 1986, facilitaron la adopción de medidas liberalizadoras en el comercio, el movimiento de capital o el sistema financiero y la privatización de empresas públicas que incrementaron la eficiencia de la economía, favoreciendo su crecimiento.

2.4. Metodología

Expuestos los datos y el comentario histórico, que facilita la comprensión lógica de los mismos, se describe la metodología a seguir para contrastar la ley de Wagner y la hipótesis keynesiana en la economía española entre 1850 y 2000. Siguiendo la recomendación de Henrekson (1993) y los estudios posteriores, se realiza un análisis de cointegración y causalidad.

El primer paso consiste en identificar el orden de integración de las variables. Con tal objeto se usa el test de raíz unitaria de Dickey-Fuller ampliado (DFA) (Dickey y Fuller 1981; MacKinnon 1996). Las hipótesis nula y alternativa consideradas son:

$$H_0 : \phi_p(B)\nabla z_t = a_t$$

$$H_1 : \phi_{p+1}(B)z_t = c + a_t$$

Al aceptar la nula es un proceso de raíz unitaria, mientras que si se rechaza es estacionario. Se calcula el test con constante y tendencia para todas las series en logaritmos. Por otra

⁶⁴ En 1979 se crearon el Instituto de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de la Salud y la Tesorería General de la Seguridad Social (Comín 1992).

parte, dada la amplitud del periodo considerado es necesario comprobar que los resultados del test DFA son robustos ante la existencia de posibles rupturas estructurales. Para ello se lleva a cabo el test de raíz unitaria de Lee-Strazicich (Lee y Strazicich 2003), teniendo en cuenta la existencia de constante y tendencia en las series en logaritmos y la posibilidad de dos rupturas estructurales en ambos parámetros. Siguiendo el criterio de Newey-West⁶⁵ se han tomado cuatro retardos en todos los casos.

Si las variables muestran el mismo orden de integración, se pasa a la segunda fase del análisis cuantitativo, consistente en comprobar si están cointegradas. En esta etapa se presentan, por primera, vez las regresiones cointegrantes entre las variables. En las siguientes páginas se considera una batería compuesta por las cinco relaciones funcionales más utilizadas en la literatura empírica expuesta en el segundo apartado, que son:

$$\ln G_{it} = \alpha + \beta \ln Y_t \quad (1)$$

$$\ln G_{it} = \alpha + \beta \ln Ypc_t \quad (2)$$

$$\ln \frac{G_{it}}{Y_t} = \alpha + \beta \ln Y_t \quad (3)$$

$$\ln \frac{G_{it}}{Y_t} = \alpha + \beta \ln Ypc_t \quad (4)$$

$$\ln Gpc_{it} = \alpha + \beta \ln Ypc_t \quad (5)$$

Donde el subíndice i hace referencia al tipo de gasto público, total o por su clasificación funcional, y t al tiempo.

⁶⁵ El número de retardos (q) se calcula mediante $q = \text{int} \left[4 \left(\frac{T}{100} \right)^{\frac{2}{9}} \right]$. Para el período 1850-2000, T = 151,

siendo q = 4.

Peacock y Wiseman (1961), Goffman (1968), Mann (1980), Musgrave (1969) y Gupta (1967) definieron las relaciones (1), (2), (3), (4) y (5), respectivamente. Es fácil observar que las distintas especificaciones relacionan variables cercanas pero no semejantes. En los casos (1) y (2) se encuentra la versión absoluta de la ley de Wagner, explicada por el PIB, en el primer caso, y por el PIB per cápita en el segundo. Los modelos (3) y (4) son el equivalente a los anteriores para la versión relativa de la ley. Finalmente, el (5) recoge la versión absoluta per cápita. Como demostró Henrekson (1993) los resultados obtenidos en los modelos (1) y (3) son equivalentes, al igual que ocurre con el (4) y el (5).

En las anteriores ecuaciones se comprueba la existencia de cointegración a través de los test de Engle-Granger (Engle y Granger 1987; MacKinnon 1996) y de Johansen (Johansen 1988; Doornik 1998), incluyendo cambios estructurales en este último. En el primer caso, se estima la ecuación cointegrante y se aplica el test DFA sobre los residuos obtenidos. Si las variables presentan el mismo orden de integración y las perturbaciones son estacionarias, hay cointegración. En el caso del contraste de Johansen, con constante y tendencia, habrá cointegración si se rechaza la hipótesis nula, que no hay relación de cointegración, para el rango igual a cero. El número de retardos del modelo VAR considerado se ha seleccionado por los criterios de información de Akaike (AIC), bayesiano de Schwartz (BIC) y de Hannan-Quinn (HQC).

Si el gasto público y la producción tienen relación a largo plazo, será necesario conocer la relación de causalidad entre ambas. Para ello se realiza el test de causalidad de Granger estimando las siguientes expresiones, procediendo con un test de Wald en el que la hipótesis nula es que la variable explicativa no causa la explicada:

$$Y_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i G_{t-i} + \sum_{j=1}^n \beta_j Y_{t-j} + \varepsilon_t$$

$$G_t = \sum_{i=1}^n \gamma_i G_{t-i} + \sum_{j=1}^n \delta_j Y_{t-j} + \eta_t$$

Si se rechaza la hipótesis nula hay causalidad de la variable independiente a la dependiente, en cualquiera de las dos ecuaciones anteriores.

Finalmente, el cuarto y último paso consiste en la estimación de la elasticidad a largo plazo entre los agregados analizados. Se adapta, como hicieron Akitoby *et al.* (2006) y Clements *et al.* (2007), el MCE (Engle y Granger 1987; Granger 2004) a las relaciones que se desean estimar⁶⁶:

$$\Delta \ln G_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_t + \gamma [\ln G_{it-1} - \delta \ln Y_{t-1}] + \varepsilon_t \quad (6)$$

$$\Delta \ln G_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Ypc_t + \gamma [\ln G_{it-1} - \delta \ln Ypc_{t-1}] + \varepsilon_t \quad (7)$$

$$\Delta \ln \frac{G_{it}}{Y_t} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_t + \gamma \left[\ln \frac{G_{it-1}}{Y_{t-1}} - \delta \ln Y_{t-1} \right] + \varepsilon_t \quad (8)$$

$$\Delta \ln \frac{G_{it}}{Y_t} = \alpha + \beta \Delta \ln Ypc_t + \gamma \left[\ln \frac{G_{it-1}}{Y_{t-1}} - \delta \ln Ypc_{t-1} \right] + \varepsilon_t \quad (9)$$

$$\Delta \ln Gpc_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Ypc_t + \gamma [\ln Gpc_{it-1} - \delta \ln Ypc_{t-1}] + \varepsilon_t \quad (10)$$

O lo que es lo mismo:

$$\Delta \ln G_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_t + \gamma \ln G_{it-1} - \varphi \ln Y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (6')$$

$$\Delta \ln G_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Ypc_t + \gamma \ln G_{it-1} - \varphi \ln Ypc_{t-1} + \varepsilon_t \quad (7')$$

$$\Delta \ln \frac{G_{it}}{Y_t} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_t + \gamma \ln \frac{G_{it-1}}{Y_{t-1}} - \varphi \ln Y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (8')$$

⁶⁶ Si la causalidad fuera de la producción al gasto el MCE estimado cambiaría la variable dependiente por la explicativa y viceversa.

$$\Delta \ln \frac{G_{it}}{Y_t} = \alpha + \beta \Delta \ln Ypc_t + \gamma \ln \frac{G_{it-1}}{Y_{t-1}} - \varphi \ln Ypc_{t-1} + \varepsilon_t \quad (9')$$

$$\Delta \ln Gpc_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Ypc_t + \gamma \ln Gpc_{it-1} - \varphi \ln Ypc_{t-1} + \varepsilon_t \quad (10')$$

El efecto de largo plazo de las variaciones del PIB, absoluto o per cápita, sobre el gasto público queda recogido en $\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$, estimando elasticidades al tomar los logaritmos de las series.

2.5. Resultados empíricos

En este apartado se describen los resultados obtenidos tras aplicar la metodología anterior. Se comienza el análisis del período completo realizando el test ADF. Los resultados muestran que todas las series en logaritmos son I(1), esto es, procesos de raíz unitaria. Con el test de Lee-Strazicich se comprueba que el resultado es robusto ante la posible presencia de rupturas estructurales en las series, excepto para el gasto en otros servicios comunitarios en términos agregados y per cápita. Por lo tanto, se puede pasar a la segunda fase del análisis cuantitativo con las variables que tienen el mismo orden de integración.

Tabla 2.3. Tests de raíces unitarias

Variables	ADF	Lee-Strazicich	Variables	ADF	Lee-Strazicich
lnG	-0,6021	-4,6236	lnGsan/Y	-1,3442	-4,5621
lnY	-0,6671	-4,5984	lnGpensegsoc/Y	-2,5674	-4,6969
lnYpc	-0,4309	-4,9378	lnGviv/Y	-2,0444	-5,2418
lnG/Y	-1,8116	-4,5666	lnGoservcom/Y	-2,9722	-4,8991
lnGpc	-0,5310	-5,0094	lnGservecon/Y	-3,1039	-4,2787
lnGservgen	-1,5755	-3,9463	lnGnoclas/Y	-2,2064	-5,1087
lnGeduc	-1,6550	-3,4446	lnGservgenpc	-1,5275	-4,1940
lnGsan	-1,0119	-5,2696	lnGeducpc	-1,6449	-3,3939
lnGpensegsoc	-1,8275	-4,8372	lnGsanpc	-0,8784	-5,0170
lnGviv	-2,2291	0,5017	lnGpensegsocpc	-1,7927	-5,0036
lnGoservcom	-2,0305	-5,6169*	lnGvivpc	-2,2908	-3,6792
lnGservecon	-2,1136	-4,1079	lnGoservcompc	-2,0812	-5,5430*
lnGnoclas	-1,2231	-4,8913	lnGserveconpc	-2,2215	-4,3261
lnGservgen/Y	-2,2191	-4,2151	lnGnoclaspc	-1,2469	-4,7719
lnGeduc/Y	-0,0697	-3,7851			

Nota: G = Gasto público, Y = PIB, Ypc = PIB per cápita, G/Y = Gasto público como porcentaje del PIB, Gpc = Gasto público por habitante, Gservgen = Gasto público en servicios generales, Geduc = Gasto público en educación, Gsan = Gasto público en sanidad, Gpensegsoc = Gasto público en pensiones, Seguridad Social y beneficencia, Gviv = Gasto público en vivienda, Goservcom = Gasto público en otros servicios comunitarios, Gservecon = Gasto público en servicios económicos y Gnoclas = Gasto público no clasificado.

Calculados con constante y tendencia. El test de Lee-Strazicich se ha calculado teniendo en cuenta la posible existencia de dos rupturas en constante y tendencia.

Hipótesis nula: Procesos de raíz unitaria.

***, **, * denotan significación estadística al nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Sobre cada una de las cinco relaciones expuestas, para el gasto total y sus componentes funcionales, se ha aplicado el contraste de cointegración de Engle-Granger.

En la Tabla 2.4 se observa como, según este test, se rechaza la hipótesis nula de que no hay cointegración entre las variables, en la mayor parte de los casos. Existiendo relación a largo plazo, a una significatividad del 10%, entre el gasto público total y el PIB (en las cinco versiones estudiadas) y entre los componentes funcionales del gasto público y la producción, también en los cinco modelos, excepto en el caso del gasto en educación.

Tabla 2.4. Tests de cointegración

Variable dep.	Variable ind.	Test de Engle-Granger	Test de la traza de Johansen
		Coefficiente	Rango = 0 Coefficiente
lnG	lnY	-2,75***	53,96***
lnGservgen	lnY	-2,25**	45,93**
lnGeduc	lnY	0,06	43,90*
lnGsan	lnY	-4,42***	42,92*
lnGpensegsoc	lnY	-3,16***	50,16**
lnGviv	lnY	-8,04***	72,71***
lnGservecon	lnY	-2,76***	44,19*
lnGnoclas	lnY	-2,42**	50,05**
lnG	lnYpc	-3,32***	52,49***
lnGservgen	lnYpc	-1,94**	40,62
lnGeduc	lnYpc	0,00	45,51**
lnGsan	lnYpc	-4,36***	40,75
lnGpensegsoc	lnYpc	-3,35***	49,98**
lnGviv	lnYpc	-7,23***	73,92***
lnGservecon	lnYpc	-2,00**	43,13*
lnGnoclas	lnYpc	-2,86***	53,36***
lnG/Y	lnY	-2,75***	53,96***
lnGservgen/Y	lnY	-2,25**	45,93**
lnGeduc/Y	lnY	0,06	43,90*
lnGsan/Y	lnY	-4,42***	42,92*
lnGpensegsoc/Y	lnY	-3,16***	50,16**

lnGviv/Y	lnY	-8,04***	72,71***
lnGoservcom/Y	lnY	-2,67***	46,40**
lnGservecon/Y	lnY	-2,76***	44,19*
lnGnoclas/Y	lnY	-2,42**	50,05***
lnG/Y	lnYpc	-3,04***	53,98***
lnGservgen/Y	lnYpc	-2,26**	42,63*
lnGeduc/Y	lnYpc	-0,04	45,39**
lnGsan/Y	lnYpc	-3,22***	48,03**
lnGpensegsoc/Y	lnYpc	-3,32***	50,14**
lnGviv/Y	lnYpc	-2,30**	54,85***
lnGoservcom/Y	lnYpc	-2,60***	47,06**
lnGservecon/Y	lnYpc	-2,49**	44,16*
lnGnoclas/Y	lnYpc	-2,50**	52,72***
lnGpc	lnYpc	-3,04***	53,98***
lnGservgenpc	lnYpc	-2,26**	42,63*
lnGeducpc	lnYpc	-0,04	45,39**
lnGsanpc	lnYpc	-3,22***	48,03**
lnGpensegsocpc	lnYpc	-3,32***	50,14**
lnGvivpc	lnYpc	-2,30**	54,85***
lnGserveconpc	lnYpc	-2,49**	44,16*
lnGnoclaspc	lnYpc	-2,50**	52,72***

Nota: El test de la traza de Johansen se ha estimado tomando dos hechos de gran relevancia socioeconómica, causantes de cambios estructurales en las series: la guerra civil y la transición democrática.

*** significativo al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Al tomar un período tan largo, ciento cincuenta años, es posible que los cambios estructurales sesguen el resultado del test anterior. Para comprobarlo se ha estimado el test de cointegración de Johansen con cambios estructurales que recogen la guerra civil (1936) y la transición democrática (1978). La misma Tabla 2.4 recoge los coeficientes del contraste de la traza, siendo la hipótesis nula la no existencia de cointegración. Los resultados confirman los obtenidos por el método de Engle-Granger (excepto para el gasto en servicios generales y sanidad en el segundo modelo⁶⁷), añadiendo, en esta ocasión, el gasto público en educación.

En la Tabla 2.5 se presentan los resultados del análisis de causalidad. Testando la hipótesis nula de que la variable independiente no causa la dependiente en la primera columna y el caso opuesto en la segunda, se encuentra causalidad unidireccional de la producción al gasto público agregado, el sanitario, el de servicios económicos y el no clasificado en los cinco modelos. Idéntica situación se cumple en tres modelos para el gasto público en servicios generales (no hay causalidad en las dos versiones relativas), en pensiones, Seguridad Social y beneficencia (hay causalidad bidireccional en los otros dos casos, quedando fuera de las hipótesis planteadas inicialmente) y en vivienda. En este último caso hay causalidad unidireccional del gasto público a la producción para los otros dos modelos. Por último, no parece haber relación causal unidireccional entre el gasto público en otros servicios comunitarios (bidireccional en los dos modelos en que se testa) y el de educación con el PIB.

⁶⁷ Si bien su significatividad es muy cercana al 10%.

Tabla 2.5. Test de causalidad de Granger

Variable dep.	Variable ind.	Var. ind. no causa var. dep. Var. dep. no causa var. ind.	
		Coficiente	Coficiente
lnG	lnY	19,031***	0,299
lnGservgen	lnY	10,221***	0,009
lnGeduc	lnY	0,227	0,016
lnGsan	lnY	10,618***	0,138
lnGpensegsoc	lnY	18,098***	3,055*
lnGviv	lnY	24,339***	5,857
lnGservecon	lnY	9,424***	0,000
lnGnoclas	lnY	9,543***	1,841
lnG	lnYpc	18,354***	1,124
lnGservgen	lnYpc	6,779***	0,537
lnGeduc	lnYpc	0,637	0,014
lnGsan	lnYpc	10,039***	0,237
lnGpensegsoc	lnYpc	16,148***	0,357
lnGviv	lnYpc	17,072***	5,735
lnGservecon	lnYpc	4,441**	0,209
lnGnoclas	lnYpc	12,532***	0,789
lnG/Y	lnY	18,369***	0,299
lnGservgen/Y	lnY	0,669	0,009
lnGeduc/Y	lnY	1,041	0,016
lnGsan/Y	lnY	16,579***	0,376
lnGpensegsoc/Y	lnY	10,152***	3,055*

lnGviv/Y	lnY	13,520***	3,662
lnGoservcom/Y	lnY	5,146**	8,730***
lnGservecon/Y	lnY	5,609**	0,000
lnGnoclas/Y	lnY	6,736**	1,841
lnG/Y	lnYpc	20,763***	0,145
lnGservgen/Y	lnYpc	0,726	0,024
lnGeduc/Y	lnYpc	1,267	0,022
lnGsan/Y	lnYpc	13,976***	1,471
lnGpensegsoc/Y	lnYpc	11,150***	1,346
lnGviv/Y	lnYpc	3,117	12,491***
lnGoservcom/Y	lnYpc	4,719**	8,668***
lnGservecon/Y	lnYpc	4,216**	0,004
lnGnoclas/Y	lnYpc	7,099**	1,242
lnGpc	lnYpc	19,654***	0,145
lnGservgenpc	lnYpc	10,299***	0,024
lnGeducpc	lnYpc	0,307	0,022
lnGsanpc	lnYpc	20,940***	1,147
lnGpensegsocpc	lnYpc	17,825***	1,346
lnGvivpc	lnYpc	3,738	9,949**
lnGserveconpc	lnYpc	7,719***	0,004
lnGnoclaspc	lnYpc	9,847***	1,242

Nota: *** significativo al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Finalmente, a través del MCE se evalúa la relación existente a largo plazo entre las variables de gasto público y producción que presentan cointegración y relación de causalidad unidireccional, todo ello adaptado a cada uno de los cinco modelos que se vienen considerando. Al tomar logaritmos se estiman elasticidades. La Tabla 2.6 muestra los valores estimados en cada caso. El resultado obtenido es que en todos los casos en que hay causalidad de la producción al gasto público, las elasticidades de largo plazo son significativas.

Tabla 2.6. Elasticidades de largo plazo

Variable dep.	Variable ind.	Elasticidad a largo plazo
lnG	lnY	1,4287***
lnGservgen	lnY	1,0145***
lnGsan	lnY	2,9776***
lnGviv	lnY	2,0130***
lnGservecon	lnY	1,5366***
lnGnoclas	lnY	1,3899***
lnG	lnYpc	2,0011***
lnGservgen	lnYpc	1,4741**
lnGsan	lnYpc	6,1826***
lnGpensegsoc	lnYpc	2,2308***
lnGviv	lnYpc	2,6900***
lnGservecon	lnYpc	2,0883**
lnGnoclas	lnYpc	1,9310***
lnG/Y	lnY	0,4287***
lnGsan/Y	lnY	1,9776***
lnGviv/Y	lnY	1,0130***
lnGservecon/Y	lnY	0,5366**
lnGnoclas/Y	lnY	0,3899**
lnG/Y	lnYpc	0,6015***
lnGsan/Y	lnYpc	2,8447***
lnGpensegsoc/Y	lnYpc	0,8338***
lnYpc	lnGviv/Y	1,5744

$\ln G_{\text{servecon}}/Y$	$\ln Y_{\text{pc}}$	0,7179**
$\ln G_{\text{noclas}}/Y$	$\ln Y_{\text{pc}}$	0,5887**
$\ln G_{\text{pc}}$	$\ln Y_{\text{pc}}$	1,6015***
$\ln G_{\text{servgenpc}}$	$\ln Y_{\text{pc}}$	1,0060***
$\ln G_{\text{sanpc}}$	$\ln Y_{\text{pc}}$	3,8447***
$\ln G_{\text{pensegsocpc}}$	$\ln Y_{\text{pc}}$	1,8338***
$\ln Y_{\text{pc}}$	$\ln G_{\text{vivpc}}$	2,5744
$\ln G_{\text{serveconpc}}$	$\ln Y_{\text{pc}}$	1,7179***
$\ln G_{\text{noclaspc}}$	$\ln Y_{\text{pc}}$	1,5887***

Nota: *** significativo al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Se puede decir que se cumple la conocida como ley de Wagner si variaciones en el PIB causan los cambios en el gasto público y la elasticidad a largo plazo es significativa y mayor que la unidad en las especificaciones absolutas y positiva en las relativas. Esto ocurre en los cinco modelos para el gasto público, sin tener en cuenta el militar, del Estado. También en cinco casos hay apoyo empírico favorable a la ley de Wagner para el gasto público en sanidad, en servicios económicos y en gasto no clasificado. Estos parecen ser los componentes funcionales que mejor explican el cumplimiento de la ley wagneriana en el caso español. En otros tres casos, sobre los cinco modelos, hay evidencia favorable a Wagner. Estos son los de los servicios generales, las pensiones, Seguridad Social y beneficencia y vivienda. Por lo tanto, con los resultados empíricos obtenidos, se puede afirmar que la denominada ley de Wagner se cumple en España, para el Estado, en el período 1850-2000. En cuanto a la hipótesis keynesiana, hubiera sido necesario que la dirección de la causalidad fuera únicamente del gasto al crecimiento del PIB. Pero esto sólo ha ocurrido en dos de las cinco especificaciones para el gasto público en vivienda, sin

encontrar una elasticidad significativa a esa relación. De este modo, no parece haber sustento empírico para sostener la denominada hipótesis keynesiana sobre este caso concreto.

Al analizar los subperíodos para ver si esta ha sido una tendencia homogénea a lo largo de todo el lapso temporal considerado o si, por contra, en ciertas etapas ha cambiado la relación entre gasto público y producción, se observa un comportamiento heterogéneo según el momento. La Tabla 2.7 muestra como la relación de largo plazo entre ambos agregados tan sólo es significativa para tres de los seis subperíodos: 1875-1917, 1960-1978 y 1979-2000; cuando, según se ve en la Tabla 2.2, el gasto estatal no militar creció con mucha más rapidez que el PIB. Por lo tanto, dados los resultados anteriores, es de suponer que durante estos años los nexos creados entre las variables fueron más fuertes que la disociación del resto del período.

Tabla 2.7. Test de cointegración de Engle-Granger (subperiodos)

Variable dep.	Variable ind.	Coefficiente	Variable dep.	Variable ind.	Coefficiente
<i>1850-1874</i>			<i>1937-1959</i>		
lnG	lnY	-1,607	lnG	lnY	-0,984
lnG	lnYpc	-1,603	lnG	lnYpc	-1,048
lnG/Y	lnY	-1,607	lnG/Y	lnY	-0,984
lnG/Y	lnYpc	-1,545	lnG/Y	lnYpc	-1,053
lnGpc	lnYpc	-1,545	lnGpc	lnYpc	-1,053
<i>1875-1917</i>			<i>1960-1978</i>		
lnG	lnY	-3,510***	lnG	lnY	-2,023**
lnG	lnYpc	-3,804***	lnG	lnYpc	-2,106**
lnG/Y	lnY	-3,510***	lnG/Y	lnY	-2,023**
lnG/Y	lnYpc	-3,646***	lnG/Y	lnYpc	-2,043**
lnGpc	lnYpc	-3,646***	lnGpc	lnYpc	-2,043**
<i>1918-1936</i>			<i>1979-2000</i>		
lnG	lnY	0,006	lnG	lnY	-2,118**
lnG	lnYpc	0,435	lnG	lnYpc	-2,129**
lnG/Y	lnY	0,006	lnG/Y	lnY	-2,118**
lnG/Y	lnYpc	0,112	lnG/Y	lnYpc	-2,147**
lnGpc	lnYpc	0,112	lnGpc	lnYpc	-2,147**

Nota: *** significativo al 1%, ** al 5% y * al 10%.

Focalizando la atención en los dos últimos subperíodos, 1960-1978 y 1979-2000, y analizándolos de forma conjunta se produce un nuevo resultado. En lugar de aceptar la hipótesis de que el crecimiento económico aumenta el tamaño del sector público, se encuentra evidencia empírica a favor de la denominada hipótesis keynesiana, según se puede ver en la Tabla 2.8. No obstante, lo anterior no invalida el cumplimiento de la ley de Wagner en España entre 1850 y 2000. Lo que sí hace es mostrar que, si se estudia ese siglo y medio, se debe aceptar la hipótesis wagneriana mientras que, si se restringe el período analizado a las últimas cuatro décadas del siglo XX, es la keynesiana la aceptada. Una de las explicaciones de este resultado sería que antes de la transición democrática el tamaño del sector público era relativamente pequeño (menos del 15% del PIB) por lo que su capacidad de influencia sobre la economía española era menor que cuando alcanzó casi la mitad del PIB como peso relativo.

Tabla 2.8. Test de causalidad de Granger y elasticidades de largo plazo (1960-2000)

Variable dep.	Variable ind.	Var. ind. No causa var. dep.	Var. dep. no causa var. ind.
		Coefficiente	Coefficiente
lnG	lnY	2,321	6,543**
lnG	lnYpc	1,958	7,607**
lnG/Y	lnY	5,675*	6,543**
lnG/Y	lnYpc	4,993*	8,090**
lnGpc	lnYpc	1,828	8,090**

Variable dep.	Variable ind.	Elasticidad de largo plazo
lnY	lnG	1,7166**
lnYpc	lnG	2,0026*
lnYpc	lnGpc	1,8649*

Nota: *** significativo al 1%, ** al 5% y * al 10%.

2.6. Conclusiones

Tras el análisis empírico realizado, parece que de las dos hipótesis planteadas, tan sólo una encuentra soporte empírico en España para el período que va desde 1850 al año 2000. Esta ha sido la hipótesis identificada con la conocida como ley de Wagner, que plantea que el crecimiento de la producción y del gasto público mantienen una relación directa a largo plazo, siendo la primera de las variables la que condiciona la segunda. Por su parte, la denominada hipótesis keynesiana, donde la relación de causalidad es la opuesta a la anterior, no encuentra argumentos a su favor en el país y el siglo y medio analizados. No obstante, si se acota el período de estudio a las cuatro últimas décadas del siglo XX, es la hipótesis keynesiana la que encuentra mayor soporte empírico. El resultado, aunque

pueda parecer paradójico, tiene una sencilla explicación lógica. Antes de la reforma fiscal de 1977, la transición a la democracia, el desarrollo del Estado de Bienestar y la aparición de las comunidades autónomas el peso del sector público era mucho más bajo que una vez se produjeron los hechos señalados. Por lo tanto, al sector público le fue relativamente más sencillo influir en el crecimiento económico en este período que anteriormente.

El resultado, para el período completo, es semejante al señalado en las obras de Lagares (1975), Villaverde (1983 y 1986), Comín (1985) y Jaén (2004), pero resulta ser contrario al obtenido por Jaén y Molina (1997 y 1999), si bien todos ellos analizaron períodos sensiblemente más cortos y no desglosaron funcionalmente el gasto del Estado, dos de las contribuciones más relevantes del presente análisis. Por otra parte, el cumplimiento de la hipótesis keynesiana en las últimas cuatro décadas del siglo XX constituye la tercera aportación de la presente investigación. Precisamente cuando en España se cumple la hipótesis keynesiana es en las décadas en que la renta per capital del país pasa a ser media-alta, lo que sigue los resultados encontrados por Wu *et al.* (2010) sobre la dinámica del cumplimiento de la hipótesis keynesiana únicamente a partir de un determinado nivel de renta por habitante. Este resultado puede ser un útil punto de partida para futuras investigaciones sobre cómo han afectado los distintos tipos de gasto público al crecimiento económico español, desde una perspectiva dinámica y teniendo en cuenta otros factores que condicionen esa relación.

También cabe destacar que la ley de Wagner no solo se ha cumplido para el gasto público estatal agregado, descontado el militar, sino que también lo hace en el caso del gasto sanitario, en servicios económicos y en el gasto no clasificado, para las cinco especificaciones propuestas, y del gasto en servicios generales, pensiones, Seguridad Social y beneficencia y vivienda, en tres de los modelos. Por tanto, estos son los

componentes que más habrían influido sobre el total del gasto público en su relación con la producción, especialmente los tres primeros.

Asimismo, se han identificado los principales cambios estructurales, en la economía española, en las series de producción y gasto público estatal durante el siglo y medio que va de 1850 a 2000. Los resultados obtenidos tienen un alto grado de semejanza con los encontrados por Prados de la Escosura (2007) para la producción y Comín (1988) para las fases de la Hacienda. Finalmente, teniendo lo anterior en cuenta, se han analizado los subperíodos obtenidos determinando que han sido los años que van de la Restauración borbónica al fin de la Primera Guerra Mundial, del Plan de Estabilización a la llegada de la democracia y, precisamente, desde entonces al fin del siglo, los que han cimentado la validación de las hipótesis aceptadas, para los dos distintos períodos señalados.

Capítulo 3.

Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina, 1960-2008

3.1. Introducción

A raíz de la actual crisis económica mundial y la puesta en práctica de políticas fiscales, primero de estímulo y después de estabilización, ha vuelto a la primera línea del debate político y académico una de las cuestiones más polémicas en el pensamiento económico y político: el papel que debe desempeñar el Estado en la economía (Bárcena 2010). Este tema cobra especial importancia en los países desarrollados, que es donde se está manifestando la crisis con mayor intensidad, ya que de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2010b), el Fondo Monetario Internacional (FMI 2010a) e Izquierdo y Talvi (2010) los países de América Latina no se han visto tan afectados por esta crisis. Ante la actual coyuntura económica, los gobiernos de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como también los de países en vías de desarrollo, han adoptado medidas de política fiscal extraordinarias ante la crisis económica. Por su parte, los principales organismos internacionales se han hecho eco del debate sobre el papel del sector público en el crecimiento o la recuperación y han elaborado una serie de recomendaciones, tanto generales como concretas para ciertos países. Cabe destacar en este ámbito el

protagonismo de la Organización de las Naciones Unidas (2009), el FMI (2010b), el Banco Mundial (2009), la OCDE (2009a) y la CEPAL (2009 y 2010b).

Las crisis han sido un tema recurrente en el desarrollo económico latinoamericano. Como señalaron Hausmann *et al.* (1999), los países de la región parecen atrapados en una permanente crisis, entre las ilusiones de un desarrollo económico y social y la realidad de pobreza y desigualdad. Sin embargo, la crisis económica internacional actual resulta bastante excepcional para América Latina, ya que la debacle financiera de los países más desarrollados no se ha transmitido a las economías de la región, como había sido común en el pasado. De hecho, tanto el FMI, la OCDE como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) consideran que es la primera crisis que no ha afectado severamente a los principales países de la región, con la excepción de México. No obstante, los problemas económicos ligados a la coyuntura internacional se han dejado notar con más fuerza, en términos generales, en los países de Centroamérica y el Caribe. En las dos grandes crisis del pasado, se plantearon reformas significativas en las políticas fiscales. Por una parte, la Gran Depresión de los años treinta representó la mayor caída de la producción y el comercio mundial en un período corto, mientras su impacto en los sistemas económicos y políticos fue bastante duradero (Díaz Fuentes 1994a). Por otra parte, la década perdida de los ochenta fue para América Latina más prolongada y drástica. En ambas crisis se plantearon distintas opciones de política para afrontar la situación y de las dos surgieron discontinuidades frente a los patrones de políticas económicas del pasado. La experiencia de los años treinta resultó decisiva en el desarrollo de las nuevas funciones del Estado y en la evolución de la economía internacional después de la Segunda Guerra Mundial; mientras que la de los ochenta determinó los lineamientos del Consenso de Washington y las posteriores reformas estructurales orientadas a facilitar el funcionamiento del mercado en el marco democrático.

Por lo tanto, la crisis internacional actual no es la que motiva la necesidad de reformas fiscales y en la asignación del gasto público en América Latina, sino que estas se basan en consideraciones de desarrollo económico en el largo plazo. En el presente capítulo la cuestión central planteada radica en el análisis de la influencia que la política fiscal, desde el lado del gasto público, ha tenido en el crecimiento económico en América Latina. La discusión sobre la política fiscal, en particular el gasto público, no es nueva en la región, tiene antecedentes fundamentales en el debate abierto por la CEPAL (1973), sobre el rol de la política fiscal en la consecución del desarrollo económico de la región, y que se ha vuelto a impulsar a raíz de la necesidad del establecimiento de pactos fiscales (CEPAL 1998; Lora 2008a) que favorezcan un crecimiento estable y sostenido en el tiempo.

En este capítulo se realiza una contrastación empírica de las relaciones entre gasto público y crecimiento para diecinueve economías de América Latina, durante un periodo de estudio que se inicia en 1960 y abarca el último medio siglo. El lapso temporal objeto de análisis coincide con el lanzamiento, por el presidente Kennedy, de la Alianza para el Progreso (ALPRO)⁶⁸ y se cierra antes de la crisis actual, cuando las carencias de la protección social siguen poniendo de manifiesto la necesidad de políticas fiscales activas en este ámbito (Aldunate y Martner 2006).

En las décadas objeto del análisis las naciones de la región experimentaron una progresiva democratización y profundos cambios u oscilaciones de paradigmas de política económica, con una primera fase de desarrollismo con políticas de industrialización por

⁶⁸ La ALPRO fue un programa económico, político, social e institucional que incluía reformas fiscales y distributivas de la renta y la tierra, que se aspiraba resultarían equiparables al Plan Marshall para Europa occidental. A escala internacional fue una respuesta del gobierno de EEUU a la revolución cubana, ante la escalada de la guerra fría, que coincide con la construcción del muro de Berlín y el establecimiento de la OCDE en 1961. Como reconoció Prebisch en una entrevista publicada póstumamente por Pollock *et al.* (2001), la ALPRO tuvo como referente las propuestas desarrollistas del estructuralismo latinoamericano de CEPAL. En el mismo sentido, Sunkel (2005) consideró que la ALPRO adoptó gran parte de la agenda desarrollista de la CEPAL, consecuencia de la cual se creó el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en 1962.

sustitución de importaciones (ISI), que fueron seguidas de experimentos neoliberales bajo regímenes dictatoriales en los 70 (Foxley 1982). La restauración democrática reiniciada en la siguiente década se correspondió con aspiraciones de reformas fiscales que se vieron frustradas con la crisis de la deuda. La transición democrática dio un nuevo giro hacia las políticas neoliberales en la década de 1990 bajo gobiernos que tomaron como guía el denominado Consenso de Washington (Williamson 1990). La última fase, en el nuevo milenio, se corresponde con una búsqueda de interrelación pragmática entre Estado y mercados (Ocampo 1998). Las críticas ante los problemas económicos acaecidos en el nuevo milenio, y la necesaria adaptación de la relación entre Estado y mercado fueron más allá de la región (Stiglitz 2003 y Rodrik 2006). Es precisamente ante estos cambios cuando el sector público varía su papel en las economías latinoamericanas. Como señala Iglesias (2006), el paso del Paradigma Cepalino al Consenso de Washington vino determinado no sólo por la crisis económica, sino también por la crisis del Estado causada por graves problemas de insuficiencia fiscal, captura por parte de grupos de interés, falta de democracia e inestabilidad. La sustitución de la antigua intervención del sector público por una política económica de corte neoliberal no supuso la panacea para todos los problemas, por lo que se inicia un camino, aún por explorar, en el que la complementariedad entre mercado y Estado será, posiblemente, uno de los determinantes del crecimiento económico.

Por lo tanto, resulta interesante analizar la influencia que ha tenido el gasto público en el crecimiento económico de los países latinoamericanos, dado que los resultados de un estudio de este tipo podrían derivar en relevantes cuestiones de política fiscal. Estas, en caso de implementarse, facilitarían el ansiado logro de un cierto nivel de desarrollo equitativo y sostenido en el tiempo, sin grandes fluctuaciones y que permita converger con las economías más desarrolladas.

La forma en que se aborda este estudio empírico es a través de dos de las hipótesis más conocidas que relacionan el gasto público y el crecimiento económico: las denominadas ley de Wagner (1912 y 1958) e hipótesis keynesiana (Keynes 1936 y 1971-1989; Ansari *et al.* 1997), explicadas en el capítulo anterior. Por otra parte, uno de los componentes del gasto público que más influyen en el crecimiento y de gran importancia en América Latina (CEPAL 2009) es el gasto social. En este sentido, la hipótesis de Beveridge sería la adaptación a la relación entre gasto público social y crecimiento económico de la visión tradicional keynesiana, mientras que el marco contrapuesto en el análisis sería una suerte de ley de Wagner aplicada al gasto social. Por lo tanto, se denomina hipótesis de Beveridge a la expansión del gasto público social ligado al desarrollo del Estado de Bienestar y la búsqueda del crecimiento sostenido, el empleo y el atenuamiento de las fluctuaciones. La constitución de una red de seguridad y bienestar social para mantener el crecimiento sostenido en el largo plazo y evitar otras crisis y otra guerra – en definitiva el Welfare en contraposición al Warfare State – tuvo sus antecedentes en Beveridge (1942 y 1944) y Keynes (1936 y 1971-1989). La confianza en la intervención pública en las economías nacionales e internacional fueron los fundamentos del Estado de Bienestar y también del sistema de Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods (Singer 1995). Durante el periodo de entreguerras, tanto Beveridge como Keynes habían elaborado propuestas y medidas relacionadas con el establecimiento del Estado de Bienestar, centradas en la política social, la educación, la salud y la vivienda (Pasinetti y Schefold 1999). Pese a que las propuestas de Beveridge y Keynes diferían originalmente en el fundamento teórico, y el alcance de la intervención del Estado, hubo una convergencia práctica en el proyecto de Estado de Bienestar de Beveridge (Marcuzzo 2005). El paso de la teoría a la práctica se dio en la misma nación donde se había llevado a cabo el debate intelectual, el Reino Unido, donde en la década de

los 40, tras la publicación de los informes de Beveridge, en 1942 y 1944, y el Libro Blanco sobre Seguridad Social en 1944 se aprobó la Ley de Seguridad Social de 1946. Esta recogía las ideas principales de los documentos previos que consistían en la mejora y expansión de los servicios de salud, las asignaciones familiares y los pagos por maternidad, viudedad y orfandad, mediante una cobertura universal en base al riesgo y las características individuales. Como complemento a ello, en 1944 un documento del gobierno británico sobre política laboral, de fundamento keynesiano, promovía el pleno empleo y su estabilidad mediante el déficit público de carácter contracíclico (Barr 1993). Por otra parte, es destacable cómo las ideas de Beveridge y Keynes no tuvieron únicamente una aplicación nacional. En 1942, Keynes y otros economistas prepararon tres memorandos sobre la Unión Internacional de Compensación, las existencias de productos básicos de amortiguamiento y el Fondo para Socorro y Reconstrucción, que fueron los fundamentos que la delegación llevó a Bretton Woods. En términos prácticos, estos trabajos fueron una adaptación internacional de las ideas de Beveridge (Raffer y Singer 2001).

En adelante el capítulo queda estructurado en tres apartados más, que se suman al primero introductorio. En el segundo se expone la relación entre el sector público y el crecimiento económico en América Latina. Para ello se comentan las principales tendencias del crecimiento desde 1960 y los determinantes del mismo. Tras esto se fija la atención en la evolución de algunos agregados económicos del sector público como el gasto, los ingresos y el déficit. El tercer epígrafe muestra un test realizado sobre la influencia de las políticas fiscales, a través del gasto público, en el crecimiento económico de América Latina. Con tal fin se analizan las relaciones de corto y largo plazo entre estas variables, desagregando el gasto funcionalmente y focalizando el estudio en el gasto social. Finalmente, en el apartado dedicado a las conclusiones se muestran las principales

aplicaciones de los resultados del estudio y su relevancia en términos de políticas públicas que puedan contribuir al crecimiento sostenido de las economías latinoamericanas.

3.2. Crecimiento económico y sector público

Como se observa en la Tabla 3.1, las economías latinoamericanas han avanzado desde 1960 siguiendo un patrón de crecimiento que puede identificarse por un dinamismo moderado, una considerable irregularidad temporal (OCDE 2010), alta volatilidad (Hausmann *et al.* 2005) y heterogeneidad entre países. Por dinamismo moderado se hace referencia al inferior ritmo de crecimiento latinoamericano en términos comparativos con las economías desarrolladas, si bien desde 2002 esta tendencia se ha revertido, y con otras en vías de desarrollo, como las del este asiático (Chumacero y Rodrigo 2006). La irregularidad temporal y la alta volatilidad pueden apreciarse en los cambios bruscos de las tasas de crecimiento anuales acumulativas. No sólo hay cambios en los ritmos de crecimiento, lo que incide en una falta de regularidad en el mismo, sino que estos son significativamente bruscos, de ahí la alta volatilidad, que llega a ser el triple que en el resto del mundo. El considerable crecimiento de los 60 se incrementa en la siguiente década, a pesar de las crisis del petróleo. Durante los 70 el exceso de liquidez financiera propició el endeudamiento externo y el déficit fiscal general en las economías latinoamericanas (Stiglitz 2003). Fue esta dependencia financiera externa la que provocó la crisis de la deuda, al cambiar la política monetaria de la Reserva Federal de EEUU, incrementando los tipos de interés en Estados Unidos. El alto crecimiento de los 70 fue seguido por la década perdida de los 80 (Hofman 2001), que llevó a replantear todas las estrategias económicas y políticas previas. Si bien ya desde mediados de la década de 1970 se llevaron a cabo los primeros experimentos neoliberales en los países del Cono Sur. No obstante, fue tras la

crisis de 1982 cuando se generalizó en la región el abandono de la ISI y de las opciones heterodoxas y keynesianas, dando paso a las reformas neoliberales del Consenso de Washington (Williamson 1990; Edwards 1995).

Pero las reformas no se ciñeron meramente al aspecto económico, sino que también se fueron sustituyendo las dictaduras existentes por democracias, lo que, a la postre, influyó sobre la economía a través de las instituciones (Lora 2008b). La cronología de estas reformas estructurales tampoco fue homogénea ni lineal en el tiempo, más bien su implantación fue oscilante. También fue heterogéneo el grado de aplicación de las mismas, por lo que no debe extrañar su distinta incidencia geográfica. Pese a todo se puede obtener una conclusión general, las reformas del Consenso de Washington no trajeron el maná prometido por sus partidarios en forma de crecimiento ni de desarrollo económico, pero tampoco fueron un rotundo fracaso como señalan sus detractores (Fernández-Arias y Montiel 1997). Desde los 90, superada la crisis de la década de los 80, las economías latinoamericanas han crecido, aunque lo han hecho por debajo de su potencial, y han sufrido una alta volatilidad, que se ha reducido significativamente desde 2002, pese a lo cual sigue manteniéndose muy por encima de la media mundial. Precisamente desde ese mismo año, y hasta 2008, la media de crecimiento anual de las economías de la región se ha situado en el 3,7%, por encima de la media mundial (3,3%). Por otra parte, los resultados en educación, salud, instituciones gubernamentales e independencia del banco central han tenido una tendencia positiva. Sin embargo, las reformas también han incrementado la exposición al riesgo de los países sin hacer lo propio con su capacidad para afrontarlo, de ahí la necesidad de incidir en el reequilibrio, ya iniciado, del peso entre el sector público y el mercado (Stiglitz 2003). Recientemente, tanto el FMI (2010a) como Izquierdo y Talvi (2010) destacan que los países han llevado a cabo las reformas necesarias para afrontar satisfactoriamente la actual crisis mundial.

Otra de las cuestiones a considerar es la necesidad de medidas adaptadas a cada contexto económico nacional. Hay una clara heterogeneidad en la evolución económica ya desde los años 60. Entre 1960 y 2008, las economías que muestran mayor crecimiento medio anual, en términos de PIB per cápita, han sido Panamá (2.5%) y Brasil (2.4%). Argentina y México, dos de las tres mayores economías latinoamericanas, han crecido a un ritmo inferior, 1.4 y 1.8%, respectivamente. Por su parte, las cotas inferiores del crecimiento son marcadas por Haití y Nicaragua, países en los que realmente se debe hablar de decrecimiento a lo largo del periodo. En el caso nicaragüense, éste se concentra en las décadas de los 70 y 80, como resultado del conflicto político y bélico. Mientras, para Haití ha sido un problema crónico, experimentando crecimiento únicamente en los 70. Por lo tanto, dada la ausencia de homogeneidad entre las economías latinoamericanas y en su evolución, la aplicación de las mismas recetas de política económica sin atender a las características propias de cada nación puede llevar a resultados muy dispares y lastrar el crecimiento económico de algunos países mientras se favorece el de otros.

Tabla 3.1. Tasas de crecimiento medias acumulativas anuales y volatilidad del PIB per cápita (1960-2008)

	Tasa de crecimiento media acumulativa anual				Volatilidad ^a			
	1960- 2008	1960- 1982	1982- 1990	1990- 2008	1960- 2008	1960- 1982	1982- 1990	1990- 2008
Argentina	1,38	1,15	-1,39	2,92	4,94	4,87	5,86	4,51
Bolivia	1,46	2,29	-0,96	1,54	1,62	1,79	2,15	1,20
Brasil	2,44	3,73	0,83	1,59	3,04	3,00	4,50	2,74
Chile	2,36	1,00	3,15	3,67	3,75	4,50	6,40	2,66
Colombia	1,95	2,58	1,55	1,36	2,09	1,50	1,76	2,79
Costa Rica	2,01	2,09	2,10	1,88	3,54	2,65	4,95	4,23
Ecuador	1,71	2,65	-0,31	1,47	2,92	1,98	5,38	2,75
El Salvador	1,17	0,35	0,63	2,43	2,37	2,60	2,51	2,26
Guatemala	1,23	1,87	-0,95	1,43	2,43	2,89	2,20	2,18
Haití	-1,01	0,16	-1,17	-2,34	3,61	3,59	3,48	3,99
Honduras	0,97	0,74	0,67	1,40	2,89	2,73	4,15	2,94
México	1,77	2,81	-0,39	1,49	2,88	2,22	4,55	3,06
Nicaragua	-0,50	0,10	-5,68	1,13	4,57	6,62	5,19	1,87
Panamá	2,49	3,27	-1,93	3,56	2,81	2,39	5,91	2,02
Paraguay	1,56	3,11	0,02	0,37	2,40	2,73	4,00	1,67
Perú	1,36	1,81	-4,08	3,31	3,84	2,19	7,64	3,96
Rep. Dominicana	2,42	2,55	-0,77	3,72	4,76	5,77	5,42	3,65
Uruguay	1,50	0,72	0,73	2,80	3,65	3,09	4,37	4,13
Venezuela	0,52	0,90	-1,67	1,05	4,77	2,80	6,69	6,37
América Latina (19)	1,41	1,78	-0,51	1,83	3,31	3,15	4,59	3,10
Estados Unidos	2,13	2,21	2,99	1,66	1,87	2,40	2,31	1,21
Alemania	2,09	2,76	1,59	1,49	1,80	1,88	1,64	1,99
Japón	3,70	5,90	3,67	1,08	1,90	2,43	1,07	1,54
China	4,95	2,69	5,86	7,37	4,17	5,15	3,08	3,37
Asia Oriental (16)	3,78	3,34	4,02	4,20	1,88	2,31	1,04	1,66
Media Mundial	2,13	2,23	1,70	2,20	1,11	1,26	0,90	1,02

Fuentes: Elaboración propia de los autores en base a Cepal (2010a), Maddison (2010) y OxLAD (2010).

América Latina (19) hace referencia a la media de los países latinoamericanos recogidos en la tabla; Asia Oriental (16) se refiere a la media de Bangladesh, China, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Malasia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Taiwán.

^a La volatilidad media del periodo se mide como el promedio de las diferencias en las tasas anuales de crecimiento del PIB per cápita.

Uno de los condicionantes del crecimiento en toda economía es el sector público. Éste puede acelerarlo o reducirlo de forma directa, a través de la estructura fiscal y del gasto público, e indirecta, mediante la regulación de la actividad privada. En este capítulo se estudia el efecto directo del sector público sobre el crecimiento, más concretamente, en la relación entre el gasto público y éste. Sin embargo, antes de entrar en el análisis empírico, puede ser útil una exposición de las recientes tendencias en América Latina de los gastos e ingresos públicos y de cómo ha condicionado el déficit de este sector al crecimiento.

En relación al gasto público debe comenzar señalándose la imposibilidad de obtener series homogéneas para los países latinoamericanos en un periodo de casi medio siglo (1960-2008) a otro nivel que no sea el gobierno central. Por lo tanto, las variables representadas en la Figura 3.1 no hacen referencia a todo el gasto público, sino únicamente al gasto del gobierno central, estando siempre infraestimado en relación al gasto público total. Sin embargo, hecha esta advertencia, el uso del gasto público central presenta dos ventajas significativas. En primer lugar, permite la comparación del mismo nivel de gobierno para los diecinueve países de la muestra. Por otra parte, posibilita un análisis temporal de largo plazo durante un periodo en el que se producen los cambios estructurales económicos y políticos ya mencionados, que afectan directamente a la configuración del gasto público.

Hay una tendencia general hacia un creciente peso del gasto del gobierno central sobre el PIB en las economías latinoamericanas (en quince de los diecinueve países estudiados). De hecho, en ocho casos el ratio crece hasta situarse en el doble o más del valor de 1960. Este hecho general también se puede apreciar en la Figura 3.1. En él se muestra la evolución de la variable para las seis mayores economías latinoamericanas según su PIB, tanto en 1960 como en 2008, que son Argentina, Brasil, Chile, Colombia,

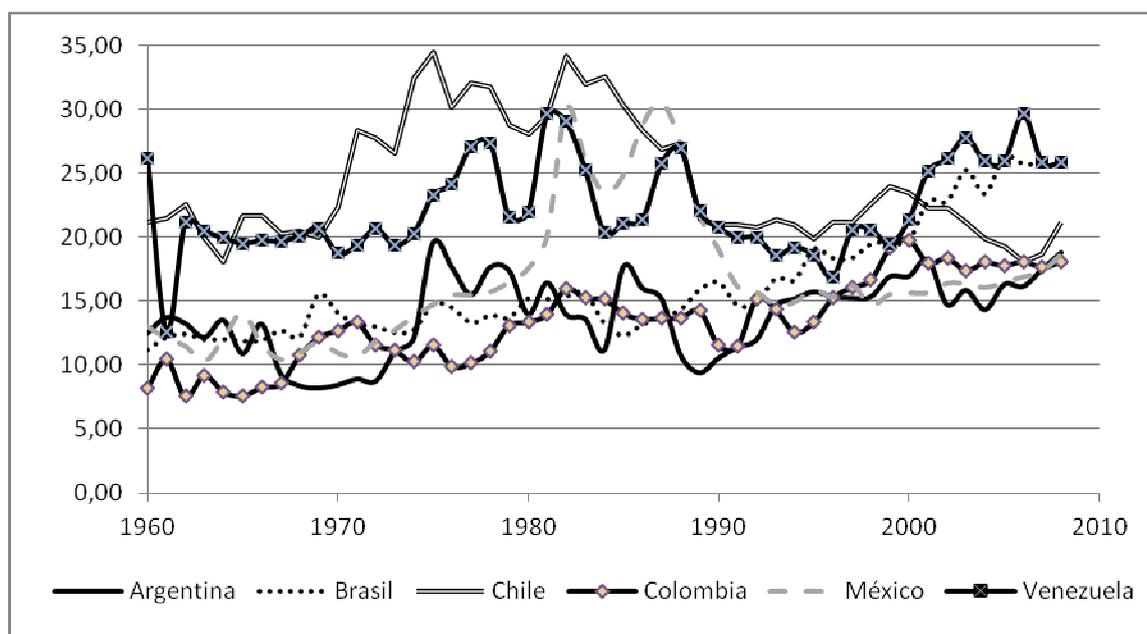
México y Venezuela. De los países representados, Argentina incrementa un 50% el peso del gasto del gobierno central sobre el total de la producción del país, y ello pese a que tras la crisis de la deuda de 1982 y la hiperinflación de 1989-1990 se aplicaron políticas de ajuste, en la primera mitad de los 90, que se tradujeron en recortes del gasto público, desregulación de los mercados, apertura económica, privatizaciones y convertibilidad paritaria del peso con el dólar (Cetrángolo y Jiménez 2003); Brasil y Colombia lo hacen en torno a un 125%; y México, donde el sector público ya desempeñaba un papel activo desde la ISI, un 43% (Clavijo y Valdivieso 2000). En esta mayor presencia directa del sector público en la economía destacan dos países: Bolivia y Nicaragua, que en 2008 son las naciones en las que más importancia tiene el gasto gubernamental sobre la producción de toda América Latina. En el caso boliviano, pese a partir de uno de los pesos más bajos, un 7,5% del PIB en 1960, se produce un explosivo aumento del gasto público a inicios de los 80, llegando hasta casi el 60% del PIB en 1985. Este incremento fue debido a que tras décadas de dictadura militar y una situación de extrema inestabilidad económica, en octubre de 1982 Hernán Siles Suazo preside un gobierno de coalición que pretende atender a las demandas sociales surgidas de la transición democrática. No obstante, la inestabilidad política y económica, junto a la hiperinflación generada por la financiación del gasto público mediante emisión monetaria y el cese de pagos, llevaron a que en julio de 1985 cayera el gobierno de Siles Suazo y fuera sustituido por otro presidido por Víctor Paz Estenssoro. Éste aplicó por decreto políticas neoliberales de estabilización y ajuste, entre otros del gasto público, con el fin de atajar la hiperinflación (Sachs 1987). En Nicaragua también se disparó el gasto público en los años 80, sin embargo, la naturaleza del fenómeno no fue única ni principalmente económica sino que respondió a causas bélicas, dado que tras la revolución que llevó al poder al Frente Sandinista de Liberación Nacional

(Ocampo 1991; Bulmer-Thomas 1987) el Estado nicaragüense tuvo que afrontar la guerra frente a la “contra”.

Volviendo al Figura 3.1, Chile y Venezuela, que son, junto con la República Dominicana, los países con mayor gasto público del gobierno central sobre el PIB en 1960, muestran una tendencia opuesta a la general, estancándose o decreciendo ligeramente en su caso. En el primer caso, hay un importante incremento del ratio en la década de los 70, impulsado por el gobierno democrático de Allende (Larraín y Meller 1991). Por su parte, en Venezuela la evolución del gasto público fue paralela a la del PIB, siendo reseñable la inestabilidad por la crisis de la deuda en los 80, la aplicación de políticas neoliberales y ajustes del gasto público a comienzos de los 90 y la recuperación del peso económico del sector público desde mediados de esa misma década. Al igual que en estos dos países, en el tercero con mayor participación del gasto gubernamental central en 1960, la República Dominicana, no se experimenta un incremento del peso del sector público en la economía. Es destacable que, pese a no crecer en casi medio siglo, el valor del ratio de estos tres países se sitúe en torno a la media de América Latina en 2008, que es del 21,6%⁶⁹, lo cual da buena idea del adelanto, frente a sus vecinos, que tenían en 1960 en este ámbito. Finalmente, el cuarto y último país que tampoco sigue la tendencia general es Haití, segundo con menor gasto público central en relación a la producción en 2008, tras Paraguay, y con un nivel ya relativamente bajo desde 1960.

⁶⁹ Nivel sensiblemente inferior al de las economías desarrolladas (Tanzi y Schuknecht 2000; Lora 2008a).

Figura 3.1. Gasto público del gobierno central (% PIB) (1960-2008)



Fuentes: Elaboración propia de los autores en base a Cepal (2010a) y OxLAD (2010).

La lectura temporal también deja interesantes reflexiones. El progresivo incremento del peso del sector público en la economía se vuelve insostenible a comienzos de los 80, debido a la crisis de la deuda. Esto hace que, a finales de esa década, una tras otra, las economías latinoamericanas vayan adoptando políticas económicas neoliberales, que siguen las premisas del Consenso de Washington (Paunovic 2000). Sin embargo, una nueva tendencia aparece a mediados de los 90. Esta consiste en la recuperación del gasto público y un nuevo incremento del papel directo del Estado en la economía. Entre las causas del cambio se encuentran las reformas de los sistemas de seguridad social, la creciente descentralización (Aldunate y Martner 2006), el denominado efecto bola de nieve de la deuda pública, que la apertura comercial previa habría podido impulsar el consumo público (Martner y Tromben 2004) y el incremento del gasto público social (Clements *et al.* 2007).

Precisamente esta última causa está relacionada con el intento de adaptación de un Estado de Bienestar como los instituidos durante la segunda mitad del siglo XX en las economías desarrolladas, sobre todo las europeas (Lindert 2004). La CEPAL (2010a) incluye dentro del gasto público social aquel destinado a la salud y nutrición, educación, trabajo, vivienda, seguridad social, agua, saneamiento y asistencia social. Precisamente estos conceptos de gasto son aquellos más relacionados con los cinco grandes males sociales expuestos por Beveridge (1942): necesidad, ignorancia, enfermedad, miseria y desocupación. Por lo tanto, no es de extrañar que sean estas partidas las que se vean impulsadas al tratar de construir un Estado de Bienestar moderno, con el objetivo de que el incremento del gasto social ayude a sostener el crecimiento a largo plazo, tal y como recoge la hipótesis de Beveridge.

En la Tabla 3.2 se muestra la importancia del gasto público social, en relación al PIB, para las economías de América Latina y su evolución desde 1990. Se han dividido los países en tres grupos, de acuerdo a la cobertura gubernamental de los datos, dado que hay diferencias en este aspecto entre países. Esto limita la comparabilidad entre toda la muestra, si bien, teniendo en cuenta esto, la propia CEPAL (2010a) califica los datos como razonablemente comparables. La mayor agregación del gasto público social se produce en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, en donde se considera el sector público no financiero (SPNF). En Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay los datos hacen referencia al gobierno central (GC). Por último, para México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela se toma el gobierno central presupuestario (GCP). Obviamente, cuanto más pequeño sea el nivel de gobierno de referencia, mayor será la infraestimación del gasto público social en relación al PIB (CEPAL 2010a).

Desde 1990 se observa una tendencia creciente en la prioridad macroeconómica del gasto público social en América Latina. De hecho, únicamente Ecuador presenta el resultado opuesto, debido a la importante reducción relativa de este gasto en la década de los 90. La tendencia general ha reforzado el alto peso relativo de las partidas de gasto social en relación al gasto público. Por lo tanto, el hecho de que el gasto público social en América Latina sea inferior al de los países desarrollados se debe al menor gasto público total, no a la falta de importancia o de prioridad del gasto social en los presupuestos de los países de la región. No obstante, se advierte cierta heterogeneidad en cuanto a gasto social realizado por los gobiernos latinoamericanos. Los países (Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela) que en 1990 mostraban un mayor nivel de esfuerzo en gasto público social, relativizándolo al nivel gubernamental para el que se tienen los datos, mantienen esta característica en 2008. Sin embargo, las economías con menor nivel de esfuerzo relativo en este sentido de gasto social, como Colombia, Guatemala, República Dominicana, Paraguay o Perú, son aquellas en las que más se ha incrementado el peso del gasto público social sobre el PIB en las dos últimas décadas. Por lo tanto, pese a la heterogeneidad, se puede comprobar que hay una tendencia convergente a lo largo del periodo, con la excepción, ya comentada, de Ecuador. La mayor parte del gasto público social se ha centrado en seguridad social y educación (Martínez y Collinao 2010), seguido del gasto sanitario y, a más distancia, en vivienda. En la mayor parte de los casos, con la excepción del gasto en educación primaria, el efecto ha sido poco progresivo, al no concentrarse en los deciles de población con menos recursos (Lora 2008a). En relevancia del gasto público educativo destacan Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Venezuela; en sanitario Argentina y Costa Rica; en seguridad social Argentina, Brasil y Uruguay; y en vivienda El Salvador y Nicaragua. Por su parte, hay un incremento generalizado del peso del gasto público en estas cuatro partidas sobre el PIB, siendo las excepciones Ecuador,

para el gasto en educación, sanitario y en seguridad social; Chile y Honduras, en este último concepto; y Bolivia en gasto público en vivienda. Finalmente, una característica determinante de la evolución del gasto público social, que no se observa en la Tabla 3.2, es su volatilidad. Esta es debida a que el gasto social en América Latina es procíclico, la producción es muy volátil y a que ante la aparición de restricciones presupuestarias estas partidas tienden a quedar desatendidas (CEPAL 2009). Por lo tanto, una vía para incrementar la eficiencia del impacto del gasto público social sobre el crecimiento económico de largo plazo sería eliminar ese sesgo procíclico (Lora 2007).

Tabla 3.2. Gasto público social (% PIB) (1990-2008)

<i>Gasto público social SPNF</i>	1990	1995	2000	2005	2008
Argentina	19,09	21,23	21,44	20,14	23,23 ^a
Brasil	17,63	20,31	21,15	22,51	26,05
Colombia	6,04	11,51	10,78	12,83	12,59
Costa Rica	16,13	15,23	17,32	17,26	19,32
Panamá	6,93	8,31	9,06	7,53	9,44 ^a
<i>Gasto público social GC</i>					
Bolivia		12,41	15,62	16,97	16,24 ^b
Chile	11,88	11,92	14,93	12,87	14,22
Ecuador	7,92	6,16	3,97	6,25	6,39 ^b
El Salvador		5,35	9,24	11,59	11,07 ^a
Guatemala	3,87	4,47	6,54	7,59	7,03
Honduras	7,68	6,70	9,33	11,41	11,38 ^b
Rep. Dominicana	4,19	5,33	6,21	7,16	8,11 ^a
Uruguay	16,35	20,57	20,69	19,69	21,65
<i>Gasto público social GCP</i>					
México	6,10	8,44	9,44	10,38	12,52
Nicaragua	6,98	6,88	8,60	11,17	12,30
Paraguay	2,86	8,27	9,81	8,12	8,87
Perú	3,97	6,88	7,63	9,17	7,82
Venezuela	7,81	7,83	11,03	11,52	13,44 ^b

Fuentes: Elaboración propia de los autores en base a Cepal (2010a).

Notas: *SPNF* hace referencia al sector público no financiero (gobierno central, empresas públicas no financieras y gobiernos locales); *GC* al gobierno central (gobierno central presupuestario y entidades con organización presupuestaria autónoma); y *GCP* al gobierno central presupuestario.

a = Año 2007; b = Año 2006.

Uno de los factores que influye en el carácter procíclico del gasto social, a través de la restricción presupuestaria, son los ingresos públicos⁷⁰ y su composición. Como en el gasto público, existe una relevante heterogeneidad entre los países latinoamericanos, tanto en términos de ingresos fiscales agregados como de estructura tributaria (Aldunate y Martner 2006). Sin embargo, en la región hay una serie de patrones y tendencias generales destacables. Quizás uno de los rasgos comunes más significativos es la menor presión fiscal, en relación a los países más desarrollados (Tanzi y Schuknecht 2000). En 1960, la mayor presión fiscal⁷¹ se presentaba en Venezuela y la República Dominicana, con un 26,5 y 19,5% respectivamente, y la menor en Haití (4,9%) y Bolivia (5%). Por su parte, en 2008 la posición relativa de los países había variado considerablemente. Únicamente Haití repetía como país con menor presión fiscal, con un 9,6%, junto a Paraguay (13,4%), mientras que Nicaragua (35,2%), Panamá (32,4%) y Brasil (32,2%) pasaban a ser las naciones con mayor resultado de este indicador. Estas ordenaciones por ingresos en relación al PIB resultan muy semejantes a las del peso del gasto público en la economía, por cuestiones de suficiencia de los recursos públicos. Sobre la evolución de la presión fiscal es destacable que, como el peso del gasto público sobre el PIB, muestra una tendencia generalizada al crecimiento entre 1960 y 2008. Únicamente en dos países, la República Dominicana y Venezuela, se observa el caso contrario, dándose la circunstancia de que estas naciones son las que presentaban una mayor presión fiscal en 1960. Por otra parte, son destacables los incrementos de la presión fiscal de Bolivia, Brasil y Nicaragua, que se sitúan por encima del 200% a lo largo de todo el periodo.

⁷⁰ En adelante se hará referencia a los ingresos fiscales del sector público, dejando fuera aquellos obtenidos de forma extraordinaria o los ordinarios provenientes de fuentes como los recursos naturales. Estos últimos alcanzan una importancia considerable en Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela (Aldunate y Martner 2006).

⁷¹ Medida como porcentaje de ingresos fiscales del gobierno central respecto al PIB. El nivel gubernamental de referencia viene determinado por las cuestiones ya explicadas para el gasto público.

En relación a las estructuras fiscales, el principal rasgo general es el carácter regresivo, como resultado del mayor peso de la imposición indirecta. La tendencia en el periodo ha enfatizado este sesgo, alejando a América Latina del patrón tributario de los países desarrollados (Martner y Tromben 2004). Además, la estructura impositiva limita el crecimiento del gasto y no siempre cumple con el principio de suficiencia fiscal (CEPAL 2009). El sesgo hacia la imposición indirecta acentúa el carácter procíclico de los ingresos públicos, alejando al sistema fiscal de su función estabilizadora. Estos problemas de insuficiencia fiscal, que se intensificaban en coyunturas económicas negativas, fueron crónicos para buena parte de las economías latinoamericanas a lo largo del periodo. En el lapso temporal examinado, los dos casos más llamativos de déficit público fueron el boliviano y el nicaragüense, que llegaron a alcanzar un desequilibrio anual en las cuentas públicas de alrededor del 50 y 30% del PIB, respectivamente. Las medidas de estabilización de finales de los 80 y principios de los 90 corrigieron la insuficiencia fiscal en algunos casos, pero generaron otros efectos colaterales perjudiciales para el desarrollo (Stiglitz 2003). Tras la crisis a inicios del nuevo milenio, otra oleada de medidas estabilizadoras de las cuentas públicas ha corregido el carácter crónico del déficit en más países, por lo que la tendencia del periodo podría haberse revertido con estos nuevos cambios, más adaptados a los contextos nacionales y menos apegados al Consenso de Washington. Sin embargo, el elevado, en términos relativos, endeudamiento público, generalmente muy por encima del 25% del PIB recomendado por el FMI (2003) como máximo para economías en desarrollo (Clements *et al.* 2007), generado por el déficit sostenido en el largo plazo, lastra parte del gasto público, al destinarlo al pago de la deuda, por lo que reduce el alcance de la política fiscal y social, además de incrementar la exposición económica ante fluctuaciones en los tipos de interés o los tipos de cambio (Lora 2008a). Por lo tanto, a pesar de los avances en cuestiones como la transparencia, la

neutralidad o la equidad horizontal del sistema tributario, aún queda un amplio margen de mejora en términos de eficiencia, suficiencia, equidad vertical, progresividad o eliminación de duplicidades causadas por la descentralización fiscal (Aldunate y Martner 2006).

3.3. Un test sobre la relación entre gasto público y crecimiento en América Latina (1960-2008)

En este apartado se aborda un análisis empírico de la relación en el largo plazo en América Latina del gasto público, total y social, y el crecimiento económico. Para ello, se utiliza el marco teórico desarrollado por Wagner, Keynes y Beveridge, ya expuesto en la introducción del capítulo.

En consecuencia a lo anterior, las variables objeto de estudio son las referidas al PIB real (Y), gasto real del gobierno central⁷² (G), gasto público social⁷³ (GS), las tres anteriores en términos per cápita (Y_{pc} , G_{pc} y GS_{pc}) y los ratios del agregado de gasto público total y social en relación al PIB ($\frac{G}{Y}$ y $\frac{GS}{Y}$). La muestra de países para el estudio de la relación entre gasto público y crecimiento económico comprende diecinueve países⁷⁴ de América Latina, mientras que se ve reducida a diez naciones⁷⁵ en el análisis del gasto público social y el crecimiento. Las fuentes de datos utilizadas para realizar el análisis cuantitativo han sido CEPAL (2010a) y OxLAD (2010). Finalmente, el lapso temporal objeto de estudio abarca el periodo 1960-2008 para analizar la relación general entre

⁷² Este es el único nivel gubernamental que permite realizar el análisis comparativo de largo plazo entre las economías de América Latina, dada la imposibilidad de obtener series homogéneas del gasto público total para la muestra de países y el periodo considerados.

⁷³ Véase CEPAL (2010) para cualquier aclaración sobre la cobertura institucional de los datos.

⁷⁴ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁷⁵ Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

producción y gasto público, reduciéndose, por motivos de disponibilidad de datos, a los años que van de 1990 a 2008 al considerar el gasto público social.

Una relevancia adicional de la cuestión temporal es que, en el casi medio siglo del periodo 1960-2008, se han producido significativos cambios económicos y políticos en los países latinoamericanos, ya comentados en los apartados anteriores. Estas transformaciones estructurales económicas, políticas e institucionales hacen especialmente relevante el análisis de la relación entre el sector público y el crecimiento económico en el largo plazo. Pero esta labor no debe abordarse sin tener en cuenta la posible existencia de rupturas estructurales que, en caso de ignorarse, puedan sesgar los resultados y su interpretación. Para evaluar las rupturas estructurales en las series históricas se realiza un test de Chow (1960) sobre las estimaciones, con el fin de testar la presencia de cambios estructurales y si estos marcan patrones temporales diferenciados en la relación entre el gasto público y la producción.

Tradicionalmente, la contrastación empírica de la ley de Wagner se ha realizado a través de cinco especificaciones generales (Peacock y Scott 2000). Estas tomarían las siguientes formas en términos de producto y gasto público, ya sean agregados, per cápita o relativos:

$$G = f(Y) \quad (1)$$

$$G = f(Y_{pc}) \quad (2)$$

$$\frac{G}{Y} = f(Y) \quad (3)$$

$$\frac{G}{Y} = f(Y_{pc}) \quad (4)$$

$$G_{pc} = f(Y_{pc}) \quad (5)$$

Por analogía, si se intercambia el lugar de las variables dependientes e independientes se obtienen las formas funcionales para contrastar la hipótesis tradicional keynesiana. Por su parte, las ecuaciones generales para testar la hipótesis de Beveridge serían:

$$Y = f(GS) \quad (6)$$

$$Y_{pc} = f(GS) \quad (7)$$

$$Y = f\left(\frac{GS}{Y}\right) \quad (8)$$

$$Y_{pc} = f\left(\frac{GS}{Y}\right) \quad (9)$$

$$Y_{pc} = f(GS_{pc}) \quad (10)$$

De igual modo, sustituyendo las variables explicativas por las explicadas, y viceversa, se encuentra la forma de contrastar la aplicación de la ley de Wagner al gasto social.

La primera fase del análisis consiste en comprobar el orden de integración de las variables. Al tratarse de un análisis de panel se procede a través de los tests de Im, Pesaran y Shin (IPS) (Im *et al.* 2003) y ADF-Fisher (Maddala y Wu 1999) que contrastan la hipótesis nula de presencia de raíz unitaria en el panel a través de la asunción de la presencia de procesos de raíz unitaria individuales en la muestra. Los retardos considerados en los tests se toman mediante el criterio de información de Schwarz. En el caso de que las variables presenten idéntico orden de integración se puede abordar la siguiente fase del estudio empírico, consistente en testar la existencia de cointegración entre las mismas. Para ello, se utilizan los tests de Pedroni (1999) y de Johansen-Fisher (Maddala y Wu 1999), seleccionando los retardos por el mismo criterio que en el caso anterior.

Si las variables se encuentran cointegradas, el siguiente paso consiste en la estimación de la relación existente entre las mismas. Para ello se adapta el modelo de corrección del error (MCE) a las anteriores especificaciones funcionales y sus opuestas, que en el caso de la ley de Wagner sería:

$$\Delta \ln G_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_{it} + \gamma [\ln G_{it-1} - \delta \ln Y_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (11)$$

$$\Delta \ln G_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_{pc_{it}} + \gamma [\ln G_{it-1} - \delta \ln Y_{pc_{it-1}}] + \varepsilon_{it} \quad (12)$$

$$\Delta \ln \frac{G_{it}}{Y_{it}} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_{it} + \gamma \left[\ln \frac{G_{it-1}}{Y_{it-1}} - \delta \ln Y_{it-1} \right] + \varepsilon_{it} \quad (13)$$

$$\Delta \ln \frac{G_{it}}{Y_{it}} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_{pc_{it}} + \gamma \left[\ln \frac{G_{it-1}}{Y_{it-1}} - \delta \ln Y_{pc_{it-1}} \right] + \varepsilon_{it} \quad (14)$$

$$\Delta \ln G_{pc_{it}} = \alpha + \beta \Delta \ln Y_{pc_{it}} + \gamma [\ln G_{pc_{it-1}} - \delta \ln Y_{pc_{it-1}}] + \varepsilon_{it} \quad (15)$$

En ellas, el subíndice *i* hace referencia al país y *t* al año. De nuevo, por analogía, si se intercambia la disposición de las variables de producción y gasto público se obtienen las relaciones funcionales referentes a la hipótesis keynesiana. En cuanto a la hipótesis de Beveridge, esta encuentra su acomodo en las siguientes adaptaciones:

$$\Delta \ln Y_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln GS_{it} + \gamma [\ln Y_{it-1} - \delta \ln GS_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (16)$$

$$\Delta \ln Y_{pc_{it}} = \alpha + \beta \Delta \ln GS_{it} + \gamma [\ln Y_{pc_{it-1}} - \delta \ln GS_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (17)$$

$$\Delta \ln Y_{it} = \alpha + \beta \Delta \ln \frac{GS_{it}}{Y_{it}} + \gamma \left[\ln Y_{it-1} - \delta \ln \frac{GS_{it-1}}{Y_{it-1}} \right] + \varepsilon_{it} \quad (18)$$

$$\Delta \ln Y_{pc_{it}} = \alpha + \beta \Delta \ln \frac{GS_{it}}{Y_{it}} + \gamma \left[\ln Y_{pc_{it-1}} - \delta \ln \frac{GS_{it-1}}{Y_{it-1}} \right] + \varepsilon_{it} \quad (19)$$

$$\Delta \ln Y_{pc_{it}} = \alpha + \beta \Delta \ln GSpc_{it} + \gamma [\ln Y_{pc_{it-1}} - \delta \ln GSpc_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (20)$$

Siendo nuevamente necesario el intercambio de variables dependiente por independiente para testar la adaptación del postulado wagneriano al gasto social.

El uso del MCE permite realizar estimaciones sin sesgo de endogeneidad de los efectos de corto (β) y largo plazo (δ) entre variables al controlar con el retardo de los errores de la relación contemporánea entre ellas (Engle y Granger 1987). Por otra parte, los parámetros estimados recogen elasticidades, al considerar los logaritmos de las variables en las estimaciones. Finalmente, es reseñable la obtención de los valores estimados para cada país mediante el efecto interacción entre una *dummy* individual y el valor de las variables, lo que permite comparar las diferentes elasticidades nacionales.

Pasando al comentario de los resultados del análisis de la relación entre gasto público y crecimiento económico entre 1960 y 2008, en la Tabla 3.3 se observa que los logaritmos de las series de gasto público, PIB y ambas en términos per cápita son procesos de raíz unitaria, no pudiendo realizar la misma afirmación para las series de gasto público como porcentaje del PIB en logaritmos. Esto elimina la posible existencia de una relación de largo plazo entre producción y peso del gasto público en relación a la misma, por lo que se descartan las especificaciones wagnerianas (3) y (4), y sus versiones opuestas keynesianas.

Tabla 3.3. Tests de raíces unitarias

Variables	1960-2008		Variables	1990-2008	
	IPS	ADF-Fisher		IPS	ADF-Fisher
lnG	-0,6935	38,0917	lnGS	-2,3867***	36,2864**
lnY	-0,2378	38,5423	lnY	-1,2466	26,2473
lnYpc	0,8337	29,0402	lnYpc	1,0897	12,4010
lnGpc	-0,7516	40,0578	lnGSpc	-2,3126**	35,3387**
$\ln \frac{G}{Y}$	-3,4832***	75,1454***	$\ln \frac{GS}{Y}$	-1,0903	27,2968

Nota: Calculado con constante y tendencia excepto para $\frac{G}{Y}$ y $\frac{GS}{Y}$, únicamente con constante.

Hipótesis nula: Procesos de raíz unitaria.

***, **, * denotan significación estadística al nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Por su parte, los resultados mostrados en la Tabla 3.4 aportan evidencia favorable a la existencia de cointegración entre los pares de variables lnG – lnY, lnG – lnYpc y lnGpc – lnYpc.

Tabla 3.4. Tests de cointegración

Ecuación	Panel PP	Panel ADF	Johansen-Fisher	
			Test traza (r=0)	Test traza (r=1)
lnG - lnY	-4,2164***	-2,9529***	63,34***	32,43
lnG - lnYpc	-3,1155***	-2,4255**	54,55**	25,42
lnGpc - lnYpc	-4,0036***	-3,2773***	50,93*	25,78
$\ln \frac{GS}{Y} - \ln Y$	-3,0372***	-2,4054**	93,33***	29,76*
$\ln \frac{GS}{Y} - \ln Ypc$	-3,3311***	-3,0781***	64,05***	19,16

Nota: Calculado con constante y tendencia individual en los datos y ecuación cointegrante para las relaciones lnG-lnY; lnG-lnYpc; lnGpc-lnYpc. Calculado con constante en datos y ecuación cointegrante para las relaciones $\ln \frac{GS}{Y} - \ln Y$; $\ln \frac{GS}{Y} - \ln Ypc$.

Hipótesis nula: No cointegración para Panel PP, Panel ADF y Johansen-Fisher (r=0); al menos una relación de cointegración para Johansen-Fisher (r=1).

***, **, * denotan significación estadística al nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

De modo que, estimando las relaciones de largo plazo entre estas variables a través del MCE, en la Tabla 3.5 se observa que, a nivel agregado latinoamericano, considerando un panel de efectos fijos por los resultados del test de Hausman, se cumple la ley de Wagner en las tres especificaciones funcionales, al existir una elasticidad del gasto público en relación a la renta superior a la unidad, lo que implica una expansión del peso económico del sector público en la economía a medida que esta crece. Sin embargo, a corto plazo, la relación entre PIB y gasto público, a nivel agregado y per cápita, es bidireccional, existiendo un comportamiento procíclico de los egresos públicos, pero también un moderado efecto keynesiano de estos sobre la producción en el corto plazo, que desaparece a largo plazo.

Tras el análisis agregado de América Latina, puede ser interesante comprobar si existen diferencias nacionales significativas. En este sentido, es destacable la existencia de una cierta heterogeneidad compatible con una tendencia general al cumplimiento de la ley de Wagner en el largo plazo. De hecho, se encuentra evidencia mayoritaria a favor de la denominada ley en todos los países excepto en Honduras, Nicaragua y Perú, aunque en este último caso las elasticidades son prácticamente iguales a la unidad. Por otra parte, otro rasgo diferencial se da en Uruguay y la República Dominicana, en donde también se verifica la hipótesis keynesiana durante este casi medio siglo. Respecto a la relación a corto plazo entre las variables, se observa que el gasto público tiene carácter procíclico en Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela, Haití y la República Dominicana, siendo especialmente intenso en estos dos últimos casos. Además, en estos mismos países y en Chile las variaciones en el corto plazo del gasto público han influido directamente en cambios en la producción.

A la heterogeneidad entre los casos hay que añadirle la posible existencia de rupturas estructurales en la relación entre las series a lo largo de un periodo tan amplio. Su

evaluación, mediante el test de Chow, muestra que en torno a la mitad de las rupturas estructurales en las ecuaciones estimadas se dan entre 1982 y 1989, según el país y las variables en cuestión, siendo los años 1988 y 1989 aquellos en los que se concentran la mayor parte de los cambios. Por lo tanto, este será el punto de corte temporal de la muestra con el objetivo de separar e identificar diferentes comportamientos en función de la variable temporal, considerando en adelante dos submuestras que abarcan los periodos 1960-1988 y 1989-2008.

Los resultados de las estimaciones en el primero de los dos lapsos temporales se encuentran en la Tabla 3.6. A nivel agregado latinoamericano, en el largo plazo destaca el cumplimiento de la ley de Wagner, junto con una leve señal, en una de las tres relaciones funcionales, de efecto opuesto a la hipótesis keynesiana, que indicaría que la expansión del gasto público habría restado dinamismo al crecimiento. A corto plazo, el gasto público vuelve a mostrarse procíclico, a la vez que influye de forma directa en el crecimiento, al igual que ocurría al considerar todo el periodo. Estudiando individualmente las economías de América Latina, se observa un cumplimiento mayoritario de la ley de Wagner, pero sin llegar a ser tan general como para el periodo completo, ya que en Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y la República Dominicana no ocurre así. Es precisamente en este último país, junto a Brasil y Paraguay, donde se encuentra evidencia favorable a la hipótesis keynesiana durante estos años, lo opuesto que ocurre en el caso nicaragüense, economía en la que el gasto público no sólo no habría impulsado el crecimiento a largo plazo sino que lo habría lastrado. Restringiendo el horizonte temporal al corto plazo, cabe destacar el alto efecto procíclico del gasto en Costa Rica, Haití, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana y la influencia de cambios en el gasto público sobre variaciones en el mismo sentido de la producción en estos cinco países, además de Brasil, Chile y Guatemala.

En el segundo subperiodo, 1989-2008, algunos de los resultados varían significativamente, Tabla 3.7. No es este el caso de la ley de Wagner, que sigue aceptándose a nivel agregado de América Latina, aunque las elasticidades estimadas son inferiores a las del periodo precedente. En cambio, sí que se observa un intenso cambio hacia el cumplimiento de la hipótesis keynesiana en el largo plazo, pudiendo con ello afirmar que la relación causal de largo plazo entre el gasto público y la producción es bidireccional. Por su parte, a corto plazo se refuerza el ya previo carácter bidireccional, al intensificarse el rasgo procíclico del gasto público y su influencia en variaciones de la renta. En este lapso, la ley de Wagner se cumple en más casos que el anterior, siendo las excepciones Brasil, Ecuador, Guatemala y Panamá. A la par, se incrementa el número de países en los que se acepta el cumplimiento de la hipótesis keynesiana en el largo plazo, siendo estos Brasil, Haití, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Esta misma generalización de los efectos se da en el corto plazo en ambos sentidos de causalidad.

Tabla 3.5. Elasticidades de corto (β) y largo plazo (δ), 1960-2008

	$G = f(Y)$		$G = f(Y_{pc})$		$G_{pc} = f(Y_{pc})$		$Y = f(G)$		$Y_{pc} = f(G)$		$Y_{pc} = f(G_{pc})$	
	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ
Panel - Efectos Fijos	0,9971***	1,2484***	0,9720***	2,0887***	0,9821***	1,3777***	0,0881***	-0,9385	0,0904***	-0,1197	0,0947***	-0,6500
F	10,2627***		7,0183***		9,8205***		9,4003***		6,9819***		7,8667***	
R ²	0,1949		0,1420		0,1881		0,1815		0,1414		0,1565	
Test de Hausman	56,9242***		34,0767***		44,5896***		37,2937***		23,2240***		24,3248***	
Argentina	0,8804**	1,1957***	0,9747***	2,1640**	0,8868**	1,3148***	0,0980***	-0,0410	0,1018***	0,2109	0,0972***	-0,0766
Bolivia	0,2575	1,2749***	1,3633*	2,229***	0,7682	1,4349***	0,0138	-1,5065	0,0191	-0,1930	0,0144	-0,6986
Brasil	0,9694**	1,3697**	0,9467*	2,609**	0,9042*	1,6855**	0,1786***	46,2069	0,1603**	0,2298	0,1700**	0,1920
Chile	0,4311	1,3458*	0,4839	1,9215*	0,4038	1,6932	0,1411**	2,2417	0,1825***	0,3875	0,1351*	4,1339
Colombia	-0,3473	1,2197***	0,0082	2,3819***	0,3267	1,4522***	-0,0046	-0,0455	0,0043	0,2113	0,0358	0,2432
Costa Rica	1,2688**	1,2531***	0,8234	2,3783**	1,1628**	1,4656***	0,1469**	0,4163	0,1210**	0,2461	0,1834***	0,4386
Ecuador	0,5805	1,2514***	0,6969	3,2229	0,6275	1,6209*	0,0519	-1,6250	0,0596	0,1419	0,0591	0,0698
El Salvador	0,3982	1,1795***	0,7358	2,4118*	0,6139	1,3856**	0,0347	4,1481	0,0671	0,0201	0,0545	-1,5497
Guatemala	1,6464**	1,2499***	1,2780*	3,1689	1,3147*	1,5006*	0,0941*	-0,0857	0,0897*	0,0571	0,0988*	-0,2863
Haití	2,6538***	1,3402***	2,0161***	2,6883**	2,1974***	1,5020***	0,0992***	0,5816	0,0858***	-0,0757	0,1039***	0,4549*
Honduras	0,8191	1,4234***	0,8581	4,6389	1,0601*	2,3078	0,0624	0,4945	0,0749	0,1616	0,0935*	0,2072
México	0,5735	1,3267**	0,3736	2,4720**	0,3497	1,6923**	0,0400	1,7393	0,0440	-0,3034	0,0364	-3,0875
Nicaragua	1,1148***	2,9430**	1,0304***	-6,2714	1,1605***	-4,6033	0,1830***	-1,9405	0,1945***	-0,7658***	0,2059***	-4,4070
Panamá	1,0080**	1,3501***	1,2118***	2,3281**	1,0807**	1,6524**	0,1783***	-0,1838	0,1933***	0,2163	0,1770***	-0,2054
Paraguay	0,4538	1,0539***	0,1194	1,9016***	0,2854	1,1288***	0,0255	0,1638	0,0136	0,0487	0,0164	0,0265
Perú	0,7194**	0,9609***	0,7213*	1,8104***	0,7176**	0,9473***	0,0790**	1,0537	0,0644*	0,3770	0,0831**	0,8389
Rep. Dominicana	1,9840***	1,0358***	1,8227***	1,9365**	1,9431***	1,1093**	0,3112***	1,0814***	0,3107***	0,5726**	0,3310***	1,0699***
Uruguay	0,7170*	1,4221***	0,7540*	1,7553***	0,7414*	1,5451***	0,1993***	0,7746**	0,2089***	0,5699**	0,2079***	0,6927**
Venezuela	1,2564***	1,0546***	1,4381***	4,3678	1,2597***	1,0472***	0,1231***	0,3457	0,1172***	-0,1986	0,1316***	0,4739
F	5,4372***		3,4965***		5,1589***		5,2908***		4,1346***		4,8144***	
R ²	0,2662		0,1892		0,2561		0,2609		0,2162		0,2431	
Observaciones	912		912		912		912		912		912	

***, **, * denotan significación estadística al nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Tabla 3.6. Elasticidades de corto (β) y largo plazo (δ), 1960-1988

	$G = f(Y)$		$G = f(Y_{pc})$		$G_{pc} = f(Y_{pc})$		$Y = f(G)$		$Y_{pc} = f(G)$		$Y_{pc} = f(G_{pc})$	
	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ
Panel - Efectos Fijos	0,9362***	1,3783**	0,8780***	2,2599***	0,8817***	1,4902***	0,0686***	-0,7097*	0,0658***	2,1304	0,0689***	1,2124
F	5,7351***		4,1210***		5,2735***		8,0343***		6,1181***		6,0443***	
R ²	0,1910		0,1450		0,1784		0,2485		0,2012		0,1992	
Test de Hausman	36,2295***		23,8511***		26,0177***		43,5979***		46,9749***		25,1180***	
Argentina	-0,2029	1,2259***	-0,3126	2,2519***	-0,3253	1,4345***	-0,0152	-6,5273	-0,0156	-0,9514	-0,0198	-1,8327
Bolivia	-1,1599	1,2632***	-0,5052	2,1632***	-0,2458	1,5641***	0,0063	-0,5407	0,0139	-0,1640	0,0126	-0,2978
Brasil	0,8261	1,0777***	0,9420	1,8579***	0,7272	1,1429***	0,2543***	0,7745	0,2668***	0,5144**	0,2492***	0,7469*
Chile	0,6902	1,5105**	0,8801*	3,6851	0,7709	2,1741	0,2312***	0,2752	0,2359***	0,1637	0,2214***	-0,0373
Colombia	-0,1196	1,2888***	0,6975	2,4651***	0,6123	1,5777***	0,0137	0,5173	0,0340	0,3181*	0,0346	0,4229
Costa Rica	1,9135**	1,5715**	1,6072**	3,2976**	1,6688**	2,0382**	0,1820***	0,3831	0,1829**	0,1326	0,2033***	0,1984
Ecuador	0,5934	1,0850***	0,7809	2,1833***	0,5264	1,1842***	0,1013	0,5947	0,0990	0,2984	0,0886	0,3008
El Salvador	0,5581	1,4861**	0,5998	5,1885	0,4583	2,3982	0,0394	-1,5909	0,0411	-0,5216	0,0313	-1,4000
Guatemala	1,8119*	1,3743**	1,2114	3,0354**	1,3493	1,6357**	0,1118*	0,1106	0,0987	-0,0326	0,1136*	-0,0444
Haití	2,4087***	1,8888***	1,7934***	5,0757**	1,8715***	2,9415**	0,0978***	0,3972*	0,0851**	0,0668	0,0928**	0,1076
Honduras	0,8536	1,8082***	1,1329	13,5754	1,2067	4,5190	0,0610	0,4064	0,0650	-0,0207	0,0714	-0,0671
México	0,6898	1,7861	1,0496	4,6706	0,9130	3,1771	0,0683	-4,2794	0,0830	-0,1627	0,0702	-0,6361
Nicaragua	1,2285***	6,6976	1,0771***	-5,0691*	1,0765***	-4,1223	0,2134***	-0,9392**	0,2095***	-1,0177***	0,2341***	-2,1862*
Panamá	1,3394**	1,6585***	1,3770**	3,2764**	1,3291**	2,2465**	0,1420***	0,1087	0,1417**	-0,0294	0,1356**	-0,1850
Paraguay	1,0273	1,1269***	0,7011	1,9661***	0,8541	1,3120***	0,0658	0,8289***	0,0490	0,4326**	0,0478	0,6679*
Perú	0,6524	1,0607***	0,3175	1,8285***	0,6523	1,1718***	0,0214	-8,0392	0,0301	-0,4374	0,0326	-0,7754
Rep. Dominicana	2,0363***	1,2440	1,8370***	1,6693***	2,0084***	1,9908	0,3938***	0,9722**	0,3834***	0,5677*	0,3873***	0,7769*
Uruguay	0,3510	1,6590**	0,4759	2,4960**	0,4529	1,9694**	0,0725	0,2937	0,0906	0,2307	0,0851	0,2283
Venezuela	0,8151	1,0923***	1,9727**	5,6247	0,6047	1,1425***	0,0461	-3,7241	0,0428	-0,8747	0,0263	-10,9670
F	3,6675***		3,0138***		3,3839***		5,1463***		4,3255***		4,2153***	
R ²	0,3060		0,2660		0,2892		0,3822		0,3421		0,3363	
Observaciones	532		532		532		532		532		532	

***, **, * denotan significación estadística al nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Tabla 3.7. Elasticidades de corto (β) y largo plazo (δ), 1989-2008

	G = f(Y)		G = f(Ypc)		Gpc = f(Ypc)		Y = f(G)		Ypc = f(G)		Ypc = f(Gpc)	
	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ
Panel - Efectos Fijos	1,1817***	1,3316***	1,1621***	1,9554***	1,2116***	1,4000***	0,1483***	0,9299***	0,1429***	0,5201***	0,1677***	0,7004***
F	9,0180***		5,1400***		8,6355***		5,7250***		6,2440***		6,5766***	
R ²	0,3459		0,2316		0,3362		0,2514		0,2680		0,2783	
Test de Hausman	82,2609***		38,9929***		69,2499***		11,2013**		38,3943***		19,2666***	
Argentina	1,6162***	1,4835**	1,6812***	1,9657*	1,6341***	1,8028**	0,3684***	0,8723	0,3748***	0,5222	0,3736***	0,6206
Bolivia	-0,2885	1,5436***	-0,1840	2,5228*	-0,1415	2,1478**	-0,0085	0,5023	-0,0025	0,2444	0,0031	0,3389
Brasil	0,9953	1,6503	0,9597	2,9956	1,0941	2,3633	0,1023	0,9448	0,1078	0,4390*	0,1248	0,6783*
Chile	0,2679	1,1112**	-0,0533	1,3766**	0,2032	1,2003**	-0,1160	1,3143	-0,0681	1,7270	-0,0789	3,2569
Colombia	-0,3920	1,3796**	-0,1161	2,9122	0,3238	1,8529*	-0,0130	0,3904	-0,0278	0,1924	0,0713	0,0255
Costa Rica	0,4225	1,1251***	-0,0966	2,4475	0,8986*	1,2529**	0,0853	0,6220	-0,0202	0,5261	0,1828**	0,9421*
Ecuador	0,2113	1,6525	0,3366	3,6944	0,3750	2,8479	0,0276	0,8929	0,0393	0,4824	0,0483	0,6432
El Salvador	2,2038*	1,1979***	2,3447**	1,3642***	2,9002***	1,2659***	0,0362	0,7673	0,0763	0,5758	0,0857	0,6760
Guatemala	1,0816	1,7241*	0,5706	4,0825	0,9763	2,5398	0,0333	0,5631	0,0413	0,1111	0,0656	0,1051
Haití	2,5377***	1,0071***	3,1078***	1,3373***	2,5940***	1,0817***	0,1221***	1,0078*	0,1055***	0,4989*	0,1169***	0,6316*
Honduras	0,6666	1,1498**	0,9277	1,5691*	0,7956	1,3895*	0,0954	-2,3542	0,1347	0,5624	0,1116	-11,6964
México	0,6132	1,1814**	0,7359	1,7223**	0,7237	1,3664**	0,1750	1,0617	0,1643	0,5937**	0,2037	0,9328*
Nicaragua	4,1551***	1,2071***	4,8541***	1,5252***	4,0876***	1,2862***	0,1663***	0,9563*	0,1356**	0,5656***	0,1975***	0,7931***
Panamá	0,8265	1,2336**	1,1919*	2,0572	0,9222	1,3840	0,3949***	0,9303	0,4090***	0,5977	0,4311***	0,7823
Paraguay	-1,4645	1,1349***	-0,4052	1,4194***	-1,2151	1,3473**	-0,0640	1,7757	-0,0324	-1,6064	-0,0492	10,8434
Perú	1,2674***	0,9817***	1,3918***	1,4359***	1,1966***	1,0052***	0,2175***	1,1824***	0,1791***	0,7292***	0,2358***	1,1927***
Rep. Dominicana	2,2927***	1,1467***	2,3261***	1,4670**	2,2882***	1,2159***	0,2139***	1,1151**	0,2064***	0,7303***	0,2349***	0,9701***
Uruguay	0,8486**	1,3407*	0,8849**	1,4405	0,8256**	1,4603*	0,4500***	0,6868**	0,4600***	0,5825**	0,4603***	0,0570**
Venezuela	1,2145***	1,4866*	1,2526***	7,2477	1,3337***	1,8675*	0,3736***	1,0155**	0,3547***	0,4493	0,3823***	0,8006**
F	5,1169***		3,9373***		5,3169***		4,9102***		4,8216***		4,9176***	
R ²	0,4752		0,4107		0,4848		0,4650		0,4604		0,4653	
Observaciones	380		380		380		380		380		380	

***, **, * denotan significación estadística al nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Finalmente, focalizando el análisis en la hipótesis de Beveridge y su opuesto contrafactual, en América Latina entre 1990 y 2008, únicamente es posible testar las relaciones funcionales (8) y (9), junto a las transformaciones de las mismas al intercambiar variable dependiente por independiente, ya que las series en logaritmos de PIB, PIB per cápita y ratio del gasto público social sobre la producción son procesos de raíz unitaria, pero no las de gasto público social agregado ni por habitante, Tabla 3.3. En los dos posibles casos resultantes los pares de variables, $\ln \frac{GS}{Y} - \ln Y$; $\ln \frac{GS}{Y} - \ln Y_{pc}$, se encuentran cointegrados, como se muestra en la Tabla 3.4. Los parámetros estimados en la contrastación empírica de las hipótesis se encuentran en la Tabla 3.8. A nivel agregado, se observa que, a largo plazo, el crecimiento económico ha llevado a una mayor participación del gasto público social en el PIB, mientras que a corto plazo no se ha encontrado ninguna relación significativa entre las variables. No obstante, atendiendo a las características propias de cada economía es posible identificar que la expansión del ratio de gasto social sobre la producción se da ante crecimiento económico, de forma nítida, en Paraguay y, con menos claridad, en Colombia, Guatemala y Perú. El caso opuesto, el cumplimiento de la hipótesis de Beveridge, se observa en Uruguay, fruto de la alta y más estable prioridad fiscal y macroeconómica del gasto social (Azar *et al.* 2009), y en Nicaragua, en menor medida. Por otra parte, en el corto plazo únicamente hay evidencia de comportamiento procíclico del ratio de gasto social sobre el PIB en Nicaragua, mientras que en México y Colombia los cambios en ese ratio alteran directamente la producción y en Costa Rica y Uruguay lo hacen inversamente, dándose en este último país el efecto contrario en este sentido en el corto y el largo plazo.

Tabla 3.8. Elasticidades de corto (β) y largo plazo (δ), 1990-2008

	GS/Y = f(Y)		GS/Y = f(Y _{pc})		Y = f(GS/Y)		Y _{pc} = f(GS/Y)	
	β	δ	β	δ	β	δ	β	δ
Panel - Efectos Fijos	-0,0037	0,6012***	0,1876	0,9075***	-0,0003	0,2759	0,0216	0,7160
F	5,8131***		5,1941***		1,0299		1,2480	
R ²	0,2946		0,2717		0,0689		0,0823	
Test de Hausman	52,3378***		42,4589***		6,7888*		6,5294*	
Brasil	1,4438	0,4691	1,2307	0,7928	0,1322	3,0388	0,1565	0,9678
Chile	-0,4482	0,6367	-0,7179	0,6664	-0,1920	4,7748	-0,2210	-20,4643
Colombia	1,4241	0,5076*	0,8337	0,7152	0,0871	-0,7209	0,1692**	0,1434
Costa Rica	-0,8953	0,5632	0,1284	0,5987	-0,1912*	3,0924	0,0996	0,6997
Guatemala	-2,5441	0,6536*	-1,1618	0,7995	-0,0509	0,7541	-0,0826	0,1132
México	0,5730	0,4374	0,6710	0,6370	0,3109**	1,8636	0,3544*	0,9515
Nicaragua	1,5146	0,6590	1,7241*	0,8006	0,0524	1,6728	0,0712	0,7898*
Paraguay	-1,1021	0,4224***	-0,6073	0,4901**	-0,0087	0,7586	-0,0066	0,1686
Perú	0,0806	0,4915*	0,1127	0,6537	0,0144	3,3248	0,0012	0,8772
Uruguay	-0,3439	0,4949	-0,3446	0,5415	-0,7145***	2,8727***	-0,7224***	3,0933**
F	3,1825***		2,9238***		1,6671**		1,6340**	
R ²	0,3905		0,3705		0,2513		0,2475	
Observaciones	180		180		180		180	

***, **, * denotan significación estadística al nivel del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

3.4. Conclusiones

Este capítulo no pretende justificar las reformas en materia de política fiscal en América Latina por la actual crisis mundial, como puede ser el caso de las economías más desarrolladas de los países de la OCDE, sino que su base reside en las necesidades económicas y sociales existentes y en la aspiración a la consecución de un desarrollo sostenido y estable en el largo plazo. Siguiendo este argumento, una de las opciones para prolongar los buenos resultados económicos del periodo 2002-2008 sería el desarrollo de un Estado de Bienestar a través del incremento del gasto social, ya iniciado en la década de los 90. No obstante, es difícil concluir que las medidas de política económica a tomar deberían ser homogéneas en toda la región, dado que cada economía presenta unas características diferenciadas, junto a elementos estructurales comunes. Por lo tanto, la política fiscal a implementar también debería recoger las variables diferenciadoras y los elementos adaptativos nacionales que permitan ajustar a su entorno las políticas generales, como ya señalaban Iglesias (2006) y Stiglitz (2003).

En este sentido, el análisis realizado sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento aporta evidencia empírica de la subordinación de la política fiscal al crecimiento económico, cumpliéndose, en términos generales, la hipótesis de creciente expansión del gasto público, más conocida como ley de Wagner, durante el último medio siglo en América Latina. Esto ha favorecido la expansión del sector público, alcanzando así un tamaño que le permite influir significativamente en la economía de forma directa. Esta es una de las razones de la creciente importancia de la política fiscal en la región, ya que si tiene un mayor alcance en la economía mayor será su potencial para impulsarla, pero también será superior el riesgo de que la lastre si se toman políticas fiscales erróneas. No obstante, la anterior relación subordinada de las finanzas públicas al crecimiento económico sufrió un cambio estructural a finales de la década perdida de los 80,

complementándose, una vez superadas las medidas más restrictivas del núcleo del Consenso de Washington en relación a la política fiscal, con una participación activa de esta en el crecimiento económico en el largo plazo. Por lo tanto, si se desea que la política fiscal sea un elemento activo en el crecimiento económico, debería reforzarse y generalizarse el cambio cualitativo experimentado a lo largo de las dos últimas décadas en algunos países como Brasil, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, que se han servido de ella como complemento al avance económico. Si bien hay que señalar que no es esta una mera cuestión de cantidad. También la composición del gasto público es determinante al configurar su potencial influencia sobre el crecimiento. De manera que un incremento progresivo de los egresos públicos, aún lejos del nivel de los países desarrollados, una reducción de su elevado carácter procíclico, que evite cuellos de botella que dificulten la obtención de efectos positivos a largo plazo, y un uso y una composición más eficiente de los recursos públicos debería redundar en un incremento de la tasa de crecimiento de estas economías y de su desarrollo.

Precisamente, en el centro de las cuestiones relativas al desarrollo económico y al gasto público se encuentran las partidas destinadas al gasto público social. El impulso de éste podría favorecer el objetivo de crecimiento a largo plazo, a la vez que reduce la desigualdad y la pobreza, contribuyendo con ello a un incremento de la cohesión nacional mediante el establecimiento de un moderno Estado de Bienestar; esto, a su vez, tendría efectos externos positivos sobre la economía, por lo que el objetivo sería la búsqueda de esta espiral virtuosa. No puede decirse que sea tampoco un camino inexplorado en la región, ya que Uruguay ha experimentado un efecto positivo del gasto público social sobre su crecimiento desde la década de los 90, si bien lo ha hecho asegurando la continuidad de la inversión en este tipo de gasto a pesar del coste económico de corto plazo que ha sufrido por ello. Esta consistencia temporal es necesaria para obtener una rentabilidad económica

de la inversión social ya que cuestiones como la educación o la salud no sufren bruscas alteraciones sino que cambian lentamente y necesitan horizontes temporales amplios para ello, con inversiones sostenidas a lo largo de los mismos para no abortar esas potenciales ganancias de bienestar. Y es que, a corto plazo y ante una coyuntura económica negativa, el coste de abandonar inversiones sociales es relativamente reducido, en comparación con otros gastos ya iniciados como los de infraestructuras. De ahí que la mayor parte de las economías en vías de desarrollo caigan en ese error común, restándose una vía de crecimiento a largo plazo, que evitarían eliminando las discontinuidades del gasto público social. Si, a su vez, la medida anterior es acompañada por una mayor eficiencia en este tipo de gasto y un incremento de su efecto progresivo, máxime teniendo en cuenta la alta desigualdad económica y social existente en América Latina, se incrementaría considerablemente la cohesión social y su potencial dinamizador a largo plazo.

Finalmente, hay que señalar que una superior eficiencia del gasto público no implica una mayor necesidad de recursos públicos; sin embargo, si por otra parte se expande el alcance de la política fiscal, a través de un incremento del gasto público, sí que se hace necesaria una reforma también por el lado del ingreso público que asegure la suficiencia del sistema fiscal. En este sentido, el incremento de la presión fiscal debería dirigirse progresivamente, evitando a toda costa reincidir en las actuales estructuras fiscales regresivas. Por lo tanto, el fortalecimiento de una imposición directa efectivamente progresiva sería uno de los objetivos más ambiciosos de las reformas fiscales. Para ello uno de los pasos previos necesarios sería la reforma de la administración tributaria y la lucha contra la evasión fiscal. Por otra parte, un menor peso relativo de la imposición indirecta favorecería la reducción de la exposición de las cuentas públicas a las recurrentes crisis económicas y las consecuentes caídas del consumo y de la recaudación impositiva indirecta, acercando así al sistema tributario a un papel de estabilizador automático del

sistema económico. Además, la suficiencia del sistema también facilitaría su sostenibilidad en el largo plazo, al minimizar el problema de la cronificación del déficit público, que resulta letal para el crecimiento en economías expuestas a problemas de deuda, desviación de recursos para el pago de las mismas o vulnerabilidad ante fluctuaciones de los tipos de cambio y tipos de interés. Por último, otras cuestiones generales relativas a la reforma del sistema tributario y complementarias a las ya expuestas se concretarían en el avance hacia una gestión más eficiente, una mayor transparencia, una simplificación del sistema, una reducción de distorsiones (Alier y Clements 2007, Braun 2007) encaminada hacia la neutralidad impositiva y una mayor equidad horizontal.

Sin duda las reformas generales de política fiscal son altamente complejas en el entorno económico, social, político e institucional de América Latina (Lora 2008a). Sin embargo la necesidad de las mismas y la existencia de elementos facilitadores como los pactos fiscales, el debate fructífero acaecido en organismos supranacionales, el aprendizaje de los errores de las reformas basadas en el Consenso de Washington o la maduración de las democracias y sociedades latinoamericanas hacen de este un momento idóneo para emprender un camino que conlleva esfuerzo, tiempo y constancia, pero que en caso de tener éxito sentaría las bases de un crecimiento sostenido en el tiempo, con una menor exposición a las fluctuaciones y que refuerce el proceso de desarrollo progresivo de las economías de América Latina.

Capítulo 4.

La economía política de la liberalización de las telecomunicaciones en la Unión Europea y su impacto sobre la internacionalización de los incumbentes

4.1. Introducción

En este capítulo se analiza el proceso de internacionalización de los antiguos monopolios de telecomunicaciones europeos. Tras su privatización y el proceso de liberalización del mercado de telecomunicaciones de la Unión Europea (UE), muchas de estas compañías han experimentado un considerable crecimiento basado en su expansión internacional, llegando a situarse 10 de ellas entre las 20 mayores compañías de telecomunicaciones del mundo (UNCTAD 2008). Este crecimiento se ha visto impulsado, generalmente, por una intensa inversión directa realizada por los antiguos monopolios en mercados extranjeros, mayoritariamente europeos. Entre los años 1996 y 2007 las fusiones y adquisiciones internacionales en el sector de telecomunicaciones supusieron el 51% del total en los servicios de infraestructuras en el mundo, alcanzando una cota máxima en el año 2000 debido al impulso dado por el proceso liberalizador europeo (UNCTAD 2008).

Además, el caso de las telecomunicaciones en la UE es especialmente interesante ya que supone una experiencia única a nivel mundial. Desde que comenzó la reforma

liberalizadora y privatizadora⁷⁶, la oferta de telecomunicaciones ha cambiado drásticamente en el mercado europeo. Entre las principales variaciones cabe señalar la internacionalización de los antiguos monopolios mediante fusiones y adquisiciones o nuevas inversiones; la aparición de nuevos competidores internacionales como Vodafone, primera empresa transnacional del mundo (UNCTAD 2010); y la ganancia de peso del negocio de la telefonía móvil e internet frente a la tradicional telefonía fija (OCDE 2009b).

La importancia de comprender el proceso de adaptación de los antiguos incumbentes nacionales al nuevo mercado europeo liberalizado y su consecuente internacionalización es altamente relevante en términos de política económica (Van Kranenburg y Hagedoorn 2008). Se ha argumentado tradicionalmente que las telecomunicaciones suponen un servicio estratégico, por lo que el control del sector por parte de compañías extranjeras podría ser una fuente de riesgos (Clifton *et al.* 2003 y 2005). Por otra parte, el carácter de servicio público puede llevar a la exigencia de responsabilidades a la Administración Pública ante un servicio privatizado, lo que requiere un cierto grado de colaboración entre el regulador y el proveedor del servicio (Héritier 2001). Además, no son menos importantes cuestiones como la competencia efectiva en el mercado, los precios y la discriminación en los mismos o las asimetrías de información, que podrían tener diferentes efectos sobre los consumidores, atendiendo a características de los mismos como la edad, la educación o el lugar de residencia (Clifton *et al.* 2011).

La liberalización fue un prerrequisito para la internacionalización de los incumbentes nacionales, ya que solo se expandieron internacionalmente una vez iniciado el proceso a nivel europeo. Sin embargo, la relación precisa entre internacionalización y

⁷⁶ Desde la década de los 80 la Comisión Europea comenzó a impulsar medidas de liberalización y privatización en los servicios de infraestructuras, entre ellos los de telecomunicaciones, con el objetivo de integrar los mercados europeos (Clifton *et al.* 2005). El nuevo entorno liberalizador provocó que los antiguos incumbentes nacionales cambiasen sus estrategias centradas en su mercado doméstico hacia estrategias internacionales, principalmente a nivel europeo.

liberalización no es clara. La Comisión Europea esperaba que las empresas, sometidas a más competencia internacional al abrir sus mercados domésticos, se expandieran también hacia el extranjero buscando los ingresos que perderían al acabar con su situación monopolística nacional. Pero las reformas no fueron implementadas de la misma manera en todos los países de la UE. En algunos casos la liberalización legal fue realmente efectiva y rápida, mientras que en otros la declaración legal de libre competencia no tuvo un fiel reflejo en la realidad, protegiendo, de forma más o menos clara, al antiguo monopolio nacional (Clifton *et al.* 2010). Por otra parte, los incumbentes eran parte activa en el proceso (Henisz y Zelner 2006; Smith 2001; Thatcher 2001), por lo que también presionaban por retardar la apertura de los mercados para así poder seguir disfrutando de ingresos monopolísticos y no expandirse a los mercados internacionales o para realizar esta operación financiándose con esas rentas monopolísticas, según el caso.

En la estructura del capítulo a la introducción le sigue un apartado dedicado a la revisión de la literatura relativa a la internacionalización de las compañías de servicios, focalizando la atención en los servicios de telecomunicaciones, y la exposición de las hipótesis a contrastar empíricamente sobre la internacionalización de los antiguos monopolios nacionales de telecomunicaciones de la UE. El tercer epígrafe contiene la descripción de los datos y la metodología utilizados en el análisis empírico. En el siguiente se exponen los resultados econométricos obtenidos. El quinto apartado presenta los patrones de liberalización e internacionalización de los incumbentes de telecomunicaciones de la UE. Finalmente, el epígrafe dedicado a las conclusiones muestra las aportaciones realizadas en el capítulo y la relevancia que la política económica regulatoria tiene en el comportamiento de los agentes analizados.

4.2. Literatura e hipótesis

La teoría más utilizada por la literatura que se ocupa de la internacionalización de las compañías es el paradigma OLI (Dunning 1979, 1980 y 2000; Dunning y Lundan 2008). Este enfoque teórico ecléctico pretende explicar la internacionalización de las empresas en base a las dimensiones relativas a la propiedad (O), localización (L) e internalización (I). Entre los autores que estudian los determinantes generales o ciertos aspectos específicos o sectoriales de la internacionalización de los servicios siguiendo el paradigma OLI, Li y Guisinger (1992) encuentran que las empresas de servicios estadounidenses basan su internacionalización en la IDE previa de EEUU, la apertura comercial, la competitividad internacional y la posición oligopolística; las empresas de servicios japonesas añadirían a esos condicionantes la distancia cultural y el PIB del país receptor; y las europeas sumarían a lo anterior el crecimiento en el tamaño de las empresas, aunque su internacionalización no se vería influida por la competitividad. Javalgi *et al.* (2003) identifican la configuración regulatoria de los mercados y las actitudes de gestión de las compañías entre los determinantes de la internacionalización de las compañías de servicios. Por su parte, Kolstad y Villanger (2008) determinan que el PIB per cápita de los mercados receptores de IDE en servicios, la IDE en manufacturas, la democracia y la calidad de las instituciones son factores relevantes. Finalmente, Ramasamy y Yeung (2010) establecen que la IDE previa en manufacturas y servicios, la apertura comercial de este último sector, el riesgo político, económico y financiero relativo al país receptor de la inversión, así como su PIB, el crecimiento del mismo, el nivel educativo, los costes laborales unitarios, el tipo de interés y el desarrollo de las infraestructuras son determinantes de la IDE en servicios. A la literatura empírica que busca los determinantes generales la complementa otra que se ocupa de la internacionalización en ciertos servicios como el comercio al por menor (Doherty 2007;

Goerzen y Makino 2007), los servicios profesionales a empresas (Ström y Mattson 2006), las finanzas (Nachum 2000; Petrou 2007) y servicios de infraestructuras (Clifton *et al.* 2010) como la electricidad (Thomas 2003; Domanico 2007) y las telecomunicaciones (Van Kranenburg y Hagedoorn 2008; Pogrebnyakov y Maitland 2011).

Teniendo todo lo anterior en cuenta, la primera hipótesis planteada en el presente capítulo es que el paradigma OLI se muestra útil en la explicación de la internacionalización de los antiguos incumbentes de telecomunicaciones de la UE (H 1). Para contrastar empíricamente esta hipótesis se tienen en cuenta variables, que se expondrán detalladamente en el siguiente apartado, relacionadas con las dimensiones de propiedad, localización e internalización, además de recoger la crítica realizada por Bonardi (2004) y Sarkar *et al.* (1999) al considerar, entre estas variables, algunas referidas a la regulación. Con ello se pretende evaluar empíricamente la validez del paradigma OLI en el contexto de los antiguos monopolios europeos de telecomunicaciones a la vez que se comprueba la importancia de la dimensión regulatoria en la internacionalización de estas compañías.

Bonardi (2004) y Sarkar *et al.* (1999) señalaron la necesidad de incorporar factores como la regulación cuando se estudia la internacionalización de los servicios de infraestructuras, que se encuentran fuertemente condicionados por la regulación sectorial. Sarkar *et al.* (1999) afirman que las compañías de telecomunicaciones pueden influir sobre las políticas de liberalización del sector en sus mercados domésticos, sea la propiedad de las compañías pública o privada. A su vez, la liberalización puede influir en el comportamiento estratégico de internacionalización de las empresas al contar con unos recursos relativamente seguros en sus países. Por lo tanto, la lógica del proceso podría llevar a un comportamiento asimétrico de los gobiernos e incumbentes, que, por una parte, estarían interesados en la liberalización de los mercados extranjeros y, por otra, tendrían

ciertos incentivos a restringir o ralentizarla en el doméstico. Bonardi (2004) complementa este enfoque asimétrico en un análisis centrado en el comportamiento empresarial de los antiguos monopolios de telecomunicaciones ante los procesos de privatización y liberalización. El autor, utilizando teoría de juegos, estudia la influencia de las políticas públicas sobre la internacionalización de los incumbentes de telecomunicaciones y, a su vez, la influencia de estas empresas sobre los gobiernos a la hora de tomar decisiones de política económica sobre el sector. Pese a identificar incentivos asimétricos en el proceso, al igual que Sarkar *et al.* (1999), señalan otros, como la reciprocidad en los acuerdos de inversiones internacionales, que tendrían carácter homogeinizador en las decisiones de liberalizar o no el sector en diferentes países. Además, existe también la posibilidad de que los intereses de los incumbentes y los gobiernos no coincidan.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos sobre la relevancia que las decisiones de los gobiernos en torno a la liberalización del sector tienen sobre las decisiones de expansión internacional de los antiguos monopolios públicos, se consideran tres hipótesis alternativas para su contrastación empírica. La primera de ellas (H 2.1) consiste en que las compañías de telecomunicaciones que fueron monopolios en el pasado, una vez son expuestas a una mayor liberalización en sus mercados nacionales, responderán a la nueva situación mediante una creciente internacionalización. Tras esta hipótesis se encuentra en argumento de la Comisión Europea (2000) en la lógica de la construcción del Mercado Único. Según este enfoque, la liberalización sectorial llevaría a los incumbentes a ajustar sus actividades geográficamente al perder ingresos en sus propios países con la entrada de nuevos competidores, ya sea debido a la competencia en precios o a la reducción de cuota de mercado por la mayor capacidad de elección de los consumidores. Esta internacionalización permitiría aprovechar economías de escala a las operadoras en la

explotación de los nuevos mercados, sin embargo para que se pueda llevar a cabo es necesario que existan otros mercados liberalizados.

La segunda hipótesis recoge el efecto opuesto al de la anterior: la internacionalización de los incumbentes de telecomunicaciones se relaciona con una menor y más lenta liberalización del mercado doméstico (H 2.2). Como en el caso anterior la liberalización sería un determinante de la liberalización de las compañías, sin embargo en este caso el proceso de expansión en el extranjero buscaría explotar las ventajas de la liberalización asimétrica. Así, los incumbentes estarían interesados en que el gobierno no abriera su mercado nacional a la competencia para contar con unos recursos seguros y así poder buscar nuevas fuentes de beneficios afrontando inversiones más arriesgadas en mercados extranjeros (Bonardi 2004; Chari y Gupta 2008; Sarkar *et al.* 1999). En esta línea se encuentra la argumentación en torno a la creación de campeones nacionales, relativamente protegidos en sus mercados y con potencial suficiente como para entrar exitosamente en otros mercados internacionales.

La tercera hipótesis viene derivada de la economía política comparativa (Hall y Soskice 2001) y su aplicación a las reformas sectoriales (Börsch 2004; Levi-Faur 2006; Murillo 2009; Thatcher y Héritier 2002), y consiste en que existen múltiples vías de relación entre la liberalización y la internacionalización de los incumbentes de telecomunicaciones, explicándose estas a través de diferencias nacionales y a nivel empresa (H 2.3). En este sentido se argumenta que unas mismas políticas de liberalización pueden llevar a diversos resultados de internacionalización y, a su vez, diferentes procesos de liberalización pueden conducir a parecidos resultados en la expansión hacia mercados extranjeros (Thatcher 2007), siendo los condicionantes nacionales y de las propias compañías los factores que llevarían a la existencia de patrones diferenciados.

4.3. Datos y metodología

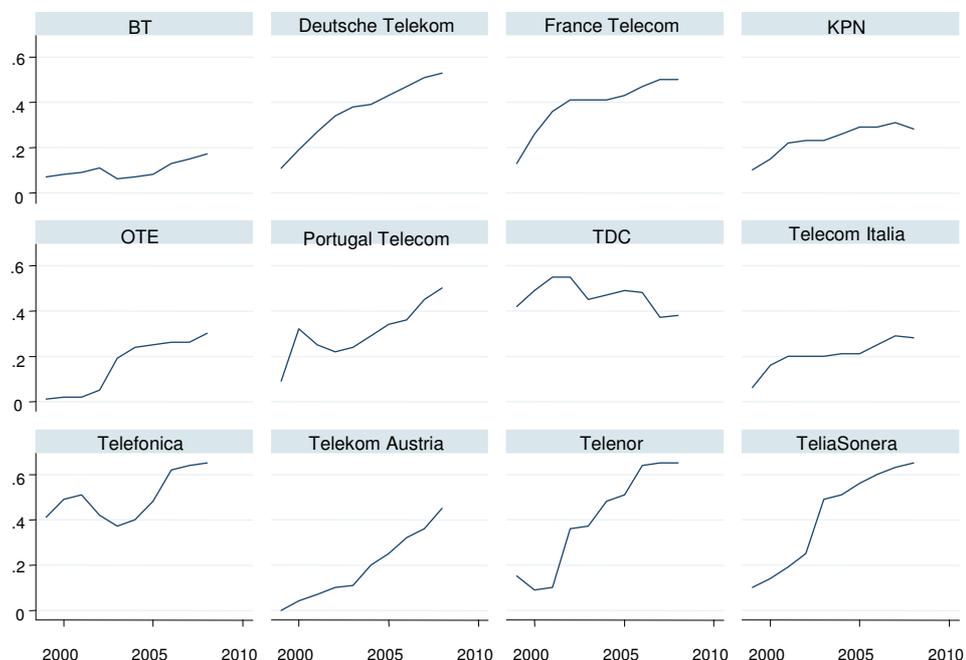
Con el fin de evaluar empíricamente las hipótesis anteriores, en este capítulo se analiza econométricamente la existencia de factores determinantes en el grado de internacionalización de los antiguos monopolios nacionales de telecomunicaciones de la UE. Para ello se considera la internacionalización de estas compañías de telecomunicaciones (*Inter*), medida como el porcentaje de ventas en el extranjero sobre el total, como variable dependiente. El cálculo se ha realizado a partir de los informes anuales de las compañías y de los datos proporcionados por Bureau van Dijk (2011). En la Figura 4.1 y la Tabla 4.1 se puede observar una tendencia generalizada hacia el incremento del grado de internacionalización de los antiguos monopolios de telecomunicaciones europeos tras el impulso del proceso liberalizador, siendo la única excepción TDC que ya partía de un alto grado de internacionalización. Precisamente la multinacional danesa junto a Telefonica eran los incumbentes con mayor internacionalización al iniciarse el proceso, en ambos casos más del 40% de las ventas provenía del extranjero en 1999. En ese mismo año Deutsche Telekom, Telecom Italia, KPN, Portugal Telecom, OTE y Telekom Austria tenían un porcentaje de ingresos en el extranjero sobre ingresos totales inferior al 10%, siendo el caso de las dos últimas empresas el más extremo al no haber iniciado el proceso de expansión más allá de sus fronteras. La media de ingresos provenientes del proceso internacionalizador para las empresas consideradas en 1999 era el 14,9%. En 2008 la media había pasado a ser el 44,5%, situándose Telefonica, Telenor y TeliaSonera como las empresas que recibían más ingresos del extranjero que de sus mercados domésticos, en torno a dos tercios del total en las tres compañías. Ya ninguna empresa ingresaba menos del 10% del total en el extranjero, siendo BT, Telecom Italia y KPN las que menos se habían expandido fuera de sus países al presentar un grado de internacionalización del 18% en el primer caso y del 28% en los otros dos.

Tabla 4.1. Incumbentes de telecomunicaciones de la UE: tamaño, internacionalización e indicadores de reforma regulatoria

Compañía	País	Ingresos (millones €)		Empleados (miles)		Internacionalización (%)		Libertad legal de entrada		Cuota de mercado de los nuevos competidores (%)		Privatización (%)	
		1999	2007	1999	2007	1999	2007	1999	2007	1999	2007	1999	2007
Deutsche Telekom	Alemania	35.325	64.161	203.268	243.736	8	51	100	100	51	72	41	69
Telefonica	España	24.458	57.087	146.619	244.052	58	64	100	100	30	45	100	100
France Telecom	Francia	29.014	47.248	174.282	187.331	13	50	100	100	39	61	39	73
Telecom Italia	Italia	29.425	32.280	122.682	79.628	6	29	100	100	30	55	96	100
BT	Reino Unido	35.438	29.892	136.800	106.000	7	15	100	100	63	70	100	100
KPN Telecom	Países Bajos	9.729	12.775	38.550	29.344	9	31	100	100	35	47	56	100
Telenor	Noruega	4.291	11.535	23.470	33.500	17	65	100	100	23	50	11	46
TeliaSonera	Suecia	8.149	11.393	40.155	20.376	10	63	100	100	36	64	15	71
TDC	Dinamarca	5.765	5.278	17.464	17.787	42	37	100	100	56	58	100	100
Portugal Telecom	Portugal	3.429	6.148	16.188	28.638	9	45	33	100	21	52	88	92
OTE	Grecia	3.622	6.320	21.588	11.348	0	26	33	100	19	53	42	72
Telekom Austria	Austria	3.966	4.919	19.347	17.628	0	36	100	100	28	67	13	73
Media		16.051	24.086	80.034	84.947	14,9	42,7	88,9	100	35,9	57,8	58,2	83,0
Desviación típica		13.387	21.611	70.804	89.960	17,4	16,3	26,0	0	14,0	9,0	36,6	18,0

Fuentes: Informes anuales de las compañías, Bureau van Dijk (2011), Conway y Nicoletti (2006) y Wölfl *et al.* (2009).

Figura 4.1. Grado de internacionalización de las compañías

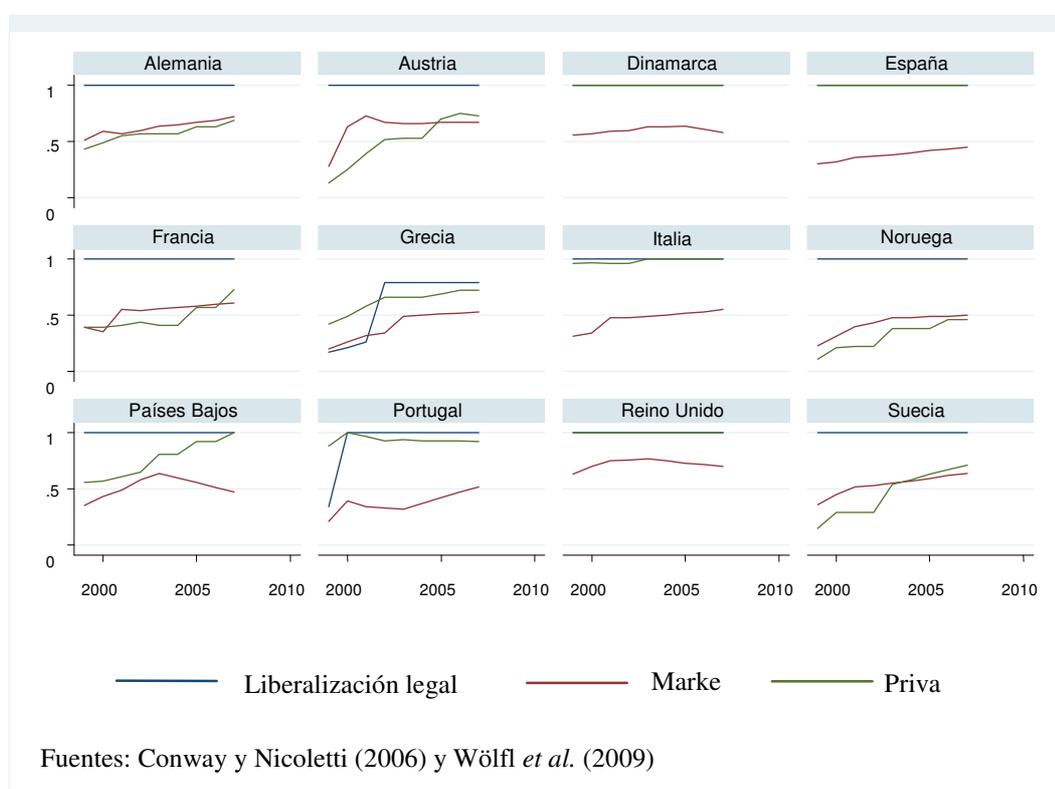


Fuentes: Informes anuales de las compañías y Bureau van Dijk (2011)

Por su parte, como variables explicativas se toman el grado de privatización de la empresa (*Priva*), esto es, el porcentaje del capital social en manos privadas, y la cuota de mercado de los nuevos competidores en el mercado doméstico de la compañía (*Marke*). En ambos casos la fuente de los datos es la OCDE (Conway y Nicoletti 2006; Wölfl *et al.* 2009). En la Figura 4.2 se observa la diferencia entre liberalización legal y participación real de nuevos operadores en el mercado. En 1999 todos los países muestran una liberalización legal total en la entrada a la competencia, excepto Portugal y Grecia que la alcanzan al poco del inicio del proceso. Sin embargo, el impacto sobre la competencia real se deja notar de forma más lenta y asimétrica. Durante los años analizados hay una ganancia progresiva en la cuota de mercado por parte de los nuevos competidores. Sin embargo existen grandes diferencias entre los países. En Alemania y el Reino Unido la

cuota de las nuevas compañías en sus mercados de telecomunicaciones se sitúan en el 72 y el 70%, respectivamente, en 2007. Por su parte, España y los Países Bajos aún mantienen una participación mayoritaria del antiguo monopolio nacional en los mercados, dejando un 45 y 47%, respectivamente, a las nuevas compañías. También en el proceso privatizador, que acompañó como complemento al liberalizador, hay comportamientos nacionales asimétricos. En 1999 la privatización del mercado de telecomunicaciones era plena en Dinamarca, España y Reino Unido y el sector estaba casi plenamente privatizado en Italia y Portugal. En 2007 a este grupo se le unieron los Países Bajos. En el resto se experimentó una profundización en el proceso privatizador, pero también se siguió manteniendo parte de la propiedad del mismo bajo titularidad pública.

Figura 4.2. Liberalización legal, grado de privatización y cuota de mercado de los nuevos competidores



A partir de los datos proporcionados por los informes anuales de las empresas y la base de datos Amadeus de Bureau van Dijk (2011), también se consideran como variables explicativas los activos (*Asset*), las ventas (*Reven*) y la productividad (*Produ*) de las compañías. Finalmente, tomando como fuente Eurostat (2011), se han tenido en cuenta diversas variables del país de la compañía como el PIB per cápita (*GDPpc*), el precio de 10 minutos de una llamada local (*Pric1*), el precio de 10 minutos de una llamada nacional (*Pric2*), la cantidad de líneas de telefonía fija (*Term1*) y el número de teléfonos móviles (*Term2*). Todas las variables monetarias se encuentran expresadas en términos constantes, tomando como base el año 2000.

La consideración de las anteriores variables responde a un doble criterio que atiende, por una parte, a su utilidad para la contrastación del paradigma OLI y, por otra, a que la literatura teórica y empírica las ha identificado como posibles determinantes del proceso de internacionalización de las compañías. Por ello, siguiendo los trabajos teóricos y empíricos de Dunning (1979, 1980 y 2000), se clasifican las variables explicativas según su relación con las dimensiones de propiedad (O), localización (L) e internalización (I). Así, de acuerdo con Dunning (1980 y 2000) en el primer grupo se incluyen variables relacionadas con el tamaño de la empresa, *Asset* y *Reven*, y su eficiencia, *Produ*, que podrían ser determinantes del proceso de internacionalización de empresas de servicios, como consideraron Kundu *et al.* (2008) y Roberts *et al.* (2008). Estas dimensiones podrían ser relevantes al estar referirlas a un proceso, el de internacionalización, que podría estar ligado a la obtención de economías de escala o la búsqueda de ganancias de eficiencia. Por otra parte, las variables relativas a la localización (Dunning 1980 y 2000) consideradas en la investigación son *GDPpc*, *Popul*, *Pric1*, *Pric2*, *Term1* y *Term2*. Hacen referencia al poder adquisitivo de la población y los precios y el tamaño del mercado doméstico, tanto

de telefonía fija como móvil. Estas variables se limitan al mercado doméstico por el interés de comprobar si una posición ventajosa (Bonardi 2004) en el mismo supone un condicionante que impulse o, por el contrario, restrinja la internacionalización de las compañías. Además, estas han focalizado mayoritariamente su expansión en el mercado europeo, prácticamente se puede hablar de europeización, por lo que el factor de localización exterior sería muy similar para todas, mostrándose menos interesante a efectos explicativos, al encontrarse las operadoras ante un mercado europeo abierto, al menos legalmente (Clifton *et al.* 2010). Finalmente, recogiendo la crítica de Sarkar *et al.* (1999) y Bonardi (2004), se tienen en cuenta variables relativas a la regulación, dada la importancia de esta dimensión en el mercado de las telecomunicaciones. Estos autores consideraron que no se ha prestado suficiente atención a la internacionalización asociada a la privatización y la liberalización en la literatura empírica sobre la expansión en el extranjero de los operadores de telecomunicaciones. Debido a que tanto la estructura de propiedad de la empresa como su respuesta ante la regulación, en cuestiones como la entrada en los mercados (Dunning y Lundan 2008) o la fijación de precios, afectan a los costes de transacción de las compañías, estas variables, *Priva* y *Marke*, han quedado encuadradas en las referidas a la internacionalización. *Marke* se considera como una proxy de la liberalización real ya que la variable original de liberalización legal se convierte prácticamente en una constante al llegar al nivel de liberalización total en 10 de los 12 países analizados en 1999. Por lo tanto, siguiendo la propuesta realizada por Clifton *et al.* (2010), dado que en este caso la liberalización legal no es útil como variable de discriminación entre países y que pueden existir trabas reales de los gobiernos a la competencia (Bonardi 2004), haciendo diferir la liberalización legal de la real, se toma la cuota de mercado de los nuevos competidores como la variable real mensurable más cercana a la liberalización e introducción de competencia.

Por otra parte, la internacionalización previa o del año anterior estaría relacionada con ventajas de internalización y, también, de propiedad, dado que el aprendizaje de la expansión en el extranjero afecta a los costes internos y es un activo endógeno desarrollado por la compañía. Sin embargo, debido a este carácter dual, se mantiene como variable de control sin adscripción a una única dimensión del paradigma OLI. Asimismo, la consideración del rezago de la variable dependiente evita sesgos de endogeneidad en las estimaciones, además de permitir comprobar si existe un efecto inercia en la internacionalización de las compañías.

El periodo muestral se extiende desde el año 1999, primer año completo de liberalización en el mercado de telecomunicaciones europeo tras la Directiva de Plena Competencia de 1996 a aplicar como máximo a lo largo de 1998 (Pennings *et al.* 2005), hasta el 2007, último año para el que hay datos sobre aspectos regulatorios del mercado de telecomunicaciones, y está compuesta por los doce principales antiguos monopolios nacionales de la UE, además de Noruega en su condición de país miembro del Área Económica Europea, antes de la reforma liberalizadora que son: BT (Reino Unido), Deutsche Telekom (Alemania), France Telecom (Francia), KPN (Países Bajos), OTE (Grecia), Portugal Telecom (Portugal), TDC (Dinamarca), Telekom Austria (Austria), Telecom Italia (Italia), Telefonica (España), Telenor (Noruega) y TeliaSonera (Suecia).

La especificación econométrica básica de la contrastación empírica parte de la siguiente forma:

$$\text{LogInter}_{it} = \alpha_i + \beta_1 \text{LogInter}_{it-1} + \beta_2 \text{Log}(O)_{it} + \beta_3 \text{Log}(L)_{it} + \beta_4 \text{Log}(I)_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

donde i indica la compañía, t el año y O incluye las variables *Asset*, *Reven* y *Produ*, L recoge *GDPpc*, *Pric1*, *Pric2*, *Term1* y *Term2* e I abarca *Priva* y *Marke*.

La selección del método de estimación de panel, entre efectos fijos y aleatorios, se realiza a través del test de Hausman. Al abordar las estimaciones econométricas, primero se estima por separado la influencia de cada una de las dimensiones del paradigma OLI. A continuación se toman conjuntamente todas las variables significativas de las anteriores estimaciones, con el objeto de dar la máxima robustez posible a los resultados obtenidos. Además, en todos los casos se tiene en cuenta el rezago de la variable dependiente, que, como se ha comentado, evita sesgos debidos a problemas de endogeneidad.

Finalmente, recogiendo la posibilidad de que las estrategias de internacionalización de las compañías respondan a condicionantes previos, también se tiene en cuenta una especificación alternativa que sustituye los valores contemporáneos de las variables explicativas por sus retardos:

$$\text{LogInter}_{it} = \alpha_i + \beta_1 \text{LogInter}_{it-1} + \beta_2 \text{Log}(O)_{it-1} + \beta_3 \text{Log}(L)_{it-1} + \beta_4 \text{Log}(I)_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

4.4. Resultados del análisis econométrico

Los resultados econométricos que hacen referencia a las estimaciones del modelo general (1) se muestran en la Tabla 4.2. En todos los casos el método de estimación seleccionado, según el test de Hausman, es el de efectos fijos. Con las variables explicativas en términos contemporáneos, las variables que tienen un efecto significativo sobre la internacionalización de los antiguos monopolios europeos de telecomunicaciones son la internacionalización previa, el PIB per cápita, los precios y el número de terminales móviles del mercado doméstico, variables cuyo incremento del 1% supondría una variación de la internacionalización de entre un 0,47 y 0,63%, 2,53 y 2,72%, -0,49 y -0,61%, y -0,39 y -0,57%, respectivamente. También el ingreso de las compañías, la privatización y la proxy de liberalización real parecían estar relacionadas con la

internacionalización, pero pierden toda su significatividad si se controlan por las anteriores variables.

Tabla 4.2. Estimaciones econométricas de la ecuación (1)

	(1)	(2)	(3)	(4)
LogInter_1	0,47***	0,63***	0,62***	0,50***
LogAsset	-0,09			
LogReven	0,60**			-0,03
LogProdu	0,04			
LogGDPpc		2,53*		2,72**
LogPric1		-0,49**		-0,61**
LogPric2		-0,08		
LogTerm1		0,02		
LogTerm2		-0,39**		-0,57***
LogPriva			0,55***	0,27
LogMarke			0,73***	0,68
R ² adj	0,88	0,92	0,89	0,92
F	54,72	69,36	53,89	60,6
DW	1,56	1,59	1,51	1,45
Obs.	106	98	95	87
Hausman test	22,51***	20,58***	29,09***	35,10***

Nota: ***, **, * denotan significatividad estadística al 1, 5 y 10%, respectivamente; p-valor en paréntesis.

Por su parte, si se toman las variables explicativas con retardo de la ecuación general (2), Tabla 4.3, no hay variación en la composición del grupo de variables significativas: internacionalización previa de la compañía, PIB per cápita del país sede de

la compañía, precios y número de teléfonos móviles del mercado doméstico. En este caso, un incremento del 1% en cada una de ellas supondría una variación en la internacionalización de entre un 0,57 y 0,70% y 1,53 y 1,81% para las dos primeras, -0,20% en el caso de los precios y entre -0,32 y -0,35% para la cantidad de terminales móviles. De nuevo, en todas las ocasiones el método de estimación seleccionado es el de efectos fijos.

Tabla 4.3. Estimaciones econométricas de la ecuación (2)

	(5)	(6)	(7)	(8)
LogInter_1	0,57***	0,70***	0,63***	0,60***
LogAsset_1	-0,08			
LogReven_1	-0,11			
LogProdu_1	0,19			
LogGDPpc_1		1,81**		1,53*
LogPric1_1		-0,01		
LogPric2_1		-0,20*		-0,20**
LogTerm1_1		-0,02		
LogTerm2_1		-0,35**		-0,32**
LogPriva_1			0,42***	0,16
LogMarke_1			0,09	
R ² adj	0,87	0,91	0,89	0,91
F	49,99	61,82	61,83	67,89
DW	1,60	1,74	1,59	1,74
Obs.	105	98	107	98
Hausman test	12,31**	13,74**	22,55***	28,07***

Nota: ***, **, * denotan significatividad estadística al 1, 5 y 10%, respectivamente; p-valor en paréntesis.

Se podría pensar que si la privatización o la cuota de mercado de los nuevos competidores no tienen un efecto directo sobre la internacionalización, quizás sí lo tengan de forma indirecta, a través de las variables relativas a los precios. Sin embargo, el contraste de sobreidentificación de Sargan desaconseja el uso conjunto de las variables regulatorias como instrumentos de los precios, tomados por separado. Además, si se utilizan como instrumento de las variables de precios consideradas conjuntamente, los coeficientes estimados no son significativos. Por lo tanto, no se encuentra evidencia de que en este caso concreto se puedan utilizar como instrumentos válidos.

Finalmente, es necesario señalar que se han considerado otras variables como complemento de las mostradas en la Tablas 4.2 y 4.3. Estas variaciones han consistido en la sustitución de las ventas por el empleo como variable de control del tamaño de las compañías; la inclusión de una tendencia temporal, que pudiera recoger el incremento de la internacionalización con el tiempo; la consideración de una dummy en los casos en que la liberalización legal no era total; y la agregación, para precios y terminales, de las dos variables en una sola. Ninguna de estas variaciones ofrece nuevas variables significativas ni altera la significatividad ni el signo de los resultados comentados. Por este motivo se omite la presentación de estos resultados en las tablas.

4.5. Patrones de internacionalización, liberalización y privatización

En el anterior análisis econométrico no se ha encontrado una relación general significativa entre las variables relativas a la regulación, *Marke* y *Priva*, y la internacionalización de los antiguos monopolios de telecomunicaciones. Los resultados no avalan las hipótesis 2.1 ni 2.2, sin embargo aún no se ha testado la hipótesis 2.3, referente no a la existencia de una relación lineal general entre liberalización e internacionalización sino múltiples vías que relacionan ambas variables. Para que esta hipótesis se cumpla

debería ser posible identificar diversos patrones diferenciados de expansión en el extranjero por parte de los incumbentes y liberalización real de los mercados. Para ello se realiza un análisis cluster, método especialmente útil si las estimaciones econométricas no son significativas ya que esto puede revelar tanto la ausencia de relación entre las variables como la existencia de distintos patrones de comportamiento que se contraponen unos con otros, lo que eliminaría cualquier relación significativa en un análisis econométrico general para la muestra. Para llevar a cabo el análisis cluster se han tipificado las variables para que su escala no sesgue los resultados. La agrupación se lleva a cabo mediante el método jerárquico, utilizando el encadenamiento simple o vecino más próximo sobre el cuadrado de las distancias euclídeas. Esta técnica permite clasificar a las diferentes empresas en agrupaciones con una cierta homogeneidad interna y heterogeneidad entre grupos.

La Tabla 4.4 presenta los resultados del análisis cluster, tanto para la relación entre liberalización real e internacionalización como para la que existe entre esta y la liberalización legal, en este caso no se analiza hasta el final del periodo porque desde el año 2003 todos los países de la muestra presentan una liberalización legal completa.

Tabla 4.4. Análisis cluster

	Internacionalización y Liberalización legal	Internacionalización y Cuota de mercado de los nuevos competidores	
		1999	1999 2007
Deutsche Telekom	3	3	4
Telefonica	4	2	2
France Telecom	3	1	4
Telecom Italia	3	1	1
BT	3	3	3
KPN Telecom	3	1	1
Telenor	3	1	2
TeliaSonera	3	1	4
TDC	4	4	4
Portugal Telecom	1	1	1
OTE	1	1	1
Telekom Austria	3	1	4

Notas: 1. Baja internacionalización y baja liberalización.

2. Alta internacionalización y baja liberalización.

3. Baja internacionalización y alta liberalización.

4. Alta internacionalización y alta liberalización.

Los términos “alta” o “baja” se encuentran referidos a la situación relativa de la muestra, siendo la media de la variable en cada año el dato de referencia.

El análisis cluster revela la existencia de patrones diferenciados. En el año del impulso liberalizador de los mercados de telecomunicaciones europeos, 1999, y clasificando las compañías por su internacionalización y el grado de liberalización legal al

que se ven sometidos sus mercados domésticos hay dos compañías, TDC y Telefonica, que siguen la vía de la alta internacionalización ante un entorno nacional totalmente liberalizado, al menos de forma nominal. No obstante, la mayoría de los incumbentes forman un grupo único caracterizado por una baja internacionalización pese a la alta competencia potencial, dada la total libertad de entrada legal, que podrían sufrir en sus antiguos feudos monopolísticos. Una tercera variante queda conformada por Portugal Telecom y OTE, que presenta una nula o baja expansión internacional ante un entorno local poco liberalizado, al haber ralentizado sus gobiernos la apertura a la competencia del mercado de las telecomunicaciones.

Si se centra el análisis cluster en la clasificación según la internacionalización y la liberalización real o efectiva, medida a través de la cuota de mercado de los nuevos operadores, en 1999 se puede observar que TDC y Telefonica se caracterizan por una alta internacionalización, si bien ambos casos constituyen una vía de comportamiento propia, ya que TDC realiza su expansión al extranjero ante un mercado internacional en el que hay una alta competencia efectiva, mientras que Telefonica lo hace presentando un bajo grado de competencia en España. En este caso queda patente que la internacionalización no responde a la competencia de una única manera sino que las dos compañías con mayor presencia en mercados foráneos en relación a sus ingresos totales lo hacen ante condiciones opuestas en sus mercados nacionales. De nuevo la mayoría de las empresas quedan clasificadas conjuntamente, si bien en esta ocasión lo hacen caracterizándose por una baja internacionalización y una baja competencia en sus países. Excepciones a este patrón son BT y Deutsche Telekom, que presentan un bajo grado de presencia en el exterior ante mercados, como son el británico y el alemán, en lo que la competencia de los operadores es alta. Estos resultados muestran que para los 12 incumbentes analizados y ante situaciones de baja o alta competencia, debida a la apertura efectiva de sus mercados

domésticos de telecomunicaciones, no hay una única forma de respuesta sino que ante ambas coyunturas las empresas pueden decidir expandirse al exterior o no.

Finalmente, como se puede ver en los resultados del año 2007 algunas empresas han variado sus estrategias ante las cambiantes condiciones de los mercados, nacionales e internacionales, de telecomunicaciones. Como se ha visto en el apartado anterior tanto la cuota de mercado de los nuevos competidores como la internacionalización de los incumbentes ha aumentado en el periodo analizado. Sin embargo, pese a los cambios Telefonica sigue clasificada con unas características de alta internacionalización y una baja competencia en su mercado doméstico, si bien con ella se encuentra Telenor. En ambos casos han realizado una agresiva y activa expansión internacional mientras han disfrutado de cierta protección en sus mercados. Otros incumbentes que también se han mostrado altamente activos en la internacionalización, aunque en esta ocasión ante la presencia de una alta competencia en sus países, han sido TDC, pionera en esta vía, TeliaSonera, France Telecom, Deutsche Telekom y Telekom Austria. Por su parte, BT es el único incumbente que ante un entorno altamente competitivo, el mercado británico de telecomunicaciones fue el primero en abrirse completamente a la competencia en la UE al hacerlo en 1993, presenta un bajo grado de internacionalización. Mientras que también con una baja expansión internacional pero con un entorno de poca competencia relativa en sus mercados domésticos se encuentran KPN, Portugal Telecom, Telecom Italia y OTE. Con los resultados del análisis cluster en 2007 se corrobora la conclusión obtenida para 1999. Los incumbentes de telecomunicaciones europeos no han reaccionado de una forma unidireccional ante la competencia en sus mercados domésticos sino que han adoptado diversas estrategias diferenciadas, posiblemente en función de sus condicionantes propios nacionales y a nivel empresa.

4.6. Conclusiones

Las decisiones públicas de política económica son importantes debido a que constituyen parte del medio en el que se mueven los agentes económicos, por lo que las diferencias en la extensión, la calidad o el momento de implantación de las mismas pueden alterar el comportamiento de estos. En el caso analizado, el de la liberalización de los mercados europeos de telecomunicaciones, se observa como esta fue un prerequisite para que los antiguos monopolios nacionales del sector iniciasen su expansión internacional. Pero además, la asimetría del proceso entre los países al implementar la liberalización por parte de los gobiernos fue importante para las compañías a la hora de diseñar sus estrategias de internacionalización, si bien cada una adoptó su propia respuesta.

En este capítulo se realizan tres contribuciones a la literatura empírica sobre la internacionalización de empresas de servicios, en concreto de los antiguos monopolios europeos de telecomunicaciones. La primera de ellas reside en la evidencia de que el paradigma OLI se muestra útil en la explicación del proceso de internacionalización de estas compañías. De hecho, son las variables referentes a la localización las que tienen un efecto significativo, junto a la internacionalización previa. Por lo tanto, se acepta la primera hipótesis planteada sobre la utilidad del paradigma OLI para explicar la internacionalización de las empresas estudiadas.

Precisamente, la segunda contribución consiste en la identificación de una serie de variables significativas que han determinado la internacionalización de las empresas analizadas. Estas son la internacionalización previa de las compañías, el PIB per cápita, los precios de las llamadas y el número de terminales móviles. Con ello se observa la existencia de un efecto inercia en la internacionalización de las compañías consideradas. Esto podría relacionarse con un know-how y una presencia dominante de primer jugador

en los mercados internacionales. De los resultados también destaca que, en términos generales, hay una mayor internacionalización de las empresas con sede en los países con mayor flujo productivo por habitante, siendo Telefonica y BT las principales excepciones, una con alta internacionalización y sede en un país con un bajo PIB per cápita relativo a la muestra, y la otra por el motivo opuesto. Por su parte, el efecto de los precios y las terminales indica que cuanto mayor sea el mercado de telecomunicaciones doméstico, tanto en número de consumidores como en ingreso potencial por la prestación del servicio, menor será la internacionalización de la empresa. De modo que la ausencia de unos altos ingresos en el mercado doméstico habría actuado, en términos generales, como incentivo para la búsqueda de los mismos en los mercados internacionales.

Pese a que no se ha encontrado evidencia empírica de que la regulación haya sido uno de los determinantes generales del proceso sí que la hay en torno al cumplimiento de la hipótesis 2.3, que establecía una relación compleja, no lineal, entre liberalización e internacionalización, al hacer a esta última dependiente también de otros factores nacionales y empresariales. Por una parte hubo países, como el Reino Unido y Dinamarca, en los que la liberalización efectiva fue implementada antes que en otros. Sin embargo, como muestra del comportamiento estratégico de las compañías en un caso, el de TDC, la respuesta fue una gran expansión internacional, mientras que BT se centro en combatir la nueva competencia en su país. Por otra parte, en España, Italia y los Países Bajos, entre otros, los gobiernos retardaron la liberalización real al poner trabas a la competencia, pese a la declaración de liberalización legal total desde 1999. En el caso de Telefonica la ventaja de la posición relativamente monopolística en el mercado nacional fue aprovechada para fortalecer su expansión internacional en los mercados latinoamericanos, primero, y en Europa, después. No actuaron así Italia Telecom ni KPN que, al calor de los ingresos extraordinarios en sus países, no encontraron incentivos suficientes para

expandirse agresivamente en los mercados foráneos. Finalmente, el caso de Alemania y Francia es el del cambio profundo de paradigma profundo. Inicialmente presentaban una baja competencia en sus mercados pero en 2007 esta era alta en ambos casos. Asimismo, tanto Deutsche Telekom como France Telecom pasaron de prestar una casi nula atención a los mercados internacionales a fijar la obtención de ingresos fuera de sus fronteras como uno de sus objetivos prioritarios.

La experiencia de la internacionalización de los incumbentes europeos de telecomunicaciones muestra que tanto el enfoque de política económica que predice que las empresas se internacionalizarán automáticamente como respuesta a una temprana liberalización de su mercado doméstico como el enfoque que prevé que la internacionalización proviene de la existencia de un mercado nacional asegurado por el retraso liberalizador mientras se aprovecha la apertura de los mercados internacionales son excesivamente deterministas. Ambos explican algunos casos de internacionalización de las empresas estudiadas, pero sus patrones no pueden generalizarse al conjunto de los incumbentes del sector.

Conclusiones

1. Resultados obtenidos

El papel del sector público en la economía ha sido uno de los temas más polémicos y más profundamente tratados a lo largo de la historia de la economía. Tanto economistas como escuelas de pensamiento económico han dejado sus reflexiones en torno a esta cuestión ya desde el pensamiento preclásico, como se ha mostrado en el primer capítulo. Pese al debate, o más bien debido a que este no solo no ha sido cerrado sino que a lo largo del tiempo se han ido aportando múltiples elementos de discusión, hoy en día sigue siendo un tema controvertido y no perfectamente definido, al igual que las opciones de política económica en manos del sector público. Una muestra del estado inconcluso de la cuestión es el profundo cambio vivido desde la adopción inicial de políticas públicas de carácter keynesiano ante la crisis mundial, iniciada en 2007, por otras medidas de reducción del gasto público y liberalización de ciertos mercados. En ambos casos parece que no se ha logrado impulsar decisivamente la economía, que era el objetivo deseado, a través del sector público en el primer caso o del privado en el segundo. En todo caso queda patente que la acción del sector público tiene relevantes efectos sobre la economía, tanto de forma directa como indirecta, actuando en el segundo caso los agentes privados como mecanismo transmisor, por lo que, además de una reflexión teórica sobre el impacto que las decisiones públicas tienen sobre la economía, también se hace necesaria la evaluación empírica de las

políticas económicas públicas con el fin de aportar evidencia que ayude a entender mejor los complejos procesos de interacción que generan entre los agentes.

En este sentido la presente tesis doctoral ha analizado cuatro aspectos concretos relativos a los ingresos y gastos públicos y a la regulación. En el capítulo que sigue a la introducción se realizó un estudio comparativo de los principios fiscales de la Escuela de Salamanca y los enunciados por Neumark (1994) a comienzos de la pasada década de los setenta, que guían los sistemas tributarios de los actuales países desarrollados. En el mismo se expusieron las fuentes de pensamiento de las que se nutrió la Escuela, sus miembros y el contexto hacendístico y económico en el que se desarrolló la doctrina, todo ello antes de analizar esta comparativamente. Las principales conclusiones obtenidas en dicho capítulo son las siguientes:

- Pese a los más de cuatro siglos de diferencia entre la enunciación de la doctrina fiscal de la Escuela de Salamanca y los principios fiscales del hacendista alemán, puede afirmarse que nueve de los dieciocho principios fiscales expuestos por Neumark ya eran tenidos en cuenta por los miembros de la Escuela. Los principios de suficiencia, capacidad de adaptación, capacidad de pago, mínimo impacto sobre las decisiones de los agentes, mínimo impacto sobre la eficiencia del mercado, flexibilidad activa, favorecer el crecimiento económico, continuidad y economicidad ya eran considerados por ellos como guía deseable en el sistema fiscal. Sin embargo, la práctica de la Real Hacienda española no seguía estos principios, por lo que puede decirse que la doctrina fiscal de la Escuela de Salamanca supuso un avance teórico sobre la tradición tributaria en la historia del pensamiento económico.

- Por su parte, los principios de generalidad y redistribución fueron tenidos en cuenta por la Escuela de Salamanca, pero con una serie de condiciones que los alejan del sentido actual de los mismos. Además, los principios de equidad horizontal, evitación del dirigismo fiscal, flexibilidad pasiva, congruencia y sistematización, transparencia, factibilidad y comodidad, que son relevantes en los sistemas tributarios actuales, no fueron considerados por los miembros de la Escuela.

El segundo capítulo contiene el análisis de la relación entre el crecimiento económico y el gasto público en España desde 1850 hasta 2000. Tras una exposición de las bases teóricas de la ley de Wagner y la hipótesis keynesiana se realizó una exposición histórica descriptiva y un análisis econométrico de la evolución de la economía española y de su Estado durante el periodo. Las conclusiones obtenidas fueron:

- Entre 1850 y 2000 en España se cumple la ley de Wagner, esto es, el crecimiento económico conlleva un incremento del tamaño del sector público. Este resultado coincide con el obtenido por Lagares (1975), Villaverde (1983 y 1986), Comín (1985) y Jaén (2004). No obstante, el análisis expuesto amplía al menos más de medio siglo el periodo considerado en los trabajos anteriores, al tener en cuenta la segunda mitad del siglo XIX. Además, se utiliza una metodología econométrica, basada en la cointegración y el MCE, que evita la obtención de posibles resultados espurios.
- El uso, pionero en un análisis de tan largo plazo, del gasto público desglosado funcionalmente permite observar que los elementos que han llevado al cumplimiento de la ley de Wagner a lo largo del periodo han sido el gasto sanitario, en servicios económicos, en servicios generales, en pensiones, Seguridad Social y beneficencia, en vivienda y el gasto no clasificados.

- Si en lugar de considerar todo el periodo estudiado se toma como horizonte temporal el lapso que abarca las cuatro últimas décadas del siglo XX se observa el cumplimiento de la hipótesis keynesiana en la economía española. Este resultado no contradice al anterior sino que más bien actúa como complemento del mismo. Dado el cumplimiento de la ley de Wagner en el largo plazo, el crecimiento económico llevó a un mayor tamaño del sector público. Esto hizo que la política fiscal ganara influencia sobre la evolución de la economía, teniendo un mayor potencial tanto para acelerar como para ralentizar su dinamismo, dependiendo de las políticas económicas adoptadas. A su vez, la transición democrática, la reforma fiscal de 1977 y el desarrollo de un Estado de Bienestar al estilo europeo favorecieron la adopción de políticas fiscales activas de mayor escala. En este sentido, el resultado obtenido para la economía española sigue el indicado por Wu *et al.* (2010) a nivel global, esto es, que la hipótesis keynesiana se cumpliría, en caso de hacerlo, únicamente en países de renta media-alta o alta.
- Dado el extenso periodo considerado, se han identificado y determinado cambios estructurales en la producción y el gasto público, que coinciden con las fases de la Hacienda determinadas por Comín (1988) y las rupturas estructurales en la producción expuestas por Prados de la Escosura (2007). Teniendo en cuenta lo anterior y analizando los subperiodos obtenidos, la relación de largo plazo que valida las hipótesis aceptadas se ha forjado entre la Restauración borbónica y el final de la Primera Guerra Mundial, entre el Plan de Estabilización y la democratización y desde ese momento hasta el final del siglo.

El tercer capítulo sigue la línea del anterior en cuanto al análisis de la relación de largo plazo entre el crecimiento económico y el gasto público, si bien en esta ocasión el objeto de estudio son las economías latinoamericanas desde 1960 hasta 2008. Además,

dadas las características socioeconómicas de la región y sus problemas de cohesión social y desigualdad, el gasto público social y la construcción a través del mismo de un Estado de Bienestar, inspirado en los europeos pero adaptado a los condicionantes latinoamericanos, son considerados elementos centrales del análisis. Entre las conclusiones a las que se llega destacan especialmente:

- La evidencia de la subordinación que la política fiscal ha tenido al crecimiento económico en la región al cumplirse la ley de Wagner a lo largo de, casi, el último medio siglo. Como en el caso español, este proceso ha favorecido el aumento del tamaño del sector público, aunque de forma irregular y altamente volátil tal y como fue el crecimiento económico latinoamericano, que así ha llegado a tener un volumen que le permite desempeñar un papel altamente influyente en la evolución económica.
- Con la crisis de la deuda de la década de los 80 se generalizó la puesta en práctica de las políticas del Consenso de Washington. Una vez que estas medidas se fueron relajando, la relación entre el gasto público y el crecimiento económico varió significativamente su naturaleza en la región, pasando a ganar peso el uso de políticas fiscales activas en la búsqueda del crecimiento económico. Este fue el caso de, entre otros países, Brasil, Perú y Uruguay.
- Sin embargo, el uso de la política fiscal como potenciadora del crecimiento no es únicamente una cuestión de cantidad sino que las cuestiones relacionadas con la eficiencia y con la composición del gasto son igualmente relevantes. En relación a esta última, en América Latina el gasto público social cobra especial importancia debido a problemas en la educación, la sanidad o la distribución de la renta que originan una menor cohesión social. El avance en la construcción de un Estado de

Bienestar estaría encaminado hacia la consecución de desarrollo y crecimiento económico a largo plazo, a pesar de los costes de corto plazo, como se observa en el caso uruguayo desde los 90.

- Por último, se comprueba que, a pesar de que se hable de América Latina como región, existen grandes diferencias entre los países analizados. Por lo tanto, tal y como indican Iglesias (2006) y Stiglitz (2003) para las políticas económicas generales, sería necesario que las medidas de política fiscal se adaptasen a las necesidades propias de cada nación y no a un corsé único para todas.

En el cuarto capítulo el objeto de análisis pasa a ser la regulación y su influencia sobre los agentes económicos. En concreto se estudia cómo ha afectado el proceso de liberalización impulsado por la UE a finales de la década de los 90 a la presencia internacional de los antiguos monopolios de telecomunicaciones europeos. Para ello se ha partido del paradigma OLI, desarrollado por Dunning (1979, 1980 y 2000) y de la consideración de variables relativas a la regulación (Sarkar *et al.* 1999; Bonardi 2004). Las conclusiones obtenidas tras la contrastación empírica econométrica y estadística son las siguientes:

- El paradigma OLI se muestra útil en la explicación de la internacionalización de los antiguos monopolios europeos de telecomunicaciones tras la reforma liberalizadora.
- La internacionalización previa de las compañías, el PIB per cápita de su país de origen, los precios de las llamadas y el número de terminales móviles han sido identificadas como las variables significativas para el global de la muestra en el proceso de internacionalización de las compañías. Esto viene a mostrar la existencia de un efecto inercia en su expansión exterior que podría deberse al

aprendizaje logrado tras la salida al extranjero y a la ventaja de primer jugador en los mercados internacionales. También se observa que, en términos generales, cuanto mayor sea la ganancia potencial en el mercado doméstico menor será el incentivo a tomar la decisión de expansión hacia otros mercados.

- La doble asimetría en el proceso, una debida a diferencias en la liberalización por parte de los gobiernos y otra a la respuesta de las empresas, ha llevado a que la liberalización no sea un determinante con el mismo carácter general para todas las compañías. Sin embargo, sí que se observa cómo la liberalización ha condicionado de forma individual el comportamiento estratégico de las mismas.

Una conclusión general que se obtiene de la investigación presentada en la tesis doctoral es que las decisiones de política económica del sector público tienen una alta influencia sobre la toma de decisiones de los agentes económicos. De ahí que el estudio de la economía pública, en cualquiera de sus vertientes, ya sea la de los ingresos, la de los gastos o la de la regulación se muestre básico para comprender cualquier sistema económico. Por el lado del ingreso, en esta investigación se ha podido observar la relevancia de diseñar un sistema impositivo de acuerdo a unos principios tributarios lógicos. Estos han de basarse en la experiencia teórica, recogida en la historia del pensamiento económico, y práctica, a través de la historia económica, en concreto en la historia de la Hacienda. Por su parte, el gasto público es otro elemento importante en cualquier economía y, por ello, es básico estudiar este agregado y sus componentes, con el fin de identificar efectos positivos y negativos sobre la economía y sus agentes. Igualmente, la regulación altera la estructura de incentivos a la que se ven sometidos los agentes al realizar sus actos. Por ende, tiene capacidad para favorecer o perjudicar a los mismos y, agregando los efectos, a las economías nacionales. De ahí que el estudio de una

regulación óptima, sujeta a unos objetivos determinados, adquiera la misma importancia que la elaboración de una política fiscal óptima, por el lado del ingreso y por el del gasto.

Por todo lo anterior se hace necesario evaluar el impacto que los programas de gasto público, las diversas formas de obtener ingresos que tiene el sector público y la regulación sobre los agentes del sistema económico. Un mejor conocimiento de la economía pública a través de los estudios empíricos puede hacer que el sector público cumpla las funciones que se le suponen asignadas con una mayor efectividad y eficiencia. Asimismo, la complementación de la evaluación macroeconómica, como la llevada a cabo en los capítulos segundo y tercero, y la microeconómica, en el cuarto capítulo, se muestra fundamental para comprender los efectos transversales de las políticas públicas.

2. Implicaciones en términos de políticas económicas públicas

Las conclusiones obtenidas en la investigación desarrollada en la tesis doctoral no solo tienen una lectura en términos teóricos, en torno a los ingresos públicos, y empíricos, sobre el gasto público y la regulación. A partir del análisis desarrollado en los capítulos precedentes también se derivan posibles aplicaciones de políticas públicas. En concreto, sobre los ingresos públicos es necesario que el diseño del sistema tributario se rija por unos principios lógicos previamente sometidos a debate y a la experiencia histórica. En este sentido, los principios enunciados por Neumark (1994) se nutren de una tradición de pensamiento económico que llega hasta nuestros días al menos desde las contribuciones de la Escuela de Salamanca. Además, la práctica tributaria de estos y otros principios por parte de diversos gobiernos a lo largo de la historia otorgan una excepcional fuente empírica a estudiar con el objetivo de identificar el impacto que los principios regidores de los sistemas tributarios tienen sobre la economía y sus agentes. Por ello, a pesar de que

ciertos principios puedan llegar a ser relativamente contradictorios, como por ejemplo los principios de continuidad y de capacidad de adaptación ante una coyuntura económica volátil, la toma equilibrada de unas guías básicas sobre las que se sustenten los sistemas tributarios se muestra necesaria para que el sector público no sea una rémora para la economía. Una muestra de ello se da, pasando de la teoría a la práctica, si se analizan las diferencias entre los sistemas tributarios de los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo. Sirva como ejemplo de las diferencias, entre las muchas existentes, el mayor peso de la imposición directa, de efecto progresivo, en los primeros y de la indirecta, de efecto regresivo, en los otros. No obstante, actualmente algunos países desarrollados están incrementando la importancia de la recaudación impositiva indirecta en relación al total de ingresos públicos, acercándose así al estilo tributario de las naciones en vías de desarrollo y alejándose del principio de redistribución que había regido sus sistemas fiscales. El ejemplo expuesto muestra una de las múltiples posibilidades de política económica a través de la puesta en práctica del seguimiento, o no, de los principios tributarios.

Por el lado del gasto público se ha observado una tendencia al incremento del tamaño del sector público, debida al crecimiento durante la fase de desarrollo de las economías, que finaliza al estancarse o reducirse levemente el peso del sector público sobre la actividad económica total del país al completar esta fase. Por lo tanto, una vez se ha producido este efecto, conocido como ley de Wagner, se abre para los gobiernos la posibilidad de hacer uso de una política fiscal activa con un alto potencial de influencia sobre la economía, tanto de forma positiva, al disponer de un mayor capacidad de gasto, como negativa, al detraer más recursos de los agentes privados. El debate producido a lo largo de la historia del pensamiento económico, intensificado al incrementarse el tamaño del sector público al cumplirse la ley de Wagner, no ha perdido interés en la actual

coyuntura económica. En los recientes años de crisis se ha asistido a un impulso inicial del gasto público en los países desarrollados, con el fin de inyectar poder adquisitivo en los sistemas económicos para evitar la recesión, seguido de una política fiscal de estabilización de las cuentas públicas a través de la reducción del gasto. Tras esto el futuro se presenta incierto entre mensajes de continuar con la consolidación fiscal a la vez que se pretende hacer uso de la política fiscal para reactivar una economía estancada. Lo que sí parece seguro es que el debate sobre el uso del gasto público sigue y seguirá abierto. No obstante, no se trata solo de una cuestión de emplear más dinero público sino de realizar un gasto eficiente y efectivo, para lo que se necesita previamente fijar unos objetivos claros hacia los que enfocar la política fiscal, de definir a qué partidas se destinarán los recursos y de cómo se va a financiar el gasto.

En lo relativo al destino del gasto público uno de los focos del mismo es el denominado gasto social. Este, siguiendo a Beveridge (1942), consiste principalmente en aquel destinado a educación, sanidad y las prestaciones de la Seguridad Social, conocidos como los tres pilares del Estado de Bienestar (Gimeno 2007). La constitución de este se completa con otras transferencias sociales así como con intervenciones normativas (Navarro 2004). Como se ha mostrado el impulso de este tipo de gasto, siempre que se realice de forma eficiente, puede tener un impacto positivo sobre el crecimiento económico; mayor aún en países en vías de desarrollo dado que sus problemas de falta de cohesión social, desigualdad, educación, sanidad o inseguridad pueden encontrar una cierta respuesta mediante la adopción de un Estado de Bienestar o, al menos, de una adaptación factible del mismo sujeta a los recursos públicos. La capacidad del Estado de Bienestar de dar respuesta a problemas económicos no se reduce meramente al crecimiento. También se muestra en países desarrollados, si bien en este sentido el impacto potencial es lógicamente

más bajo dado que los problemas a los que se enfrentan son de una intensidad menor que en las naciones en vías de desarrollo.

Centrando la atención en la regulación, en concreto en la de las telecomunicaciones en la UE, analizada en el cuarto capítulo, se observa la existencia de una asimetría de política económica en el proceso regulador. Por lo tanto, las empresas no solo toman ventaja, o desventaja, de los aciertos, o errores, de su estrategia propia de internacionalización sino que pueden verse ayudadas si sus gobiernos nacionales retrasan el proceso de apertura de sus mercados domésticos. Esta estrategia de política pública por parte de los gobiernos suele ir ligada al impulso de los campeones nacionales a nivel europeo. Sin embargo, en las telecomunicaciones de la UE no ha sido una política generalizada sino que esta opción ha sido seguida principalmente en España y, ya fuera de la UE, en Noruega. No obstante, la lógica liberalizadora de la Comisión Europea buscaba el efecto opuesto a esta liberalización asimétrica. Lo que se pretendía era lograr un Mercado Único efectivo. Por ello, si se desea corregir este efecto es necesario vigilar y sancionar las trabas a la liberalización y la competencia que busquen favorecer al antiguo monopolio nacional. Por otra parte, al liberalizar un mercado se debe considerar también el lado de la demanda, no únicamente la oferta. Por lo que también se debe vigilar el impacto que la liberalización ha tenido sobre cuestiones como la asequibilidad, la accesibilidad o la satisfacción de los ciudadanos como consumidores reales o potenciales de los servicios de telecomunicaciones, y, en su caso, corregir las desviaciones que se produzcan respecto a los objetivos planteados con la liberalización. Idénticas consideraciones a las tenidas en cuenta en el mercado de telecomunicaciones pueden extrapolarse a otros servicios liberalizados en la UE, o fuera de ella, prestando especial atención a los servicios económicos de interés general, dado su carácter de servicios básicos.

3. Líneas de desarrollo futuro de la investigación

Dada la amplitud de los temas analizados en la presente tesis doctoral es fácil encontrar líneas de investigación a desarrollar a partir de la misma, ya sea mediante la profundización sobre lo ya específicamente tratado o a través del desarrollo de estudios sobre cuestiones directamente relacionadas. Así, relacionado con los principios que guían los sistemas tributarios, es posible realizar un análisis comparativo entre aquellos sobre los que se han diseñado los de las economías desarrolladas y los que han servido de base para los de los países en vías de desarrollo, buscando las diferencias entre ellos y sus efectos sobre la dinámica económica a través de un análisis empírico. Siguiendo la línea del ingreso público, también resulta de interés el estudio, ya sea a nivel nacional o comparativo entre diferentes países, del impacto de los diferentes tipos de impuestos sobre los agentes económicos y sus decisiones.

Por su parte, una primera extensión del análisis de la relación entre el gasto público y el crecimiento económico que se deriva del trabajo realizado podría focalizarse en el estudio de la lógica que une ambas dimensiones en las tres mayores economías latinoamericanas, Argentina, Brasil y México, a lo largo del siglo XX. El objetivo de este estudio sería obtener una respuesta al interrogante sobre qué papel jugaron las finanzas públicas en el desarrollo económico de unos países que a comienzos del siglo pasado mostraban un alto potencial de crecimiento, el cual fue desaprovechado durante la mayor parte del periodo. También es posible profundizar en el estudio del impacto que tiene el gasto público en España, tanto sobre el crecimiento como sobre otras cuestiones que se consideren de interés. En este sentido es posible extender el estudio a niveles subcentrales de gobierno, resultando especialmente interesante comprobar si a nivel autonómico y

municipal se corrobora el cumplimiento de la hipótesis keynesiana con la democratización, si aún se da la relación causal que recoge la ley de Wagner o si no hay relación directa entre el gasto público, y sus componentes funcionales, y el crecimiento a estos niveles administrativos. De igual manera, se puede unir a las anteriores extensiones de la línea de investigación sobre política fiscal el análisis del impacto de los programas de gasto público, de forma desagregada, sobre los agentes a través de fuentes estadísticas que contengan microdatos.

Finalmente, también desde el lado de la regulación se abren grandes posibilidades para continuar el trabajo iniciado en el cuarto capítulo de la tesis doctoral. Por una parte, es posible ampliar el estudio realizado tanto hacia otros sectores sometidos a reformas similares a las de las telecomunicaciones, como es el caso de la electricidad, como hacia el impacto que la liberalización ha tenido sobre otras decisiones realizadas por las empresas (empleo, productividad, financiación...) o hacia cómo han sufrido los ciudadanos y consumidores estos cambios en cuestiones referentes a la calidad, la asequibilidad o la accesibilidad de los bienes y servicios de las actividades liberalizadas. En perspectiva histórica también es posible realizar un análisis de las fases de desregulación o de mayor regulación, tanto a nivel agregado como específico de ciertos sectores, buscando los factores determinantes del cambio de una fase a otra. Si, por otra parte, el centro del análisis sigue siendo la internacionalización, puede ampliarse la localización geográfica de la UE a la economía mundial, siendo una de las posibles vías de estudio la reciente y creciente internacionalización de compañías de países emergentes y su impacto sobre sus economías domésticas y sobre las de los países en los que se expanden, sean estos desarrollados o en vías de desarrollo.

El objetivo final de todas las potenciales líneas de investigación planteadas es el mismo que el de las presentadas a lo largo de la tesis doctoral: aportar, en la medida de lo

posible, elementos que contribuyan a la mejor comprensión de los diferentes aspectos que componen la economía pública y de su impacto sobre los agentes. Con ello se pretende colaborar en la mejora, a través del desarrollo teórico y la observación empírica, del desempeño del sector público al cumplir sus funciones de forma más efectiva y eficiente.

Conclusions

1. Main results

The public sector's role in the economy has been one of the most controversial and deeply discussed topics throughout the history of economics. Both economists and schools of economic thought have made their reflections on this issue since pre-classical thought, as shown in the second chapter. Despite this debate, or rather because this ongoing debate not only has not been closed, rather, new elements have been added to increase the debate's complexity, this is still a controversial and imperfectly defined topic today, as are the various public policy options. One piece of evidence of the unfinished state of the matter is the deep change experienced from the initial adoption of Keynesian public policies with the global crisis, which began in 2007, to other policies which include the reduction of public spending and liberalization of certain markets. In both cases the desired goal, a decisive impulse of the economy, through the public sector, in the first case, or the private, in the second, has not been achieved. In any case, it is clear that the action of the public sector has significant effects on the economy, both directly or indirectly, in this case where private agents work as a transmitting mechanism. So besides a theoretical reflection on the impact that public decisions have on the economy it is also necessary to evaluate empirically the impact of public policies in order to provide empirical evidence to help better understand the complex processes of interaction generated between the agents.

In this sense, this doctoral thesis has analyzed four specific aspects relating to public revenue, public spending and regulation. In the chapter following the introduction a comparative study was performed of the fiscal principles of the School of Salamanca and the Neumark's principles at the beginning of the seventies, which guide the current tax systems of developed countries. The sources of thought that influenced the School were presented, as were its members and the Treasury and economic contexts in which the doctrine was developed. The main findings in this chapter include:

- Despite more than four centuries of difference between the enunciation of the fiscal doctrine of the School of Salamanca and the tax principles of the German economist, it can be stated that nine of the eighteen tax principles presented by Neumark were taken into account by the School's members. The principles of sufficiency, adaptability, ability to pay, minimum impact on the decisions of the agents, minimum impact on market efficiency, active flexibility, promotion of economic growth, continuity, and cost efficiency were considered by them as a desirable guide in the tax system. However, the Spanish Treasurer's practice does not follow these principles, so it can be stated that the fiscal doctrine of the School of Salamanca was a theoretical advance on tax tradition in the history of the economic thought.
- On the other hand, the principles of generality and redistribution were taken into account by the School of Salamanca but with a set of conditions that move them away from their current meaning. Furthermore, the principles of horizontal equity, avoidance of fiscal interventionism, passive flexibility, congruence and systematization, transparency, feasibility, and comfort, which are relevant in the current tax systems, were not considered by the School's members.

The third chapter contains the analysis of the relationship between economic growth and public expenditure in Spain from 1850 to 2000. Firstly, an introduction to the theoretical basis of Wagner's Law and the Keynesian hypothesis were presented, and then a historical description and an econometric analysis of the evolution of the Spanish economy and its public sector during the period were executed. The conclusions obtained were:

- Between 1850 and 2000 in Spain Wagner's Law is fulfilled, this is, that economic growth leads to an increase in the size of the public sector. This result coincides with that obtained by Lagares (1975), Villaverde (1983 and 1986), Comín (1985), and Jaén (2004). However, the analysis presented extends at least over half a century the period considered by the previous authors, taking into account the second half of the nineteenth century. In addition, an econometric methodology is used based on cointegration and ECM which avoids obtaining possible spurious results.
- The pioneer use, in an analysis of such long term, of public expenditure disaggregated by function allows to observe that the components that have led to the fulfilment of Wagner's Law throughout the period have been the expenditure on health, economic services, pensions, social security and welfare, housing, and unclassified spending.
- Considering the period covering the last four decades of the twentieth century there is a fulfilment of the Keynesian hypothesis in the Spanish economy. This result does not contradict the previous but rather acts as complement. Given the fulfilment of the Wagner's Law in the long run, economic growth led to a larger public sector. This made fiscal policy increased its influence on the evolution of the

economy, having a greater potential both to speed up and to slow down its dynamism, depending on the economic policies adopted. The democratic transition, fiscal reform in 1977 and development of the European-style Welfare State favoured the adoption of larger active fiscal policies. In this sense the result obtained for the Spanish economy matches that shown by Wu et al. (2010) at World level, which the Keynesian hypothesis fulfils only in middle-high or high income countries.

- Given the long period considered, structural changes in production and public spending have been identified and determined, coinciding with the phases of the Treasury defined by Comín (1988) and the structural breaks in the production showed by Prados de la Escosura (2007). Analyzing the subperiods obtained, the long term relation that validates the accepted hypothesis has been forged between the Borbonic Restoration and the final of the First World War, among the Stabilization Plan and the democratization and from this moment until the end of the century.

The fourth chapter follows the previous line in the analysis of the relationship between economic growth and public expenditure, although this time the Latin American economies are the object of study from 1960 to 2008. Moreover, given the socioeconomic characteristics of the region and its problems of social cohesion and inequality, the public social spending and the building, through it, of a Welfare State, inspired by the European models but adapted to Latin American conditions, are considered key elements of the analysis. Among the conclusions reaches are particularly:

- There is evidence that fiscal policy has been subordinated to the economic growth in the region across most of the last half a century because Wagner's Law is

fulfilled. As in the Spanish case, this process has helped to increase the public sector size, albeit in an irregular and highly volatile way as was Latin American economic growth, and now has a size that allows playing a higher influential role in the economic evolution.

- With the debt crisis in the 80's the implementation of Washington Consensus policies was widespread. Once these measures were relaxed, the relationship between public spending and economic growth significantly changed in the region gaining weight the use of active fiscal policies in the pursuit of economic growth. This was the case of Brazil, Peru and Uruguay, among other countries.
- However the use of the fiscal policy as growth promoter is not just a matter of quantity but issues related to the efficiency and composition of the expenditure are equally relevant. Regarding the latter, in Latin America the public social spending is particularly important due to problems in education, health or income distribution that cause less social cohesion. The progress in the construction of a Welfare State would be directed towards the long term development and economic growth, despite short term costs as observed in the Uruguayan case since the 90's.
- Finally, it is found that there are great differences among the studied countries, despite talking of Latin American as region. Therefore, as indicated by Iglesias (2003) and Stiglitz (2006) for the general economic policies, it would be necessary that fiscal policies will be adapted to the needs of each nation and not to a single corset for all.

In the fifth chapter the object of the analysis becomes the regulation and its influence on the economic agents. In particular it is studied how the process of liberalization promoted by the EU in the late 90's has affected to the international presence

of the former European telecommunications monopolies. To this purpose the analysis is based in the OLI paradigm developed by Dunning (1979, 1980 and 2000) and the consideration of variables related to the regulation (Sarkar *et al.* 1999; Bonardi 2004). The conclusions obtained after the empirical testing are as follows:

- The OLI paradigm is useful on the explanation of the internationalization of the former European telecommunications monopolies after the liberalization.
- The previous internationalization of the companies, GDP per capita of their countries, price of calls and number of mobile terminals have been identify as significant variables for the overall sample in the process of internationalization. This shows the existence of an inertia effect in the foreign expansion which could be due to the learning achieved after going abroad and to the first player advantage in international markets. It is also observed that, in general, the higher potential of profits in the domestic market discourages the decision to expand towards other markets.
- The double asymmetry in the process, due to differences in liberalization by the governments and to the response by the companies, has led to liberalization is not a general determinant with the same effect on the internationalization of the companies. However, it is observed how liberalization conditioned their individual strategic behaviour.

A general conclusion obtained from the research presented in the doctoral thesis is that public economic policy decisions have a high influence on the decisions of the economic agents. Hence the study of public economy, in all its aspects, is essential to understand any economic system. On the revenue side, this research has noted the importance of designing a tax system based on logical tax principles. These must be based

on the theoretical experience, reflected in the history of economic thought, and on the practice, through the economic history, particularly in the history of the Treasury. For its part, the public expenditure is another important element in any economy. Therefore it is essential to study this aggregate and its components, in order to identify positive and negative effects on the economy and its agents. Likewise, the regulation alters the incentive structure to which agents are subject to perform their acts. Thus, it has ability to favour or harm to them and, adding the effects, to the national economies. Hence the study of optimal regulation, subject to certain objectives, acquires the same importance as the elaboration of an optimal fiscal policy, on the income and expenditure sides.

For all these reasons it is necessary to evaluate the impact of the public spending programs, the ways to obtain revenues that has the public sector and the regulation of the economic system agents. A better knowledge of the public economy through empirical studies can make the public sector fulfils its functions with higher effectiveness and efficiency. Furthermore, the complementation of the macroeconomic, as carried out in the third and fourth chapters, and the microeconomic evaluation, fifth chapter, is shown fundamental to understand the transverse effects of the public policies.

2. Implications for public policy

The conclusions obtained in the research developed in this doctoral thesis have both theoretical, regarding public revenues, and empirical, about public spending and regulation, implications. From the analysis developed in the previous chapters are also derived potential public policies. Specifically, on public revenues is necessary that the tax system design should be governed by logical principles previously subjected to discussion and historical experience. In this sense, Neumark's principles (Neumark 1994) draw on the

economic thought at least from the contributions of the School of Salamanca. In addition, the government tax practises of these and other principles throughout history provide an exceptional source to study empirically in order to identify the impact of the tax principles on the economy and their agents. Therefore, although certain principles can become relatively contradictory, such as the continuity and ability of adaptation principles in volatile economic conditions, to take balanced decisions on some base guidelines to build tax systems is necessary to avoid that the public sector will be a hindrance on the economy. Moving from theory to practice, an example of this is found if tax system differences among developed and developing countries are analyzed. One of these differences is the greater weight of the direct taxation, with progressive effect, in the developed countries, and of the regressive indirect taxation in the rest of countries. However, some developed countries are currently increasing the weight of the indirect tax revenues approaching to the style of the developing countries in the design of the tax system and going away from the principle of the redistribution. This example shows one of the multiple possibilities of economic policy through the implementation of monitoring the tax principles.

On the public expenditure side has been observed a trend to increase the public sector size, due to the growth during the development phase of the economies, which ends when this phase is completed and the weight of the public sector over the economy stagnates or decreases. Therefore, when this effect, known as Wagner's Law, happened governments increased the possibility to use active fiscal policies with a higher potential to influence the economy, both positively, having a greater spending power, or negatively, draining more resources from private agents. The discussion throughout the history of the economic thought, intensified by the increasing size of government fulfilling Wagner's Law, has not lost interest with the current economic conditions. In the recent years of crisis

there was an initial impulse of public spending in developed countries, in order to inject purchasing power in the economic systems to avoid a recession, followed by a fiscal policy to stabilize public finances cutting the expenditure. After that the future remains uncertain among messages to continue the fiscal consolidation and others that claim to use the fiscal policy to reactive the stagnant economy. Just seem certain that the discussion on the use of public spending is, and will remain, open. However, it is not just a matter of using more public spending but to make and efficient and effective expenditure, for what is previously required to set clear goals to focus the fiscal policy, to define where resources will be allocated and how will be financed it.

With regard to the public expenditure an important part of the same is the so called social spending. This is highly influenced by Beveridge (1942) consisting mainly of expenditure on education, health and Social Security benefits, known as the three pillar of the Welfare State (Gimeno 2007). The makeup of this is complemented by other social transfers as well as regulatory interventions (Navarro 2004). As has been shown, the impulse of this kind of expenditure, whenever it is done efficiently, can have a positive impact on economic growth. Even more in developing countries because the problems of lack of social cohesion, inequality, education, health or insecurity can find some solution by adopting a Welfare State or, at least, a feasible adaptation of the same subject to the public resources. The Welfare State ability to response to economic problems is not limited to the growth. It is also showed in developed countries, although in this sense the potential impact is lower because the problems they face has lower intensity than in developing nations.

Focusing attention on regulation, specifically in the telecommunications in the EU, analyzed in the fifth chapter, it is observed the existence of an asymmetry of economic policy in the regulatory process. Therefore, companies do not only take advantage, or

disadvantage, from the successes, or mistakes, of their own internationalization strategy but they can be helped if their national governments delay of opening the domestic markets. This strategy of public policy is often linked to the promotion of the national champions at European level. However, in the EU telecommunications this was not a widespread policy but this option was followed mainly in Spain and, outside the EU, Norway. Nevertheless, the liberalizing logic of the European Commission sought the opposite effect to this asymmetric liberalization. The intention was achieve an effective Single Market. So to correct this effect is necessary to monitor and penalize the obstacles, which look for promoting the former national monopoly, to liberalization and competition. On the other hand, market liberalization should also consider the demand side, not only offer. So also must be monitored the impact that liberalization has had on issues such as affordability, accessibility or citizens' satisfaction as real or potential consumers of telecommunication services, and to correct deviations from the objectives of liberalization. The same considerations can be extrapolated to other deregulated services in the EU, or beyond, with particular attention to economic services of general interest, given its nature of basic services.

3. Future lines of research

The breadth of the topics analysed in this doctoral thesis facilitates research lines to develop from it, deepening on that has been specifically studied or through the development of issues directly related. So, as regards the tax principles, it is possible to perform a comparative analysis between those which have been designed and implemented in the wealthiest countries and those which have been used for developing economies, looking for differences between them and their effects over the economy through an empirical study. Following with the public revenues, to analyze the impact of the different

kinds of taxes on the economic agents and their decisions, at national or cross-country level, is also interesting,

For its part, a first extension of the analysis of the relationship between public expenditure and economic growth derived from the thesis could be focused on the study of the logic that links both variables in the three biggest Latin American economies: Argentina, Brazil, and Mexico, throughout the twentieth century. The aim of this study would be to enquire what role public finance played in the economic development of these countries which at the beginning of the last century showed a high growth potential, wasted during most of the period. It is also possible to deepen the study of the effect of public spending in Spain on growth or on other dimensions of interest. In this sense it is specially relevant to extend the study to sub-central levels of government, being of particular interest to test if the Keynesian hypothesis and the Wagner's Law are confirmed with the democratization in the autonomic and local level, or if there is no direct relation among the public expenditure, its functional components, and the economic growth at these administrative levels. Similarly, it can be developed a research line on the analysis of the impact of the disaggregated public spending programs on the economic agents through statistical sources containing microdata.

Finally, from the regulatory side there are substantial possibilities to continue the work begun in the fifth chapter of the doctoral thesis. On the one hand, it is possible to extend the study to other industries subjected to reforms such as the shown for telecommunications, as in the case of the electricity, or to the impact that liberalization has had on other decisions made by firms (employment, productivity, finance...), or to the effects supported by the citizens and consumers related to the quality, affordability, and accessibility. In historical perspective it is also possible to perform an analysis of the regulation and deregulation phases, at aggregate and sectorial levels, looking for the

determinants of the change between phases. On the other hand, the study of the internationalization could be extended from the European Union to the global economy though the analysis of the recent and growing internationalization of companies from emerging countries and the impact of this process on their domestic economies and on the host countries.

The ultimate aim of all these potential research lines is the same as those presented throughout the doctoral thesis: to provide elements that contribute to a better understanding of the different dimensions that make up the public economy and its impact on the agents. This can help to improve, through both theoretical development and empirical observation, public sector performance in fulfilling its functions in a more effective and efficiently way.

Bibliografía

- Abellán, J. L. (1979): *Historia crítica del pensamiento español*, Espasa-Calpe, Madrid.
- Akitoby, B., Clements, B., Gupta, S. y Inchauste, G. (2006): “Public spending, voracity, and Wagner’s law in developing countries”, *European Journal of Political Economy*, 2, 908-924.
- Al Faris, A. F. (2002): “Public expenditure and economic growth in the Gulf Cooperation Council Countries”, *Applied Economics*, 34, 1187-1193.
- Albi, E. (1996): “La reforma fiscal de la democracia”, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 281-295.
- Aldunate, E. y Martner, R. (2006): “Política fiscal y protección social”, *Revista de la CEPAL*, 90, 87-104.
- Alier, M. y Clements, B. (2007): “Reforma de la política fiscal en América Latina: otro punto de vista”, *Solution Paper Consulta de San José*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Ansari, M. I., Gordon, D. V. y Akuamoah, C. (1997): “Keynes versus Wagner: Public Expenditure and National Income for Three African Countries”, *Applied Economics*, 29, 543-550.

- Asseery, A. A., Law, D. y Perdakis, N. (1999): “Wagner’s law and public expenditure in Iraq: a test using disaggregated data”, *Applied Economics Letters*, 6, 39-44.
- Atkinson, A. B. y Stiglitz J. E. (1988): *Lecciones sobre economía pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García, U., Sanguinetti, C., Sienna, M. y Torrelli, M. (2009): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Fin de Siglo, Montevideo.
- Azpilcueta, M. de (1554): *Manual de confesores y penitentes*, Juan Ferrer, Toledo.
- Baeck, L. (1988): “Spanish Economic Thought: The School of Salamanca and the *Arbitristas*”, *History of Political Economy*, 20 (3), 381-408.
- Bárcena, A. (2010): “Desafíos y oportunidades para el rol del Estado en la post-crisis”, *Pensamiento Iberoamericano*, 6, 339-355.
- Barr, N. (1993): *The Economics of the Welfare State*, Stanford University Press, Stanford.
- Barrientos, J. (1978): *El tratado «De Justitia el Jure» (1590) de Pedro de Aragón*, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Barrientos, J. (1985): *Un siglo de moral económica en Salamanca (1526-1629): I. Francisco de Vitoria y Domingo Soto*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Barrientos, J. (1998): “El pensamiento económico en la perspectiva filosófico-teológica”, en VVAA *El pensamiento económico en la Escuela de Salamanca. Una visión multidisciplinar*, Universidad de Salamanca, Salamanca.

- Baumol, W. J. (1967): “Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis”, *American Economic Review*, 72 (3), 415-426.
- Belda Plans, J. (2000): *La Escuela de Salamanca*, Biblioteca de Autores Católicos, Madrid.
- Beltrán, L. (1966): “Evolución histórica del sistema tributario español”, *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, 65-66, 1137-1167.
- Beltrán, L. (1993) [1960]: *Historia de las doctrinas económicas*, Teide, Barcelona.
- Beltrán, L. y Calle, R. (1978): *La Hacienda Pública en España. Un análisis de la literatura financiera*, Fundación Universitaria San Pablo (CEU), Madrid.
- Beveridge, W. H. (1942): *Social Insurance and Allied Services*, HMSO, London.
- Beveridge, W. H. (1944): *Full Employment in a Free Society*, George Allen and Unwin, London.
- Bilbao, L. M. (1990): “Ensayo de reconstrucción histórica de la presión fiscal en Castilla durante el siglo XVI”, en Fernández, E. (ed.) *Haciendas forales y Hacienda Real. Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Martín*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Bird, R. M. (1971): “Wagner’s law of expanding state activity”, *Public Finance*, 26, 1-26.
- Biswal, B., Dhawan, U. y Lee, H. Y. (1999): “Testing Wagner versus Keynes using disaggregated public expenditures data for Canada”, *Applied Economics*, 31, 1283-1291.
- Blackmon, G. (1994): *Incentive Regulation and the Regulation of Incentives*, Kluwer, Dordrecht.

- Blaug, M. (1985) [1962]: *Teoría económica en retrospectiva*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- BM (Banco Mundial) (2009): *Informe anual 2009*, Banco Mundial, Washington D. C.
- Bonardi, J. (2004): “Global and political strategies in deregulated industries: The asymmetric behaviors of former monopolies”, *Strategic Management Journal*, 25 (2), 101-120.
- Börsch, A. (2004): “What happens after privatization? Globalization, corporate governance and adjustment at British Telecom and Deutsche Telekom”, *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 593–612.
- Braun, M. (2007): “Reforma de la política fiscal en América Latina”, *Solution Paper Consulta de San José*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Buchanan, J. M. (1968): *Hacienda Pública*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.
- Buchanan, J. M. (1973): *La hacienda pública en un proceso democrático*, Aguilar, Madrid.
- Bulmer-Thomas, V. (1987): *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bureau van Dijk (2011): *Amadeus Database*, Bureau van Dijk.
- Carande, R. (1987) [1943-1967]: *Carlos V y sus banqueros (I, II y III)*, Crítica, Barcelona.
- Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.) (2005) [1989]: *Estadísticas históricas de España: siglos XIX y XX*, Fundación BBVA, Bilbao.

- Carreras, A., Prados de la Escosura, L. y Rosés, J. R. (2005): “Renta y riqueza”, en Carreras, A. y Tafunell, X. (eds.) *Estadísticas históricas de España: siglos XIX y XX*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Carreras, A. y Tafunell, X. (2006): *Historia económica de la España contemporánea*, Crítica, Barcelona.
- Casas, B. de las (1984) [1571]: *De regia potestate o derecho de autodeterminación*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Casilda, R. y Tortosa, J. M. (eds.) (1996): *Pros y contras del Estado de Bienestar*, Tecnos, Madrid.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1973): “Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina”, en Assael, H. (ed.) *Ensayos de política fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2009): *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2010a): *CEPALSTAT*, <http://www.eclac.org/estadisticas/>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2010b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe: Impacto distributivo de las políticas públicas*, CEPAL, Santiago de Chile.

- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2003): “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, *Serie Gestión Pública*, 35, CEPAL, Santiago de Chile.
- Chang, T. (2002): “An econometric test of Wagner’s law for six countries based on cointegration and error-correction modelling techniques”, *Applied Economics*, 34, 1157-69.
- Chari, A. y Gupta, N. (2008): “Incumbents and protectionism: the political economy of foreign entry liberalization”, *Journal of Financial Economics*, 88 (3), 633–656.
- Chletsos, M. y Kollias, C. (1997): “Testing Wagner’s law using disaggregated public expenditure data in the case of Greece: 1958-93”, *Applied Economics*, 29, 371-377.
- Chow, G. C. (1960): “Test of Equality Between Sets of Coefficients in Two Linear Regressions”, *Econometrica*, 28 (3), 591-605.
- Chow, Y. F., Cotsomitis, J. y Kwan, A. (2002): “Multivariate cointegration and causality test of Wagner’s hypothesis: evidence from the UK”, *Applied Economics*, 34, 1671-1677.
- Chumacero, R. A. y Rodrigo, J. (2006): “Economic Growth in Latin America: Structural Breaks or Fundamentals?”, *Estudios de Economía*, 33 (2), 141-154.
- Clavijo, F. y Valdivieso, S. (2000): “Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1999”, *Serie Reformas Económicas*, 67, CEPAL, Santiago de Chile.
- Clements, B., Faircloth, C. y Verhoeven, M. (2007): “Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos clave de política”, *Revista de la CEPAL*, 93, 39-62.

- Clifton, J., Comín, F. y Díaz-Fuentes, D. (2003): *Privatisation in the European Union*, Kluwer, Dordrecht.
- Clifton, J., Comín, F. y Díaz-Fuentes, D. (2005): “Empowering Europe’s citizens?”, *Public Management Review*, 7 (3), 417–443.
- Clifton, J., Comín, F. y Díaz-Fuentes, D. (eds.) (2007): *Transforming Public Enterprise in Europe and North America: Networks, Integration and Transnationalisation*, Palgrave Macmillan, New York,
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D., Fernández-Gutiérrez, M. y Revuelta, J. (2011): “Los ciudadanos ante la regulación europea de servicios públicos: una evaluación del caso español”, *Ciriec-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 70, 5-31.
- Clifton, J., Díaz-Fuentes, D. y Revuelta, J. (2010): “The political economy of telecoms and electricity internationalization in the single market”, *Journal of European Public Policy*, 17 (7), 988-1006.
- Colmeiro, M. (1965): *Historia de la economía política en España*, Taurus, Madrid.
- Comín, F. (1985): “La evolución del gasto del Estado en España, 1901-1972: contrastación de dos teorías”, en Martín Aceña, P. y Prados de la Escosura, L. (eds.) *La nueva historia económica en España*, Tecnos, Madrid.
- Comín, F. (1987): “Las transformaciones tributarias en la España de los siglos XIX y XX”, *Hacienda Pública Española*, 108-109, 441-465.
- Comín, F. (1988): “Evolución histórica del gasto público”, *Papeles de Economía Española*, 37, 78-99.

- Comín, F. (1992): “La formación histórica del Estado providencia en España”, *Información Comercial Española*, 712, 11-26.
- Comín, F. (1993): “Estado y crecimiento económico en España: lecciones de la Historia”, *Papeles de Economía Española*, 57, 32-54.
- Comín, F. (1996): “Sector público y crecimiento económico en la dictadura de Franco”, *Ayer*, 21, 163-186.
- Comín, F. (1999): “La Hacienda pública en el siglo XIX”, en G. Anes (ed.) *Historia económica de España. Siglos XIX y XX*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Comín, F. (2002): “La Hacienda pública entre 1940 y 1959”, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 2002.
- Comín, F. (2010): “Public finance and the rise of the Liberal State in Spain, 1808-1914”, en Cardoso, J. L. y Lains, P. (eds.) *Paying for the Liberal State. The rise of public finance in nineteenth-century Europe*, Cambridge University Press, New York.
- Comín, F. y Díaz-Fuentes, D. (2005): “Sector público administrativo y estado de bienestar”, en Carreras, A. y Tafunell, X. (eds.) *Estadísticas históricas de España: siglos XIX y XX*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Comín, F. y Díaz-Fuentes, D. (2007): “De una Hacienda imperial a dos Haciendas nacionales. Las reformas tributarias en México y España durante el siglo XIX”, en Dobado, R., Gómez, A. y Márquez, G. (eds.) *España y México. ¿Historias económicas paralelas?*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Comín, F. y Vallejo, R. (1996): “La reforma fiscal de Mon-Santillán desde una perspectiva histórica”, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 7-20.

- Comisión Europea (2000): *Communication on Services of General Interest in Europe*, European Commission, Brussels.
- Conway, P. y Nicoletti, G. (2006): “Product Market Regulation in the Non- Manufacturing Sectors of OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, 530, OECD.
- Cook, P. (2006): “Utility regulation and competition in developing countries”, en Crew, M. y Parker, D. (eds.) *International Handbook on Economic Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Courakis, A. S., Moura-Roque, F. y Tridimas, G. (1993): “Public expenditure growth in Greece and Portugal: Wagner’s law and beyond”, *Applied Economics*, 25, 125-134.
- Covarrubias, D. de (1957): *Textos jurídico-políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Díaz-Fuentes, D. (1994a): *Crisis y cambios estructurales en América Latina: México, Brasil y Argentina durante el período de entreguerras*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Díaz Fuentes, D. (1994b): *Las políticas fiscales de Argentina, Brasil y México durante la Gran Depresión*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.
- Díaz-Fuentes, D. y Revuelta, J. (2011): “Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina”, *Documentos de trabajo IELAT*, 24-2011.
- Dickey, D. A. y Fuller, W. A. (1981): “Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root”, *Econometrica*, 49 (4), 1057-1072.

- Doherty, A. M. (2007): “The internationalization of retailing: Factors influencing the choice of franchising as a market entry strategy”, *International Journal of Service Industry Management*, 18 (2), 184-205.
- Domanico, F. (2007): “Concentration in the European electricity industry: The internal market as solution?”, *Energy Policy*, 35, 5064-5076.
- Domínguez Ortiz, A. (1960): *Política y Hacienda de Felipe IV*, Derecho Privado, Madrid.
- Domínguez Ortiz, A. (1983) [1960]: *Política y Hacienda de Felipe IV*, Pegaso, Madrid.
- Domínguez Ortiz, A. (1999): “El siglo XVII español. El trasmundo del arbitrista”, en Fuentes Quintana, E. (coord.) *Economía y economistas españoles, 2. De los orígenes al mercantilismo*, FUNCAS-Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Doornik, J. A. (1998): “Approximations to the asymptotic distributions of cointegration tests”, *Journal of Economic Surveys*, 12 (5), 573-593.
- Dunning, J. H. (1979): “Explaining changing patterns of international production: In defence of the eclectic theory”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 41 (4), 269-295.
- Dunning, J. H. (1980): “Toward an eclectic theory of international production: Some empirical tests”, *Journal of International Business Studies*, 11, 9-31.
- Dunning, J. H. (2000): “The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity”, *International Business Review*, 9, 163-190.
- Dunning, J. H. y Lundan, S. M. (2008): “Institutions and the OLI paradigm of the multinational enterprise”, *Asia Pacific Journal of Management*, 25, 573-593.
- Eheberg, K. T. von (1944): *Principios de Hacienda*, Gustavo Gili, Barcelona.

- Engle, R. F. y Granger C. W. J. (1987): “Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing”, *Econometrica*, 55, 251-276.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*, Oxford University Press, New York.
- Engle, R. F. y Granger, C. W. J. (1987): “Co-Integration and error correction: representation, estimation and testing”, *Econometrica*, 55 (2), 251-276.
- Estepé, F. (1996): “Revalorización de la escolástica en la formación del pensamiento económico”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 445-457.
- Eurostat (2011): *Statistic Database*,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfons el Magnanim, Valencia.
- Faccarello, G. y Sturm, R. (2010): “The challenge of the history of public economics”, *European Journal of the History of Economic Thought*, 17 (4), 537-542.
- Fernández, R. (2006): *Liberalismo y estatismo en el Siglo de Oro español. Un estudio comparado del pensamiento económico de Juan de Mariana y Sancho de Moncada*, Unión Editorial, Madrid.
- Fernández-Arias, E. y Montiel, P. (1997): “Reform and Growth in Latin America: All Pain No Gain?”, *Inter-American Development Bank Working Paper*, 351, Inter-American Development Bank, Washington D. C.

- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003): *World Economic Outlook: Public Debt in Emerging Markets*, FMI, Washington D. C.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010a): *Perspectivas económicas. Las Américas: Aprovechando el viento a favor*, FMI Estudios Económicos y Financieros, Washington D. C.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010b): *Fiscal Monitor: Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, IMF Fiscal Monitor Series, Washington D. C.
- Fontana, J. (1980): *La Hacienda en la historia de España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Fortea, J. I. (1990a): “Fiscalidad real y política urbana en el reinado de Felipe II”, en Fernández, E. (ed.) *Haciendas forales y Hacienda Real. Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Martín*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- Fortea, J. I. (1990b): *Monarquía y Cortes en la Corona de Castilla: las ciudades ante la política fiscal de Felipe II*, Cortes de Castilla y León, Salamanca.
- Foxley, A. (1982): *Experimentos neoliberales en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Fuentes Quintana, E. (1984): “El Plan de Estabilización económica de 1959, veinticinco años después”, *Información Comercial Española*, 612-613, 25-40.
- Fuentes Quintana, E. (1999) (coord.): *Economía y economistas españoles, 2. De los orígenes al mercantilismo*, FUNCAS-Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- García García, C. y Comín, F. (1995): “Reforma liberal, centralismo y Haciendas municipales en el siglo XIX”, *Hacienda Pública Española*, 133, 81-106.

- García Santos, N. y Martín Aceña, P. (1990): “El comportamiento del gasto público en España durante la Segunda República, 1931-1935”, *Revista de Historia Económica*, 8 (2), 397-415.
- García Sanz, A. (1991): “Repercusiones de la fiscalidad sobre la economía castellana en los siglos XVI y XVII”, *Hacienda Pública Española*, Monografía 1, 15-24.
- García Sanz, A. (1999): “El contexto económico del pensamiento escolástico: el florecimiento del capital mercantil en la España del siglo XVI”, en Fuentes Quintana, E. (coord.) *Economía y economistas españoles, 2. De los orígenes al mercantilismo*, FUNCAS-Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Garzón, M. (1984): *Historia de la Hacienda de España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Gimeno, J. A. (2007): “Estado de Bienestar: evolución y perspectivas”, en VVAA, *El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales*, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, Bilbao.
- Goerzen, A. y Makino, S. (2007): “Multinational corporation internationalization in the service sector: a study of Japanese trading companies”, *Journal of International Business Studies*, 38, 1149-1169.
- Goffman, I. J. (1968): “On the empirical testing of Wagner’s law: a technical note”, *Public finance*, 23, 359-364.
- Gómez Camacho, F. (1998): *Economía y filosofía moral: la formación del pensamiento económico europeo en la Escolástica española*, Síntesis, Madrid.
- Gómez Rivas, L. (2001) (dir.): *Economía y libertad. Escritos en memoria de Ernest Lluch*, Universidad Europea-CEES, Documento de Trabajo 4/01.

- Gómez Rivas, L. (2004): *La Escuela de Salamanca, Hugo Grocio, y el liberalismo económico en Gran Bretaña*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Gómez Rivas, L. (2005): “La Escuela de Salamanca, Hugo Grocio y el liberalismo económico en Gran Bretaña (en el 50º aniversario de la *Historia del Análisis Económico* de J. Schumpeter)”, *Torre de los Lujanes, Revista de la Real Sociedad Económica Matritense*, 55, 217- 227.
- Gorosquieta, J. (1971): *El sistema de ideas tributarias de los teólogos y moralistas principales de la Escuela de Salamanca (siglos XVI y XVII)*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Gorosquieta, J. (1972): “El sistema de ideas tributarias de los teólogos y moralistas principales de la Escuela de Salamanca”, *Hacienda Pública Española*, 17, 131-150.
- Granger, C. W. J. (2004): “Análisis de series temporales, cointegración y aplicaciones”, *Revista Asturiana de Economía*, 30, 197-205.
- Granger, C. W. J. y Newbold, P. (1974): “Spurious regressions in econometrics”, *Journal of Econometrics*, 2, 111-120.
- Grice-Hutchinson, M. (1982) [1978]: *El pensamiento económico en España 1177-1740*, Crítica, Barcelona.
- Grice-Hutchinson, M. (1995) [1993]: *Ensayos sobre el pensamiento económico en España*, Alianza, Madrid.
- Grice-Hutchinson, M. (2005) [1952]: *La escuela de Salamanca. Una interpretación de la teoría monetaria española 1544-1606*, Caja España, Salamanca.

- Gupta, S. P. (1967): “Public expenditure and economic growth: a time series analysis”, *Public Finance*, 22, 423-461.
- Hall, P. y Soskice, D. (eds.) (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Harris, D. (1990): *La justificación del Estado de Bienestar*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Hausmann, R., Gavin, M., Pages-Serra, C. y Stein, E. (1999): “Financial Turmoil and the Choice of Exchange Rate Regime”, *Office of the Chief Economist Working Paper*, 400, Inter-American Development Bank, Washington D. C.
- Hausmann, R., Pritchett, L. y Rodrik, D. (2005): “Growth Accelerations”, *Journal of Economic Growth*, 10 (4), 303-329.
- Henisz, W. J. y Zelner, B. A. (2006): “Interest groups, veto points and electricity infrastructure development”, *International Organization*, 60 (1), 263–286.
- Henrekson, M. (1993): “Wagner’s law, a spurious relationship?”, *Public Finance*, 48 (3), 1-14.
- Héritier, A. (2001): “Market integration and social cohesion: The politics of public services in European regulation”, *Journal of European Public Policy*, 8 (5), 825-852.
- Higuera, G. (1963): “Impuestos y moral en los siglos XVI y XVII”, *Miscelánea Comillas*, 40, 7-50.
- Hinrichs, H. H. (1967): *La estructura tributaria durante el desarrollo*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México D. F.

- Hofman, A. (2001): “Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 8, CEPAL, Santiago de Chile.
- Huerta de Soto, J. (2000): *La escuela austriaca: mercado y creatividad empresarial*, Síntesis, Madrid.
- Iglesias, E. V. (2006): “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 90, 7-15.
- Im, K. S., Pesaran, M. H. y Shin, Y. (2003): “Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panels”, *Journal of Econometrics*, 115, 53-74.
- Iparraquirre, D. (1963): “Los antiguos economistas españoles y el desarrollo económico de España”, *Boletín de Estudios Económicos*, 58, 99-118.
- Iyare, S. O. y Lorde, T. (2004): “Co-integration, causality and Wagner’s law: tests for selected Caribbean countries”, *Applied Economics Letters*, 11, 815-825.
- Izquierdo, A. y Talvi, E. (2010): *The Aftermath of the Crisis: Policy Lessons and Challenges Ahead for Latin America and The Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington D. C.
- Jaén, M. (2004): “La ley de Wagner: un análisis sintético”, *Papeles de trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Jaén, M. y Molina, A. (1996): “El proceso de descentralización del gasto público en España”, *Hacienda Pública Española*, 137, 71-93.
- Jaén, M. y Molina, A. (1997): “Un estudio empírico de la ley de Wagner aplicado al caso español”, *Hacienda Pública Española*, 141-142, 277-285.

- Jaén, M. y Molina, A. (1999): “Evidencia empírica adicional sobre la Ley de Wagner: España 1901-1992”, *Hacienda Pública Española*, 148, 169-174.
- Javalgi, R. G., Griffith D. A. y White, D. S. (2003): “An empirical examination of factors influencing the internationalization of service firms”, *Journal of Services Marketing*, 17 (2), 185-201.
- Johansen, S. (1988): “Statistical analysis of cointegration vectors”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12 (2-3), 231-254.
- Keynes, J. M. (1936): *The general theory of employment, interest and money*, Macmillan, London.
- Keynes, J. M. (1971-1989): *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Macmillan, London.
- Kolluri, B. R., Panik, M. J. y Wahab, M. S. (2000): “Government expenditure and economic growth: evidence from G7 countries”, *Applied Economics*, 32, 1059-1068.
- Kolstad, I. y Villanger, E. (2008): “Determinants of foreign direct investment in services”, *European Journal of Political Economy*, 24, 518-533.
- Kundu, S. K., Kumar, V. y Peters, S. D. (2008): “Impact of ownership and location factor on service multinationals’ internalisation”, *The Service Industries Journal*, 28 (5), 567-580.
- Ladero Quesada, M. A. (1973): *La hacienda real de Castilla en el siglo XV*, La Laguna.
- Lagares, M. J. (1975): “La participación creciente del sector público en la economía española: su contrastación empírica”, *Hacienda Pública Española*, 36, 19-33.

- Lamartina, S. y Zaghini, A. (2011): “Increasing public expenditures: Wagner’s law in OECD countries”, *German Economic Review*, 12 (2), 149-164.
- Larraín, F. y Meller, P. (1991): “The Socialist-Populist Chilean Experience: 1970-1973”, en Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds.) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University Chicago Press, Chicago.
- Larraz, J. (1943): *La época del mercantilismo en Castilla (1500-1700)*, Atlas, Madrid.
- Lasheras, M. A. (1999): *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.
- Lee, J. y Strazicich, M. (2003): “Minimum Lagrange multiplier unit root test with two structural breaks”, *Review of Economics and Statistics*, 85 (4), 1082-1089.
- Lesio, L. (1621) [1605]: *De Iustitia et Iure*, Amberes.
- Levi-Faur, D. (2006): “Varieties of regulatory capitalism: getting the most out of the comparative method”, *Governance*, 19 (3), 367–382.
- Li, J. y Guisinger, S. (1992): “The globalization of service multinationals in the “triad” regions: Japan, Western Europe and North America”, *Journal of International Business Studies*, 23, 675-696.
- Lindert, P. H. (2004): *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lora, E. (2007): La vulnerabilidad fiscal del gasto social: ¿es diferente América Latina?, *Documento de trabajo del Departamento de Investigación*, 597, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

- Lora, E. (2008a): “El futuro de los pactos fiscales en América Latina”, *Documento de trabajo del Departamento de Investigación*, 650, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Lora, E. (2008b): “La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica”, *Documento de trabajo del Departamento de Investigación*, 649, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- MacKinnon, J. G. (1996): “Numerical distribution functions for unit root and cointegration tests”, *Journal of Applied Econometrics*, 11 (6), 601-618.
- Maddala, G. S. y Wu, S. (1999): “A Comparative Study of Unit Root Tests with Panel Data and a New Simple Test”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61, 631-652.
- Maddison, A. (2010): *Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 A. D.*, <http://www.ggdc.net/maddison/>
- Madra, Y. M. y Adam, F. (2010): “Public economics after neoliberalism: a theoretical historical perspective”, *European Journal of the History of Economic Thought*, 17 (4), 1079-1106.
- Mann, A. J. (1980): “Wagner’s law: an econometric test for Mexico, 1925-1976”, *National Tax Journal*, 33, 189-201.
- Marcuzzo, M. C. (2005): “Una nota su Keynes e Beveridge: lettere e commenti, 1910-1946”, *Economia & Lavoro Rivista Quadrimestrale di Politica Economica, Sociologia e Relazioni Industriali*, 39 (3), 51-64.

- Mariana, J. de (1981) [1598]: *La dignidad real y la educación del rey*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Mariana, J. de (1987) [1609]: *Tratado y discurso sobre la moneda de vellón*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Martín, V. (2002): *El liberalismo económico*, Síntesis, Madrid.
- Martín Aceña, P. (1989): “Los precios en Europa durante los siglos XVI y XVII: estudio comparativo”, *Actas del IV Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Alicante.
- Martínez, R. y Collinao, M. P. (2010): “Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe”, *Serie Manuales*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, R. y Tromben, V. (2004): “Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries”, *Serie Gestión Pública*, 45, CEPAL, Santiago de Chile.
- Martorell, M. y Comín, F. (2002): “La Hacienda de la República”, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 105-126.
- Murillo, V. (2009): *Political Competition, Partisanship and Policy Making in Latin American Public Utilities*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Musgrave, R. A. (1969): *Fiscal systems*, Yale University Press, New Haven.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1994) [1959]: *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, McGraw-Hill, Madrid.
- Nachum, L. (2000): “Economic geography and the location of TNCs: Financial and professional service FDI to the USA”, *Journal of International Business Studies*, 31 (3), 367-385.

- Nadal, J., Carreras, A. y Sudriá, C. (1994) [1987]: *La economía española en el siglo XX*, Ariel, Barcelona.
- Narayan, P. K., Nielsen, I. y Smyth, R. (2008): “Panel data, cointegration, causality and Wagner’s law: empirical evidence from Chinese provinces”, *China Economic Review*, 19, 297-307.
- Narayan P. K., Prasad, A. y Singh, B. (2007): “A test of the Wagner’s hypothesis for the Fiji Islands”, *Applied Economics*, 40, 2793-2801.
- Navarro, V. (coord.) (2004): *El Estado de Bienestar en España*, Tecnos, Madrid.
- Neumark, F. (1994) [1970]: *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Nicolau, R. (2005): “Población, salud y actividad”, en Carreras, A. y Tafunell, X. (eds.) *Estadísticas históricas de España: siglos XIX y XX*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Niskanen, W. (1971): *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- Ocampo, J. A. (1998): “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, 66, 7-28.
- Ocampo, J. A. (1991): “Collapse and (Incomplete) Stabilization of the Nicaraguan Economy”, en Dornbusch, R. y Edwards, S. (eds.) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University Chicago Press, Chicago.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2009a): *OECD Annual Report 2009*, OECD, Paris.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2009b): *OECD Communications Outlook 2009*, OECD, Paris.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2010): *Perspectives on Global Development 2010*, OECD, Paris.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2011): *OECD.Stat*, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/data/oecd-stat_data-00285-en
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2009): *Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2009*, E/2009/73, ONU: Consejo Económico y Social, Ginebra.
- OxLAD (2010): *Oxford Latin American Economic History Database*, <http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/>
- Oxley, L. (1994): “Cointegration, causality and Wagner’s law: a test for Britain 1870-1913”, *Scottish Journal of Political Economy*, 41 (3), 286-298.
- Pan-Montojo, J. (2002): “Política y gasto social en la Transición, 1975-1982”, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 229-252.
- Pasinetti, L. L. y Schefold, B. (1999): *The Impact of Keynes on Economics in the 20th Century*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Paunovic, I. (2000): “Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s”, *Serie Reformas Económicas*, 70, CEPAL, Santiago de Chile.
- Peacock, A. y Scott, A. (2000): “The curious attraction of Wagner’s law”, *Public Choice*, 102, 1-17.

- Peacock, A. y Wiseman, J. (1961): *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton.
- Pedroni, P. (1999): “Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61, 653-670.
- Pennings, J., Van Kranenburg, H. y Hagedoorn, J. (2005): “Past, present and future of the telecommunications industry”, en Dal Zotto, C. (ed.) *The aging new economy: The growth and dynamics of maturing new media firms*, Jönköping University Press, Jönköping.
- Perdices de Blas, L. (1996): *La economía política de la decadencia de Castilla en el siglo XVII. Investigaciones de los arbitristas sobre la naturaleza y causas la riqueza de las naciones*, Síntesis, Madrid.
- Perdices de Blas, L. y Reeder, J. (1998): *El mercantilismo: política económica y estado nacional*, Síntesis, Madrid.
- Perdices de Blas, L. y Reeder, J. (2003): *Diccionario de pensamiento económico en España (1500-2000)*, Síntesis, Madrid.
- Perdices de Blas, L. y Revuelta, J. (2011): “Mercados y fiscalidad: Los principios tributarios modernos y la Escuela de Salamanca”, *Esic Market*, 138, 117-143.
- Perdices de Blas, L. y Sánchez Molledo, J. M. (2007): *Arbitrios sobre la economía aragonesa del siglo XVIII*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Instituto de Estudios Altoaragoneses, Instituto de Estudios Turolenses, Gobierno de Aragón, Institución Fernando el Católico e Instituto Aragonés de Fomento, Zaragoza.
- Pereña, L. (1954): *La Universidad de Salamanca, forja del pensamiento político español en el siglo XVI*, Universidad de Salamanca, Salamanca.

- Pereña, L. (1998): “La Escuela de Salamanca. Notas de identidad”, en VVAA *El pensamiento económico en la Escuela de Salamanca. Una visión multidisciplinar*, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Peset, M. (1984): “Teología e impuestos. Reflexiones sobre *De Vectigalibus*, de Joan Blai Navarro”, *Hacienda Pública Española*, 87, 135-144.
- Petrou, A. (2007): “Multinational banks from developing versus developed countries: Competing in the same arena?”, *Journal of International Management*, 13, 376-397.
- Pollock, D., Kerner, D. y Love, J. L. (2001): “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, 75, 9-23.
- Popescu, O. (1992): “El pensamiento económico en la Escolástica Hispanoamericana”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 22, 11-35.
- Popescu, O. (1997): *Studies in the History of Latin American Economic Thought*, Routledge, London.
- Posner, R. A. (1974): “Theories of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, 5 (2), 335-358.
- Prados de la Escosura, L. (2007): “Growth and structural change in Spain, 1850-2000: a European perspective”, *Revista de Historia Económica*, 25 (1), 147-181.
- Pribram, K. (1986) [1983]: *A History of Economic Reasoning*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Progrenbyakov, N. y Maitland, C. F. (2011): “Institutional distance and the internationalization process: The case of mobile operators”, *Journal of International Management*, 17, 68-82.
- Pulido, I. (1996): *La Real Hacienda de Felipe III*, Artes Gráficas Andaluzas, Huelva.
- Raffer, K. y Singer, H. W. (2001): *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ram, R. (1987): “Wagner’s hypothesis in time-series and cross-section perspectives: evidence from “real” data for 115 countries”, *The Review of Economics and Statistics*, 69 (2), 194-204.
- Ramasamy, B. y Yeung, M. (2010): “The determinants of foreign direct investment in services”, *The World Economy*, 33 (4), 573-596.
- Roberts, B. M., Thompson, S. y Mikolajczyk, K. (2008): “Privatization, foreign acquisition and the motives for FDI in Eastern Europe”, *Review of World Economics*, 144 (3), 408-427.
- Rodrik, D. (2006): “Goodbye Washington Consensus Hello Washington Confusion: Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms”, *Journal of Economic Literature*, 44 (4), 973-987.
- Roover, R. de (1955): “Scholastic Economics: Survival and Lasting Influence from the Sixteenth Century to Adam Smith”, *The Quarterly Journal of Economics*, 69 (2), 161-190.
- Rothbard, M. N. (1999) [1995]: *Historia del pensamiento económico. Volumen I. El pensamiento económico hasta Adam Smith*, Unión, Madrid.

- Ruiz Martín, F. (1965): “Un expediente financiero entre 1560 y 1575. La Hacienda de Felipe II y la Casa de la Contratación en Sevilla”, *Moneda y Crédito*, 92, 3-58.
- Sachs, J. (1987): “The Bolivian Hyperinflation and Stabilization”, *American Economic Review*, 78 (2), 279-283.
- San Emeterio, N. (2005): *Sobre la propiedad: El concepto de propiedad en la Edad Moderna*, Tecnos, Madrid.
- Sánchez-Albornoz, N. (1985): *La modernización económica de España 1830-1930*, Alianza, Madrid.
- Sarkar, M. B., Cavusgil, S., y Aluakh, P. (1999): “International expansion of telecommunications carriers: The influence of market structure, network characteristics and entry imperfections”, *Journal of International Business Studies*, 30, 361-382.
- Schumpeter, J. A. (1971) [1954]: *Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona.
- Schwartz, P. (2003): “El legado de la escuela de economía de Salamanca: una estimación actual”, en *VVAA Estudios de historia y de pensamiento económico. Homenaje al profesor Francisco Bustelo García del Real*, Editorial Complutense, Madrid.
- Serrano, J. M. (1996): “La fiscalidad en la primera Restauración”, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 239-249.
- Sierra Bravo, R. (1975): *El pensamiento social y económico de la escolástica: Desde sus orígenes al comienzo del catolicismo social*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

- Singer, H. W. (1995): “An Historical Perspective” en Ul Haq, M., Jolly, R., Streeten, P. y Haq, K., *The UN and the Bretton Woods Institutions: New Challenges for the Twenty-First Century*, Macmillan, London.
- Smith, A. (2005) [1776]: *La riqueza de las naciones*, Alianza, Madrid.
- Smith, M. (2001): “In pursuit of selective liberalization: single market competition and its limits”, *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 519–540.
- Solé, G. (1999): “La Reforma de Raimundo Fernández Villaverde”, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 21-31.
- Soto, D. de (1967) [1553]: *De la justicia y del derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Stigler, G. J. (1971): “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, 71, 585-610.
- Stiglitz, J. E. (2002): *La economía del sector público*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Stiglitz, J. E. (2003): “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 80, 7-40.
- Ström, P. y Mattson, J. (2006): “Internationalisation of Japanese professional business service firms”, *The Service Industries Journal*, 26 (3), 249-265.
- Suárez, F. (1967) [1612]: *Tratado de las leyes y de Dios legislador*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- Sunkel, O. (2005): “Conversación con Osvaldo Sunkel. El desarrollo de América Latina ayer y hoy”, *Cuadernos del CENDES*, 60, 155-170.

- Sureda, J. L. (1999): “La Hacienda castellana en la literatura económica del siglo XVII”, en Fuentes Quintana, E. (coord.) *Economía y economistas españoles, 2. De los orígenes al mercantilismo*, FUNCAS-Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Tanzi, V. y Schuknecht, L. (2000): *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Thatcher, M. (2001): “The Commission and national governments as partners: EC regulatory expansion in telecommunications 1979–2000”, *Journal of European Public Policy*, 8 (4), 558–584.
- Thatcher, M. (2007): *Internationalization and Economic Institutions: Comparing the European Experience*, Oxford University Press, Oxford.
- Thatcher, M. y Héritier, A. (2002): “Analysing regulatory reform in Europe”, *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 859–872.
- Thomas, S. (2003): “The Seven Brothers”, *Energy Policy*, 31, 393-403.
- Timm, H. (1974) [1961]: “La ley del crecimiento de los gastos públicos”, en Álvarez Rendueles, J. R. (ed.) *La dinámica del gasto público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Tortella, G. (1994): *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza, Madrid.
- Trotman-Dickenson, D. I. (1996): *Economics of the Public Sector*, Macmillan, Houndmills.
- Tullock, G., Seldon, A. y Brady, G. L. (2002): *Government Failure. A Primer in Public Choice*, Cato Institute, Washington D. C.

- Ulloa, M. (1977) [1963]: *La hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Universidad Española, Madrid.
- UNCTAD (2008) *World Investment Report 2008*, UNCTAD, Geneva.
- UNCTAD (2010) *World Investment Report 2010*, UNCTAD, Geneva.
- Valencia, P. de (1994): *Obras completas. Vol. IV/1. Escritos Sociales I. Escritos Económicos*, Universidad de León, León.
- Vallejo, R. (2002): “Economía y Hacienda Pública durante los años del desarrollismo”, 1959-1975, *Hacienda Pública Española*, Monografía, 191-227.
- Van Kranenburg, H. L. y Hagedoorn, J. (2008): “Strategic focus of incumbents in the European telecommunications industry: The cases of BT, Deutsche Telekom and KPN”, *Telecommunications Policy*, 32 (2), 116-130.
- Valle, V. (2001): “Una nota sobre los principios impositivos en perspectiva histórica”, *Papeles de Economía Española*, 87, 44-57.
- Vázquez de Menchaca, F. (1931) [1564]: *Controversiarum illustrium aliarumque usu frequentium*, Talleres Cuesta, Valladolid.
- Vigo, A. del (1997): *Cambistas, mercaderes y banqueros en el siglo de oro español*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid.
- Vilar, P. (1976) [1964]: *Crecimiento y desarrollo*, Ariel, Barcelona.
- Villaverde, J. (1983): “El crecimiento del sector público español: un estudio empírico”, *Hacienda Pública Española*, 85, 355-367.
- Villaverde, J. (1986): *El crecimiento de sector público español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- Viscusi, W. K., Vernon, J. M. y Harrington, J. E. (1995): *Economics of Regulation and Antitrust*, The MIT Press, Cambridge.
- VVAA (2007): *El Estado de Bienestar ante los nuevos riesgos sociales*, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, Bilbao.
- Wagner, A. (1912) [1883]: *Les fondements de l'économie politique*, M. Giard y É. Brière, Paris.
- Wagner, A. (1958) [1883]: "Three extracts on public finance", en Musgrave, R. A. y Peacock, A. T. (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London.
- Williamson, J. (1990): "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington D. C.
- Wolf, C. (1995): *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Wölfl, A., Wanner, I., Kozluk, T. y Nicoletti, G. (2009): "Ten years of product market reform on OECD countries: Insights from a revised PMR indicator", *OECD Economics Department Working Paper*, 695, OECD.
- Wu, S. Y., Tang, J. H. y Lin, E. S. (2010): "The impact of government expenditure on economic growth: How sensitive to the level of development?", *Journal of Policy Modeling*, 32, 804-917.
- Yun, B. (2004): *Marte contra Minerva. El precio del Imperio Español, 1450-1600*, Crítica, Barcelona.