

Factores determinantes del gasto social público en España (1880-1960): una aproximación cuantitativa

Sergio Espuelas Barroso
Universidad de Barcelona

Margarita Vilar Rodríguez
Universidad de A Coruña

Introducción

La compleja formación del Estado de bienestar ha generado un intenso debate en el ámbito científico acerca de las fuerzas que lo crearon, su origen y desarrollo temporal y su diferente configuración histórica en los distintos países. A este respecto, existe un amplio acuerdo acerca de que, a finales del siglo XIX, en un contexto de crecientes problemas sociales inherentes a la modernización económica, en los países más avanzados el antiguo Estado liberal dejó paso al Estado providencia.¹ De un lado, el Estado comenzó a interferir en los mercados para dirigir y controlar la asignación de los recursos económicos. Dentro de este marco, se pusieron en marcha los primeros sistemas legales de seguros sociales que cubrían riesgos de accidentes laborales, vejez, enfermedad o desempleo. Más tarde, se añadieron la construcción de viviendas protegidas para las familias trabajadoras o los subsidios familiares para fomentar el crecimiento demográfico en algunos países. De otro lado, los gobiernos expandieron sus funciones presupuestarias, a través de una profunda transformación en el nivel y estructura interna del gasto público y en las fuentes de financiación del Estado. No cabe duda de que, el proceso de formación del Estado del bienestar exigió una nueva filosofía en la elaboración de los presupuestos públicos y en la aplicación de la política fiscal.² Dentro de este contexto, los impuestos dejaron de ser una vía exclusiva para recaudar recursos y se transformaron en instrumentos anticíclicos a la vez que en herramientas redistributivas. Mientras tanto, los objetivos gubernamentales de equilibrio presupuestario y estabilidad monetaria dejaron paso a una mayor preocupación por la equidad social y el crecimiento económico. En general, el desarrollo de estas iniciativas requirió un mayor grado de madurez en las estructuras sociales y políticas de los países, a medida que éstos avanzaban en sus procesos de modernización.

Dentro de este campo de análisis, algunos autores, sobre todo historiadores, han centrado su atención en el desarrollo legislativo del Estado del bienestar como paso previo y

¹ Comín (1996, p. 123) recuerda que el Estado de bienestar no emergió de procesos revolucionarios, ni fue planificado conscientemente. Sus componentes surgieron de manera gradual en las distintas naciones y tanto su estructura como su organización han sufrido bastantes transformaciones históricas.

² Comín (1996), p. 160.

necesario para su expansión. Estos trabajos consideran además que esta vía de análisis permite descifrar los factores que impulsaron o frenaron su desarrollo en el largo plazo. Desde esta perspectiva, la Alemania de Bismarck ha sido identificada tradicionalmente como el país pionero en el desarrollo de la política social, al ser la primera en introducir los seguros sociales de accidentes (1881), enfermedad (1883), y pensiones (1889).³ Pero estudios empíricos más recientes han revelado que la aprobación de un marco legal de previsión social no siempre implicó avances efectivos en el bienestar de la población. En concreto, Lindert (2004, I, p. 174) ha señalado que el sistema bismarckiano estuvo financiado básicamente por las contribuciones de empresarios y trabajadores y no por las transferencias estatales. Según este autor, considerando el esfuerzo financiero de las arcas públicas, sólo los gobiernos noruego y danés sostenían en torno a 1880 un pequeño sistema de pensiones públicas, mientras que la actividad del resto de gobiernos se limitaba a los tradicionales subsidios a pobres y al sostenimiento de una pequeña red de hospitales públicos. En esta línea de investigación, la evolución y estructura interna del gasto social ejecutado por cada Estado, por lo general como porcentaje del PIB, se ha convertido en la variable clave para contrastar hipótesis y responder preguntas sobre el origen y avance del bienestar en los distintos países.⁴

Dentro de este ámbito, este trabajo persigue como principal objetivo identificar empíricamente los factores que determinaron la evolución del gasto social como porcentaje del PIB en España entre 1880 y 1960. El análisis propuesto permite superar algunas limitaciones tradicionales de la historiografía española en este campo. De un lado, la utilización de series históricas de gasto social con mayor nivel de desagregación ofrece la posibilidad de analizar de manera pormenorizada el comportamiento individual de cada grupo de gastos sociales. De otro, el largo periodo objeto de estudio rompe con la tradicional barrera de separación que la Guerra civil ha representado para gran parte de los estudios disponibles.⁵ Hemos de destacar también que los resultados obtenidos en el análisis econométrico incorporan el caso español al debate existente en la literatura internacional en torno a los determinantes históricos del Estado del bienestar.⁶

³ Rimlinguer (1971), Flora y Alber (1981), y Ambrosius y Hubbard (1992).

⁴ La nueva política exigía un aumento del gasto público para financiar las crecientes funciones estatales. Dentro de este contexto, el gasto social se convirtió en la “acción del Estado de bienestar” (Albi, 1995, p. 106).

⁵ La mayor parte de los trabajos sobre el Estado de bienestar en la historiografía española se han centrado, bien en el periodo anterior a la Guerra civil, por ejemplo la trilogía elaborada por Montero (1988), Cuesta (1988) y Samaniego (1988), bien en el periodo posterior al conflicto, por ejemplo, Molinero e Ysàs (1985), Giner (1994), Gadea (1996), Rodríguez Cabrero (2004) o Vilar (2006). Hay excepciones como Comín (1996), entre otros.

⁶ Así por ejemplo, en el influyente análisis de Lindert (2004, II, p. 161), la falta de datos para España o su escasa fiabilidad obligaron a omitir algunas de las variables explicativas para este país. Algunos de estos problemas estadísticos se deben a que los autores toman los datos de anuarios estadísticos internacionales que contienen información deficiente para España o de estadísticas históricas como Flora (1983) y Mitchell (2003) que

1. Marco teórico sobre las fuerzas determinantes del gasto social: crecimiento económico, cambio demográfico, factores sociopolíticos y globalización

Desde una perspectiva histórica, los datos disponibles apuntan que el gasto social como porcentaje de la producción nacional en las economías más avanzadas aumentó durante el siglo XIX, aceleró su crecimiento entre 1880 y la II Guerra mundial y alcanzó su máximo esplendor en las décadas que siguieron a este conflicto (cuadro 1).⁷ Este veloz avance experimentó un freno desde 1980 y su participación relativa en el producto nacional ha aumentado muy poco desde entonces. Las tendencias en el largo plazo fueron compartidas más pronto o más tarde por los países de la OCDE, protagonistas de la mayor parte de los estudios empíricos.⁸ Sin embargo, aunque es posible distinguir un patrón común, también es cierto que las políticas sociales aplicadas en cada país no dieron lugar a sistemas de cobertura social idénticos. Partiendo de este contexto, la teoría económica ha tratado de identificar las fuerzas comunes que originaron y expandieron el estado de bienestar en los países más avanzados y encontrar los factores que dieron lugar a diferentes estructuras del bienestar en economías con un grado de desarrollo similar.

Cuadro 1. Transferencias sociales como porcentaje del PIB en Europa (1880-1980)

	1880	1930	1980
Alemania	0,50	4,96	23,0
Austria	0	1,43	23,2
Bélgica	0,17	0,56	25,4
Dinamarca	0,96	3,4	29,1
Finlandia	0,66	2,97	18,5
Francia	0,46	1,08	21,1
Grecia	0	0,07	11,5
Italia	0	0,1	18,6
Holanda	0,29	1,15	26,9
Noruega	1,07	2,39	18,5
Portugal	0	0	12,7
España	0	0,074	15,9
Suecia	0,72	2,6	28,8
Reino Unido	0,86	2,69	17,9
<i>Media europea</i>	<i>0,41</i>	<i>1,68</i>	<i>20,80</i>

Fuente: Lindert (1994) y (1996).

Incluye: a) para 1880 y 1930: gastos de bienestar, pensiones, salud y vivienda b) para 1980 gastos en pensiones, salud, bienestar, compensación de desempleo, vivienda y gastos en políticas laborales activas.

obtienen la mayor parte de su información de los deficientes *Anuarios Estadísticos de España* o similares. Algo parecido ocurre con el *Labour Compact Index* elaborado por Huberman y Lewchuck (2003).

⁷ Siguiendo a Lindert (2004), I, p. 11.

⁸ Existe un amplio conjunto de estudios de caso y comparaciones internacionales sobre las trayectorias de las políticas sociales en el largo plazo. Véanse por ejemplo Rimlinger (1971), Hecló (1974), Flora y Heidenheimer (1981), Castles (1985), Esping-Andersen (1985) o Pierson (1994). Un interesante análisis crítico sobre estos trabajos puede encontrarse en Amenta (1993) y (2002).

La literatura económica sobre los determinantes de la política social es muy extensa, tanto que no es posible revisarla aquí con minuciosidad. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos destacar que los estudios contemporáneos sobre el estado de bienestar moderno arrancan en las décadas posteriores a la II Guerra mundial, un periodo marcado por la edad dorada del capitalismo acompañado de un creciente gasto social público.⁹ Las primeras investigaciones empíricas concluyeron que factores económicos y demográficos constituyeron las principales raíces del Estado de bienestar (Wilensky, 1975). De un lado, el avance de la industrialización generó nuevas demandas de gasto público al debilitarse las redes de apoyo social basadas en el parentesco y la tradición, típicas de las sociedades agrarias. Dentro de este contexto, el Estado adquirió nuevas funciones para dotar de mayor protección a una población cada vez más dependiente del salario, cuyo bienestar resultaba necesario para garantizar la disponibilidad de mano de obra y mantener el consenso dentro de la compleja sociedad urbana (Kerr et al., 1960). De otro, los procesos de crecimiento económico fueron acompañados de cambios demográficos derivados de la mayor esperanza de vida y del envejecimiento de la población.¹⁰ Desde esta perspectiva, países con niveles de desarrollo similares convergían hacia niveles de bienestar también parecidos (Rimlinger, 1971). Pero los factores económicos y demográficos no servían para explicar la existencia de diferentes estructuras del bienestar en estas economías.

Esta limitación impulsó la búsqueda de otros determinantes del gasto social. Autores como Korpi (1989), Palme (1990) o Kangas (1991) concluyeron empíricamente que las principales diferencias en los modelos de bienestar de las democracias capitalistas descansan en dos armas de presión política que poseen las clases populares para conseguir una mayor participación en el beneficio social: los procesos electorales y la fortaleza de los sindicatos.¹¹ De un lado, la transformación del sufragio censitario, típico de las democracias elitistas de finales del siglo XIX, en sufragio universal posibilitó que un porcentaje de población de renta

⁹ Siguiendo el estudio de Myles y Quadagno (2002), p. 36 y ss.

¹⁰ El envejecimiento de la población se ha convertido en una variable clave y significativamente positiva en los análisis históricos del bienestar (Pampel y Williamson, 1989, Hicks y Mishra, 1993 y Mulligan et al., 2002). Lindert (2004, I, p. 183 y ss) señala que el “efecto edad” en el periodo previo a la II Guerra mundial puede actuar como *proxy* de otras variables que tuvieron un efecto positivo sobre las transferencias sociales como el cambio en las ratios vitales (esperanza de vida y fertilidad) y los flujos migratorios que lo causaron. Por otro lado, el progresivo envejecimiento de la población en los países desarrollados a finales del siglo XX ha favorecido las transferencias sociales, aunque este efecto puede quedar anulado si el creciente peso de los jubilados pone en peligro la sostenibilidad financiera del sistema.

¹¹ Tampoco podemos olvidar que las democracias ofrecen vías a las clases acomodadas para frenar las políticas sociales a través de los *lobbies* o las contribuciones a las campañas electorales, véanse Swenson (1996), Barro (1997) y Dixit y Londregan (1998).

baja y favorable a las transferencias sociales pudiera influir en las decisiones políticas.¹² Más tarde, la captación del voto de las clases populares provocó que partidos de izquierdas mostraran una mayor sensibilidad en torno a la cuestión social.¹³ En general, los gobiernos más dependientes del resultado de las urnas, por las características del sistema electoral o por el elevado grado de rotación gubernamental, se han mostrado más proclives a cumplir las demandas de su electorado para conservar el poder.¹⁴ Por otro lado, la organización de los trabajadores en torno a los sindicatos les ha proporcionado mayor capacidad de presión para reclamar sus derechos sociales, sobre todo a través de las huelgas. No obstante, el grado de efectividad de estos factores para impulsar políticas de bienestar dependió de la movilización de las clases trabajadoras en cada país en torno a sindicatos y partidos políticos.¹⁵ No cabe duda de que una cosa es disfrutar del derecho a votar o a sindicarse y otra muy diferente ejercerlo.

La ampliación del sufragio femenino también ha recibido atención por parte de varios autores. Sin embargo, no existe consenso general sobre el efecto que la consecución del voto por parte de la mujer pudo tener sobre la evolución del gasto social. Para Lott y Kenny (1999) el voto femenino podría haber impulsado las transferencias sociales y la introducción de impuestos progresivos. Sin embargo, Lindert (2004, I, p. 182) apunta que esta relación resulta poco clara por varias razones. Es difícil pensar que las preferencias del voto femenino fueran tan diferentes de las de los hombres como para condicionar las políticas sociales. De hecho, las estadísticas de voto no ofrecen un patrón claro sobre las preferencias electorales femeninas en los diferentes países. Por otra parte, las mujeres alcanzaron el derecho de voto en un contexto de mayor demanda social en el que muchas economías ya habían empezado a poner en marcha sus programas de transferencias.

Algunos autores opinan que la cohesión social de cada país, dependiente en buena medida de las preferencias del votante mediano, resulta clave para explicar las políticas de

¹² Para Lindert (2004, I, p. 22) el predominio de las democracias elitistas, donde solo una pequeña parte de población con cierto status económico disfrutaba de derecho a voto, resulta un factor clave para explicar el pequeño porcentaje de gasto social de la mayor parte de países antes de la década de 1880.

¹³ Hicks y Swank (1992), Cusack (1997) y Snyder y Yackovlev (2000). Ahora bien, Roemer (1998) señala que, si los votantes difieren tanto en ingresos como en ideología, los partidos de izquierdas pueden proponer una redistribución limitada para atraer a los votantes más ricos cercanos a su ideario político.

¹⁴ Lindert (2004, II, p. 64). Lindert (2004, I, p. 183) añade que el efecto positivo de la rotación del gobierno puede resultar condicionado en los países donde el gobierno necesita comprar votos a través de transferencias extra para aplacar a las masas, ampliar el apoyo social y conservar el poder (efecto "*bread and gladiators*").

¹⁵ Huber et al. (1993) y Hicks (1999), pero también Shalev (1983) y Esping-Andersen y van Kersbergen (1992). Por su parte, Van Leeuwen (1997, p. 765) destaca dos factores que han favorecido en el largo plazo la sindicación de los trabajadores: una erosión de su posición en el mercado de trabajo, visible a través de la caída del salario real o el desempleo, y el trasvase de mano de obra desde la agricultura a otros sectores.

gasto social.¹⁶ Desde esta perspectiva, el grado de afinidad del votante mediano con la población de mayores ingresos o con los más pobres vendría determinada por dos tipos de efectos. De un lado, la homogeneidad étnica del votante mediano con los perceptores de transferencias favorecería su apoyo a gravar con impuestos a las rentas más altas y a aumentar el gasto igualitario.¹⁷ De otro, la posibilidad de mejorar sus ingresos futuros y ascender en la escala social empujaría al votante de renta media a identificarse con los intereses de la población más rica, lo que frenaría las políticas de gasto público.¹⁸ Lo contrario sucedería en una sociedad donde hay mayor diversidad étnica o la movilidad interna entre grupos de renta resulta más rígida. Estos efectos fueron descritos por Lindert (2004, I, p. 186 y ss) con la afortunada expresión *that could be me*.

Otros autores opinan que el principal determinante del gasto social fue el tamaño de la población o del país y no su fragmentación étnica o lingüística.¹⁹ Bajo este punto de vista, los Estados europeos más pequeños se mostraron más proclives históricamente a ofrecer protección social, debido a su estabilidad política y a la mayor apertura y vulnerabilidad de sus economías. Pero autores como Skocpol (1992) y Steinmo (1993) relativizan el efecto “tamaño del país” y ponen énfasis en su organización administrativa y en su estructura institucional interna. Bajo su punto de vista, la autonomía y la descentralización política a favor de gobiernos regionales frenan la capacidad burocrática y financiera del Estado central a la hora de ejecutar medidas sociales. Lo contrario sucedería en los Estados con instituciones políticas centralizadas.²⁰

En la teoría económica actual también se ha generado un intenso debate sobre el impacto que los procesos de globalización pueden tener sobre las políticas de gasto social. Huberman y Lewchuck (2003) encuentran una relación positiva entre las políticas sociales, medidas a través del *Labour Compact Index*,²¹ y el grado de apertura comercial de las economías durante la primera etapa globalizadora (1850-1913). De acuerdo con estos autores, algunos gobiernos, ante la creciente presión de los trabajadores, combinaron medidas de

¹⁶ Alesina et al (1999) y Alesina et al (2001). Easterly y Levine (1997) encuentran empíricamente una fuerte correlación negativa en varios países entre la diversidad étnica, medida por el lenguaje, e indicadores de bienes públicos. Sobre estos aspectos, véase también Lindert (2004, I, p. 187).

¹⁷ Metzler y Richard (1981). Esta tesis no siempre se ha podido contrastar empíricamente, véase Borck (2007).

¹⁸ Kristov et al (1992), Piketty (1995a y 1995b) y Benabou y Ok (2001).

¹⁹ Katzenstein (1985) y Gourevitch (1986).

²⁰ En esta línea, Rogowski (1987), Mansfield y Busch (1995) o Persson y Tabellini (2004) señalan que el sistema electoral de cada país también influye en las políticas de gasto social porque condiciona el grado de presión sectorial y/o regional al que están sometidos los representantes elegidos en las urnas.

²¹ El *Labour Compact Index* está compuesto por un conjunto de medidas reguladoras del mercado de trabajo (edad mínima de entrada en el mercado de trabajo, existencia de servicios de inspección en las fábricas, prohibición del trabajo nocturno para las mujeres...) y seguros sociales (accidentes, pensiones, enfermedad y desempleo) vigentes en los 17 países europeos analizados entre 1850-1913.

carácter laboral y seguros sociales con el objetivo de defender a los trabajadores de los riesgos que los amenazaban dentro y fuera de la fábrica. Según su análisis, en los países donde había mayor apertura exterior, se establecieron formas de protección más directa como los seguros sociales, mientras que en las economías con menor grado de apertura predominaron otras formas de protección más indirecta como la legislación laboral. El efecto positivo de la apertura internacional sobre las políticas redistributivas fue constatado también por varios autores para las últimas décadas del siglo XX. En particular, Rodrik (1997 y 1998) y Agell (1999 y 2002) señalan que durante este periodo la exposición al comercio internacional derivó en una mayor inestabilidad en salario y en el empleo, lo que forzó a los gobiernos a ampliar sus políticas de protección. Pero mientras D. Rodrik hace hincapié en la relación entre la demanda de protección social y la exposición al comercio internacional, J. Agell enfatiza el papel de las instituciones del mercado de trabajo a la hora de comprimir las estructuras salariales a la vez que dotar a los trabajadores de mayor cobertura social.²² En particular, según Agell (2002), en ausencia de mercados de capitales perfectos, el trabajador está dispuesto a negociar un salario más bajo del esperado por una estructura salarial que le ofrezca seguridad frente a la incertidumbre. De ambas perspectivas de análisis se puede extraer implícitamente la idea de que existe un cierto grado de complementariedad entre el funcionamiento de los mercados y la actuación de los gobiernos.

Otros factores como la religión predominante en el país han sido considerados para explicar los diferentes modelos de bienestar desarrollados por los países antes de la II Guerra mundial. Durante este periodo, Lindert (2004, II, p. 38) señala que países protestantes como Gran Bretaña y Escandinavia se convirtieron en principales impulsores de transferencias sociales, mientras que los católicos se quedaron muy por detrás, a excepción de Irlanda. En este sentido, parece que los países católicos preferían la reducida ayuda eclesiástica a la ayuda estatal, aunque los efectos de la primera resultaron muy limitados. La influencia negativa del catolicismo se evapora tras la segunda posguerra mundial, cuando gobiernos de partidos pro-católicos aumentaron los gastos sociales en varios países europeos, una actitud condicionada seguramente por la competencia política de los partidos socialistas.²³ Tampoco podemos olvidar el impacto negativo del crecimiento del presupuesto de defensa en determinados

²² Rodrik (1997, cap. 4) señala que la apertura generó dos efectos opuestos sobre el gasto social a finales del siglo XX. De un lado, la exposición al comercio internacional y a la inversión extranjera pudo recortar los programas sociales en los países para mantener su competitividad exterior. De otro, la mayor vulnerabilidad a los *shocks* externos impulsó la demanda de más seguridad por parte de la población.

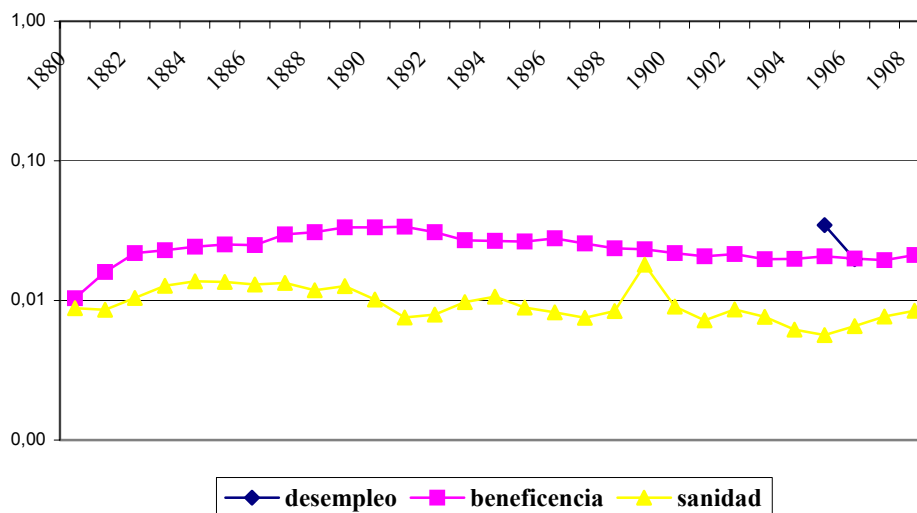
²³ Wilensky (1981) y Hicks y Swank (1992).

momentos históricos, ya que con frecuencia fue financiado a través de un recorte en los gastos sociales.²⁴

2. Tendencias en la evolución histórica del gasto social público en España, 1880-1960.

Antes de pasar a analizar los factores determinantes de la evolución del gasto social público en España entre 1880-1960, es interesante mostrar sus principales pautas de comportamiento en el periodo objeto de estudio. Con este fin, se ha dividido dicho periodo en tres sub-periodos. El primero de ellos abarcaría los años comprendidos entre 1880 y 1908/09, caracterizados por un claro predominio de los principios liberales y una escasa intervención del Estado. El segundo se extendería hasta la Guerra civil y coincidiría con el periodo de hegemonía de lo que Comin ha denominado el Estado Providencia, donde el Estado habría empezado a asumir nuevas formas de protección social, sobre todo a través de la introducción de los seguros sociales, aunque con efectos limitados sobre el Presupuesto. Por último, el tercer periodo abarcaría desde 1939 a 1960, por lo que se correspondería prácticamente con los años del primer franquismo.

Gráfico 1. Gasto Social Público del Estado en % del PIB, 1880-1908.



Fuente: Espuelas (2008)

Como se avanzaba anteriormente, las funciones de protección social desempeñadas por el Estado durante el periodo comprendido entre 1880 y 1909 fueron muy limitadas. Tal como muestra el gráfico 1, éstas estuvieron casi exclusivamente limitadas al ámbito de la

²⁴ Lindert (2006, II), p. 72. Véanse también Wilensky (1975) o Pampel y Williamson (1989), entre otros.

beneficencia y de la sanidad, y tenían como objetivo el mantenimiento del orden público y evitar la difusión de epidemias. Este tipo de medidas no se concebían como un derecho de los beneficiarios, sino más bien como un mecanismo de defensa de los grupos privilegiados que veían en los pobres y los enfermos potenciales amotinados y propagadores de enfermedades.²⁵ Tan solo en 1905 y 1906 el Estado destinó recursos a una finalidad distinta a la sanidad y a la beneficencia. En esos años invirtió una buena cantidad de recursos en la promoción de obras públicas para combatir el desempleo, posiblemente como respuesta a una crisis grave en la agricultura durante esos años. Sin embargo, esto no se puede interpretar como un signo claro de modernización. De hecho, ésta era una política con un marcado carácter tradicional, que de manera habitual utilizaban los ayuntamientos con el objetivo de mantener el orden público en épocas de elevado desempleo estacional. Los niveles de gasto tampoco experimentaron cambios significativos entre 1880 y 1908. Tanto el gasto en sanidad como el gasto en beneficencia se mantuvieron en niveles bajos, alrededor del 0.01 y 0.02 por ciento del PIB, y con una clara tendencia al estancamiento con ligeras fluctuaciones (gráfico 1). Se trata, por tanto, de un periodo en que no se introdujeron mecanismos de protección social más allá de los propios de la beneficencia liberal y donde los niveles de gasto se mantuvieron estancados.

Sin embargo, a pesar del aparente inmovilismo, durante estos años aparecieron los primeros debates en torno a lo que se dio en llamar la “reforma social” en España, a la vez que se introdujeron las primeras medidas de legislación social. Entre las más importantes se pueden destacar algunas como la creación en 1883 de la Comisión de Reformas Sociales (CRS), que tenía por objetivo principal estudiar la situación de la clase obrera y elaborar propuestas de ley para mejorar la situación social; o la aprobación de la Ley de Asociaciones (1887) que reconoció la libertad de asociación, y abrió el camino a la legalización de la causa de las asociaciones obreras. Un ejemplo de ello fue la formación de la Unión General de Trabajadores (UGT) en 1888. Poco tiempo después se introdujo también el sufragio universal masculino (1890), que al menos formalmente dotó de voz política a los trabajadores y los grupos de renta baja, y al mismo tiempo debería haber permitido una modificación del equilibrio político en favor de políticas más redistributivas. Finalmente, en 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales (IRS), el sucesor de la CRS, que se acabaría convirtiendo en el verdadero motor del desarrollo de la legislación obrera en España.

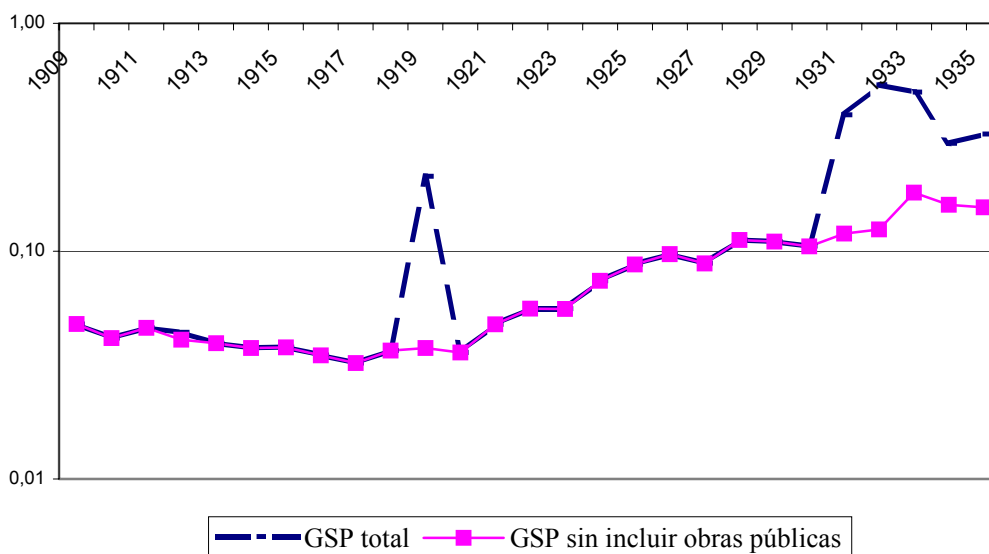
Este grupo de políticas surgieron en gran medida gracias a la aparición, a finales del siglo XIX, de corrientes ideológicas favorables a la intervención estatal, como el Krausismo,

²⁵ Comín (1996). Sobre la función política de la sanidad y la beneficencia, también pueden verse los trabajos de Muñoz Machado (1995), y Maza Zorrilla (1987, 1999).

el catolicismo social o el conservadurismo canovista²⁶; que fueron a su vez una respuesta a la creciente conflictividad social que caracterizó el periodo.²⁷ De hecho, uno de los argumentos más utilizados para justificar la política social giró en torno a la necesidad de conseguir la pacificación social. Sin embargo, como ya comentamos antes, ninguna de estas medidas generó un impacto significativo en la evolución del gasto público. Para ello hubo que esperar a la fundación del Instituto Nacional de Previsión (INP) y sobre todo al periodo posterior a la I Guerra mundial.

Con la creación del INP en 1908 y la introducción del primer seguro (voluntario) de vejez el Estado empezó a asumir nuevas formas de protección social. A partir de entonces, la beneficencia y la sanidad dejaron de ser las únicas partidas que componían el gasto social público, y se inició un lento proceso de diversificación. Sin embargo, el impacto sobre el crecimiento del gasto durante este periodo resultó poco importante porque las subvenciones concedidas al seguro de vejez, o retiro obrero como se le conoció en la época, se mantuvieron relativamente bajas.

Gráfico 2. Gasto Social Público del Estado en % del PIB, 1909-1935.



Fuente: Espuelas (2008)

Tal como se muestra el gráfico 2, el verdadero impulso para el gasto social se produjo después de la I Guerra mundial. Durante estos años se introdujeron nuevos programas sociales

²⁶ Montero (1988).

²⁷ Véase Montero (1988), Cuesta (1988), o Martínez Quinteiro (1988, 1990) que han señalado la importancia del auge del movimiento obrero como factor de desarrollo de la política social, y los seguros sociales en particular.

con el objetivo de conseguir la pacificación social en un contexto de intensa conflictividad²⁸. Así, el seguro de vejez, que hasta ese momento había funcionado siguiendo un esquema de libertad subsidiada, se transformó en obligatorio en 1919, y en 1923 se creó el subsidio de maternidad. Al mismo tiempo, se concedieron subvenciones a las mutuas y sindicatos obreros que cubrían riesgos sociales como el desempleo o la enfermedad, y se aprobaron subvenciones para crear oficinas de colocación o bolsas de trabajo²⁹. Durante este periodo también se abrieron debates importantes sobre la creación del seguro de enfermedad y el seguro de desempleo, aunque estos no fueron aprobados hasta 1942 y 1931 respectivamente. Por último, el pico que se observa en 1919 en la evolución del gasto social en el gráfico 2 se corresponde con una partida presupuestaria de más de 40 millones de pesetas aprobada para la subvención de obras públicas contra el paro, que Rodríguez Labandeira (1991) ha vinculado con la crisis agraria de 1917.

Durante los años de la Dictadura de Primo de Rivera no se introdujo ningún seguro social en un marco de recorte de derechos laborales y sindicales. Es más, en este periodo, incluso se paralizaron algunos proyectos como el del seguro de desempleo. Sin embargo, el gasto social público siguió creciendo, porque el Estado siguió subvencionando a los seguros previamente establecidos, como el retiro obrero y el subsidio de maternidad, y además concedió subvenciones a las familias numerosas.

Durante la II República continuó el proceso de crecimiento del gasto social. Se introdujeron nuevos programas sociales como el seguro voluntario de desempleo, a la vez que el subsidio de maternidad fue sustituido por el seguro obligatorio de maternidad³⁰. El gasto en sanidad, por su parte, también experimentó un crecimiento considerable; mientras que el gasto en beneficencia mostró un descenso significativo entre 1931 y 1935. Sin embargo, la política que produjo un impacto más significativo sobre la evolución del gasto social durante el periodo republicano fueron las obras públicas para combatir el desempleo. Éstas fueron responsables de una parte muy importante del crecimiento global del gasto social. Entre 1931 y 1935 el gasto social público sin incluir las obras públicas se encontraba en niveles que oscilaban entre el 0.12 y el 0.18% del PIB. Mientras que, incluyendo las obras públicas, éste ascendía a niveles del 0.33-0.54% del PIB, lo que significa que las obras públicas contra el paro representaron algo más del 50% del gasto social durante el periodo republicano. Este predominio se explica en parte por la gran importancia política que adquirió durante estos años

²⁸ Cuesta (1988).

²⁹ Espuelas (2008).

³⁰ El seguro de maternidad se aprobó legalmente en 1929 (Real Decreto de 22 de marzo de 1929, y Reglamento del 29 de enero de 1930), pero no entró en funcionamiento hasta 1931.

el desempleo en la agricultura. Pero a la vez pone de manifiesto el escaso grado de modernización alcanzado por la política social en España, y el peso tan importante que políticas tradicionales como la promoción de las obras públicas podían alcanzar en periodos puntuales como sucedió en 1919 y durante la II República.

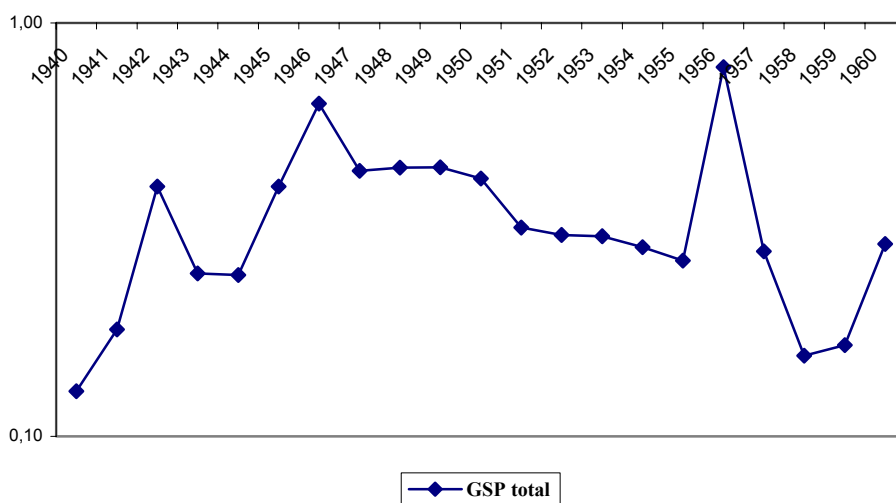
Después de la Guerra Civil se rompió la tendencia al crecimiento que se había iniciado tras la I Guerra mundial. Partiendo de niveles muy bajos en 1940, el gasto social fue aumentando hasta recuperar los niveles de preguerra. Sin embargo, a partir de 1946 se produjo una caída continuada del gasto social público que prácticamente ya no se interrumpió hasta 1960 (gráfico 3). Dentro del nuevo marco legislativo de la posguerra civil, destacaron el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) que sustituyó al antiguo retiro obrero; el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), que a partir de 1948 integró también al seguro de maternidad (Decreto de 9 de julio de 1948); el Seguro Obligatorio de Accidentes, que mantuvo las características básicas del periodo prebélico; y, finalmente, el Seguro Obligatorio de Enfermedades Profesionales que entró en vigor en 1950. Sin embargo, esta proliferación de la regulación social no implicó un mayor gasto social. Al contrario, el sistema de seguridad social era financiado en la práctica por las aportaciones de empresarios y trabajadores, y las escasas subvenciones del Estado, cuya cuantía no se actualizaba de manera periódica en un contexto de elevada inflación. Por lo tanto, el principio de autofinanciación que sostenía buena parte del sistema de previsión estatal franquista, ayuda a explicar las causas del descenso en términos relativos del gasto público en un marco de introducción de nuevos programas sociales³¹.

Junto con los seguros sociales la dictadura aplicó un régimen de subsidios familiares (1939) en torno al que se crearon otra serie de beneficios complementarios como los premios nacionales y provinciales de natalidad, los préstamos de nupcialidad, las prestaciones de viudedad y orfandad o las ayudas a familias numerosas. La defensa de la familia, a través de prestaciones más simbólicas que efectivas, estaba relacionada con dos principios básicos de las ideologías autoritarias y fascistas: por un lado, la asociación entre el tamaño de la población y la potencia socioeconómica y política de un país y, por otro lado, su obsesión por la mejora de la raza³².

³¹ Sobre las características y consecuencias del sistema de seguros sociales bajo el franquismo, véase Vilar (2006) y la bibliografía allí citada.

³² Molinero (1998) y Gracia y Ruiz (2001).

Gráfico 3. Gasto Social Público del Estado en % del PIB, 1940-1960.



Fuente: Espuelas (2008)

Por otro lado, los gastos del Estado relacionados de manera indirecta con los seguros sociales, como algunas partidas del gasto en beneficencia o en sanidad al margen del seguro de enfermedad (creación de hospitales, mantenimiento de instalaciones sanitarias...), siguieron una tendencia similar a la del gasto global, es decir, también tendieron a disminuir desde 1945-46. No obstante, la caída resultó mucho más intensa en el caso del gasto en beneficencia. En cualquier caso, este desplome del gasto social público global que tuvo lugar en España tras la II Guerra mundial se produjo en un contexto donde la mayoría de gobiernos europeos iniciaban un proceso de rápido crecimiento del gasto social público. La singularidad del caso español se tradujo, por tanto, en un proceso de divergencia que sólo empezó a corregirse a partir de 1960-61³³.

Por último, vale la pena señalar la importancia que el carácter militarista del régimen franquista pudo haber tenido sobre la evolución de la política social. El gasto en defensa durante el primer franquismo llegó a suponer en algunos momentos el 43% del gasto público total³⁴. Es difícil imaginar que este tipo de comportamiento o esfuerzo presupuestario no tuviese un impacto negativo sobre cualquier otro tipo de gasto alternativo, y especialmente, los gastos sociales.

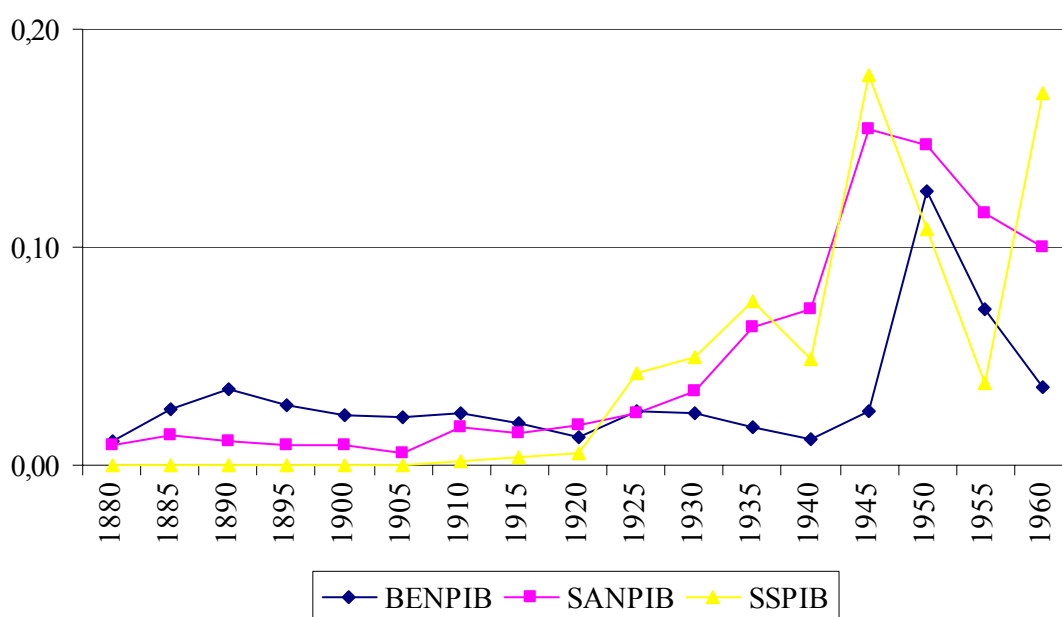
³³ Espuelas (2008).

³⁴ Comín (2005).

3. Factores que condicionaron la evolución de los gastos sociales en España (1880-1960)

Después de haber comentado la evolución y estructura interna del gasto social, este apartado analiza los factores que determinaron su comportamiento en España desde una perspectiva de largo plazo. Con este fin, se construyó un panel de datos con los gastos del Estado en seguridad social, beneficencia y sanidad en porcentaje del PIB para 17 cortes temporales por quinquenios entre 1880 y 1960 (gráfico 4). Los gastos en seguridad social incluyen las subvenciones del Estado a los diferentes seguros sociales, que dependiendo del periodo fueron: accidentes, vejez, maternidad, enfermedad, y subsidios familiares. Este epígrafe también incluye las subvenciones al seguro de desempleo y a la creación de oficinas de colocación. Sin embargo, las subvenciones para la promoción de obras públicas no han sido incluidas en el análisis, porque como vimos en el apartado 2, se trata de un gasto excepcional que alcanza valores muy elevados pero solo en años muy concretos, muy condicionado además por factores específicos (diferentes a los del resto de gastos sociales) difíciles de recoger en el análisis que aquí presentamos. Los gastos en beneficencia incluyen, como su nombre indica, los gastos del Estado en la provisión de servicios de carácter benéfico, mientras que el gasto en sanidad incluye también los gastos del Estado en la provisión de bienes de carácter sanitario ofrecidos al margen del seguro de enfermedad.

Gráfico 4. Variables endógenas del panel de datos



Fuente: Véase Apéndice.

Nota: BENPIB = gasto público en beneficencia en porcentaje del PIB; SANPIB = gasto público en sanidad como porcentaje del PIB; SSPIB = gasto público en seguridad social como porcentaje del PIB.

De acuerdo con el marco teórico, el avance histórico de los gastos sociales en los países más avanzados estuvo determinado por variables económicas, demográficas, sociopolíticas y también por el impacto de la globalización.³⁵ Dentro del primer grupo, se han considerado el nivel del PIB per cápita en cada corte temporal en logaritmos naturales (LPIBPC), representativo del nivel de renta de la economía española, y la ratio de crecimiento medio anual del PIB per cápita (CPIBPCMED5) en los últimos cinco años, que permite capturar el impacto de los ciclos económicos sobre el porcentaje de gasto social. De acuerdo con la vasta literatura sobre el crecimiento y el Estado de bienestar, el aumento a largo plazo del nivel de renta per cápita permite aumentar el gasto público porque aumenta la capacidad fiscal del Estado, a la vez que se amplían sus funciones administrativas y protectoras. Por otro lado, el efecto de los ciclos económicos no resulta tan claro. Las demandas de protección social tienden a aumentar más en los periodos donde las tasas de crecimiento son más bajas, mientras que en las fases alcistas del ciclo sucede lo contrario.³⁶ Pero tampoco podemos olvidar que el Estado disfruta de mayor capacidad financiera para expandir políticas sociales a través del gasto público cuanto más elevadas son las tasas de crecimiento económico.

En cuanto a los cambios demográficos, el aumento de las tasas de envejecimiento, debido al aumento de la esperanza de vida y la disminución de la fertilidad, tiende a favorecer las transferencias sociales a través de dos vías. De un lado, el envejecimiento demográfico impulsa una mayor demanda de gasto social, sobre todo en seguridad social y sanidad. De otro, la existencia de un porcentaje amplio de población anciana suele generar una menor resistencia de la sociedad hacia las políticas de transferencias sociales, aunque la generosidad de los contribuyentes también presenta límites³⁷. Para capturar el efecto que el envejecimiento de la población adulta tuvo sobre el gasto social público se han introducido en la estimación dos variables, la ratio entre la población mayor de 65 años y la población mayor de 20 (POBS65S20), y la ratio entre la población comprendida entre 20 y 34 años y la población mayor de 20 (POBS2034S20). Sería de esperar que el aumento de la tasa de envejecimiento favorezca los gastos con fines sociales (*ceteris paribus*), y que lo contrario suceda cuando aumenta el peso de la población adulta-joven. Vale la pena señalar, que el “efecto edad” puede actuar también como *proxy* de otras variables como la esperanza de vida o los avances en las condiciones de vida.

³⁵ Se sigue un esquema tipo Lindert (2004).

³⁶ Lindert (1994).

³⁷ Lindert (2004, II), p. 65 y ss.

Por lo que se refiere a las variables políticas, se han introducido en el modelo dos tipos de efectos, el grado de democracia (DEMO) y el porcentaje de votantes respecto al censo electoral (VOTCEN).³⁸ Para capturar el primer efecto se han construido dos variables ficticias, una primera (DEMOC) que toma el valor 1 en los periodos en que estuvo vigente el sufragio masculino censitario (1880-1890) y valor 0 para el resto; y una segunda (DEMOU) que toma valor 1 en los periodos en que se estableció el sufragio masculino universal (1891-1923 y 1931-1932) y el sufragio universal (1933-1936) y valor 0 el resto de periodos. De acuerdo con el marco teórico, las etapas con mayores garantías democráticas favorecen (*ceteris paribus*) el aumento de los gastos sociales, debido a la necesidad de captar el voto de las clases populares y la mayor capacidad de presión de éstas. Este efecto se verá reforzado cuanto mayor sea el porcentaje de población en edad de votar que ejerza su derecho en las urnas.

La disponibilidad de recursos financieros por parte del Estado también condicionó el comportamiento del gasto social desde un punto de vista histórico. Este factor adquiere especial relevancia en el caso español, ya que uno de los principales males endémicos en la historia de la Hacienda española descansó en la tardía modernización del sistema impositivo, caracterizado por una primacía de los impuestos indirectos y una baja ratio de ingresos fiscales respecto al PIB. El mantenimiento de un sistema tributario socialmente injusto basado en la primacía de los impuestos indirectos y en una presión fiscal relativamente baja desembocaba en una recaudación pública insuficiente para atender a las crecientes necesidades del Estado. En consecuencia, los recursos disponibles para fines sociales resultaban muy escasos, al margen de los deseos del gobierno de turno.³⁹ Para capturar el efecto de la escasez de recursos disponibles de la Hacienda española sobre el comportamiento de los gastos sociales se introdujo como variable explicativa el porcentaje de los ingresos del Estado respecto al PIB (INGPIB). Se espera que esta variable tenga un efecto positivo en el comportamiento de los gastos sociales (*ceteris paribus*).

³⁸ Como alternativa se ha utilizado también la variable VOTP25, definida como el porcentaje de población que ejerció el voto respecto a la población total mayor de 25 años, edad mínima para poder votar en el periodo, excepto en el periodo de la II República donde el límite se redujo hasta los 23 años. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron similares. Por otro lado, se ha considerado también el impacto del voto femenino pero no resultó significativo. Este resultado no sorprende puesto que la variable solo toma un valor diferente al cero en el año 1935.

³⁹ Comín (1996, p. 121) señala que “el objetivo de la redistribución de la renta mediante los tributos ha sido inalcanzable en España hasta 1979. El predominio de la imposición indirecta y la regresividad práctica de los impuestos de producto, tanto por los procedimientos de recaudación como por el extendido fraude, conducían a que los tributos redistribuyeran la renta, pero a favor de los más ricos hasta tiempos recientes”.

Otra de las partidas presupuestarias que condicionó de manera cíclica la disponibilidad de recursos para fines sociales se refiere al gasto público con fines militares, muy relacionado con el marco político y los compromisos bélicos del Estado, tanto por guerras exteriores (en el periodo objeto de estudio destacan las guerras coloniales de Cuba y Marruecos), pero sobre todo por la Guerra civil (1936-1939) y la posguerra, donde se produjo un enorme aumento relativo del gasto en defensa. La vocación militarista de la primeras décadas de la dictadura franquista podría haber generado un *trade-off* entre “*guns and butter*” (Lindert, II, 2006, p. 72). Para capturar este posible efecto se introdujo en la estimación el porcentaje de gastos públicos en defensa respecto al PIB (GDEFPIB).⁴⁰ Se espera una relación de signo negativo entre la evolución del gasto social y los ciclos de mayor dispendio belicista (*ceteris paribus*).

Por último, atendiendo al marco teórico, se ha introducido el impacto de la apertura de la economía española al comercio internacional (APER) sobre la evolución de los gastos sociales. En este caso, el signo de la posible relación entre apertura y transferencias sociales no es claro. De un lado, se espera que los gobiernos muestren una mayor sensibilidad hacia medidas de protección social en las etapas con mayor grado de apertura de la economía, para contrarrestar la mayor vulnerabilidad frente a los *shocks* del comercio exterior. De otro, la mayor apertura internacional pudo impulsar también a los gobiernos a recortar sus programas sociales para mantener la competitividad internacional de la economía.⁴¹

Otras fuerzas que pudieron condicionar la evolución de los gastos de bienestar sobre el PIB como las tasas de sindicación de los trabajadores o el número de huelgas no han sido introducidas en el modelo por falta de datos para el periodo objeto de estudio. En cualquier caso, dada la trayectoria política de España en este periodo, es probable que la variable DEMO capture parte de estos efectos, ya que la posibilidad de manifestarse y reclamar los derechos laborales sociales no resultó viable en las etapas dictatoriales que representan más del 40% del periodo objeto de estudio.

Los resultados finales del análisis econométrico se muestran en el cuadro 2. Además de las variables indicadas anteriormente también se ha incorporado al análisis una Dummy (DESP1940), que toma el valor 1 para el año 1940 y 0 para el resto de periodos, con el fin de corregir la caída puntual, que rompe con la tendencia de los años anteriores, en el gasto social

⁴⁰ Se consideró también el porcentaje de gastos en defensa respecto al gasto total pero el resultado fue similar.

⁴¹ A este respecto, los resultados obtenidos por Rodrik (1997) señalan que la apertura por si misma tiene un efecto negativo sobre el gasto social pero dicho efecto es significativamente positivo cuando interactúa con la relación real de intercambio. Lindert (2004, II, p. 72) considera exclusivamente la apertura en su estimación, obteniendo un resultado significativamente positivo. Aquí se ha optado por seguir el modelo de P. Lindert e introducir exclusivamente la variable apertura para capturar el efecto de la exposición exterior de la economía sobre los gastos sociales.

tras la Guerra civil. Esta variable resultó significativa y mejora de manera notable la bondad del ajuste del modelo. Su coeficiente negativo indica que el impacto de la Guerra civil sobre la trayectoria de los gastos sociales en función del PIB resultó peor de lo que indican las variables explicativas del modelo. De acuerdo con las estimaciones que aparecen en el cuadro 2, podemos concluir que el comportamiento del gasto social en España entre 1880 y 1940 ha venido determinado en buena medida por variables económicas, demográficas, políticas y presupuestarias, al igual que en otros países. Ahora bien, el caso español presenta algunas peculiaridades.

Cuadro 2. Factores que explican la evolución de los gastos sociales como porcentaje del PIB en España (1880-1960)

VARIABLE DEPENDIENTE (?PIB): SSIPIB, SANPIB, BENPIB						
Periodos: 17	Coeficientes de las estimaciones (estadístico t entre paréntesis)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
C	0.005599 (1.302248)	0.006412 (1.523587)	0.004029 (0.812809)	0.005599 (1.269275)	0.006412 (1.484006)	0.004029 (0.791694)
LPIBPC	-0.000330 (-1.944189)	-0.000235 (-1.155105)	-0.000376 (-2.072728)			
CPIBPCMED5	0.004789 (5.300691)	0.004339 (4.056854)	0.004767 (5.666555)	0.004789 (5.166475)	0.004339 (3.951463)	0.004767 (5.519346)
POBS2034S20	-0.035158 (-4.438664)	-0.036328 (-4.775357)	-0.030573 (-2.610769)	-0.035158 (-4.326274)	-0.036328 (-4.651300)	-0.030573 (-2.542945)
POBS65S20	0.026077 (2.516368)	0.025202 (2.508296)	0.027358 (2.759379)	0.026077 (2.452652)	0.025202 (2.443135)	0.027358 (2.687695)
GDEFPIB	-0.052031 (-7.215661)	-0.056223 (-7.160294)	-0.046512 (-3.263766)	-0.052031 (-7.032956)	-0.056223 (-6.974281)	-0.046512 (-3.178979)
INGPIB	0.032319 (8.585376)	0.035000 (7.671533)	0.028243 (3.106905)	0.032319 (8.367989)	0.035000 (7.472238)	0.028243 (3.026192)
DEMOU	-0.001178 (-7.557296)	-0.001053 (-4.728074)	-0.001098 (-4.441995)	-0.001178 (-7.365941)	-0.001053 (-4.605246)	-0.001098 (-4.326599)
DEMOC	-0.000665 (-4.972210)	-0.000567 (-3.491593)	-0.000655 (-5.090098)	-0.000665 (-4.846311)	-0.000567 (-3.400887)	-0.000655 (-4.957865)
TREND	-3.86E-08 (-5.294030)	-4.33E-08 (-5.169219)	-3.24E-08 (-2.131177)	-3.86E-08 (-5.159982)	-4.33E-08 (-5.034931)	-3.24E-08 (-2.075812)
DESP1940	-0.000725 (-9.797269)	-0.000707 (-9.347005)	-0.000747 (-8.034484)	-0.000725 (-9.549197)	-0.000707 (-9.104184)	-0.000747 (-7.825760)
VOTCEN*		-0.000584 (-0.895608)			-0.000584 (-0.872342)	
APER*			-6.47E-06 (-0.493046)			-6.47E-06 (-0.480238)
SS-LPIBPC				-0.000235 (-0.975683)	-0.000140 (-0.519303)	-0.000281 (-1.116366)
SAN-LPIBPC				-0.000247 (-1.457497)	-0.000153 (-0.747119)	-0.000294 (-1.603236)
BEN-LPIBPC				-0.000507 (-3.370270)	-0.000413 (-2.194274)	-0.000554 (-3.428168)
Adj. R-squared	0.604656	0.596436	0.595142	0.712783	0.707041	0.705677
DW	1.389974	1.405902	1.382661	2.046788	2.074447	2.037650
Nº observ/incl.	51/51	51/51	51/51	51/51	51/51	51/51

Notas: * Variables explicativas no significativas

Las regresiones de este panel han sido estimadas por MCO corregidas de heterocedasticidad, Método White. Sobre el origen y composición de las variables, véase el Apéndice.

En primer lugar, el coeficiente de LPIBPC no presenta el signo positivo esperado a priori, aunque la variable resulta altamente significativa (columnas 1 a 3). Este resultado, sin embargo, es muy difícil de justificar. En trabajos anteriores algunos autores han señalado que el nivel de renta no ejerció un efecto tan relevante como tradicionalmente se le había concedido⁴², pero eso en ningún caso significa que el nivel de renta pueda tener un efecto negativo sobre la evolución del gasto social público. Una posible explicación de este resultado puede descansar en que el nivel de renta no tiene el mismo efecto sobre las tres endógenas que incluimos en el análisis, que recordemos, son: el gasto en beneficencia, sanidad y seguridad social. En concreto, puede que la variable LPIBPC ejerza un efecto negativo sobre el gasto en beneficencia, al tratarse de un gasto con un marcado carácter tradicional y con tendencia a disminuir a medida que aumenta el nivel de renta de un país. Mientras que, en el caso del gasto público en sanidad y seguridad social, es posible que el efecto del nivel de renta ni siquiera resulte significativo. Bajo estas circunstancias, el coeficiente significativo y de signo negativo de LPIBPC puede ser sólo una consecuencia de la primacía del primer efecto sobre el segundo.

Para constatar esta posibilidad se optó por estimar una nueva ecuación con un PIB específico para cada tipo de gasto. Los resultados aparecen en la columna 4 del cuadro 2, donde se puede observar como el coeficiente de la variable LPIBPC asociado al gasto en sanidad y seguridad social (SAN-LPIBPC y SS-LPIBPC respectivamente) no resulta significativo, mientras que sí que lo es y con signo negativo en el caso del gasto en beneficencia (BEN-LPIBPC). Por lo tanto, podemos concluir que el signo negativo de la variable LPIBPC viene condicionado por el comportamiento del gasto en beneficencia. Por otro lado, la nueva estimación contribuye a mejorar significativamente la bondad del ajuste del modelo, y el comportamiento del resto de variables, que comentaremos más detalladamente a continuación, no se ve alterado (véanse las columnas de la 4 a la 6).

En cuanto a los efectos derivados del cambio demográfico, éstos resultan significativos y presentan los signos esperados. En particular, los resultados revelan que el envejecimiento de la población (POBS65S20), derivado de una mejora en el bienestar y una mayor esperanza de vida, aumentó (*ceteris paribus*) la demanda de gasto con fines sociales a la vez que favoreció un mayor apoyo de la sociedad hacia este tipo de políticas. Desde esta

⁴² Véase Lindert (1994 y 2004).

perspectiva, con el envejecimiento de la población, los gobiernos se vieron más presionados a aumentar los gastos de carácter social dentro del presupuesto. Por el contrario, el aumento relativo de la población adulta-joven (POBS2034S20) frenó el crecimiento del porcentaje de gasto social respecto al PIB.

Por lo que se refiere a los factores políticos, las variables relacionadas con la democracia (DEMOC y DEMOU) resultan relevantes con un elevado nivel de significación pero ambas presentan un coeficiente con signo negativo. Para la variable DEMOC, que captura el efecto sobre el gasto social público de la existencia del derecho a voto restringido a las elites sociales, se esperaba un resultado similar al obtenido. Sin embargo, en el caso de DEMOU sucede lo contrario, la instauración del sufragio universal debería haber tenido a priori un efecto positivo sobre el gasto social público. Este resultado podría venir explicado por la débil solidez democrática que caracterizó el periodo objeto de estudio. Dentro del sistema democrático caciquil de la Restauración, la transformación del sufragio masculino censitario en sufragio masculino universal en 1890 apenas tuvo efectos reales sobre la demanda de mayores prestaciones sociales por parte de las clases populares. Durante este periodo, destaca la baja participación electoral y una débil competición por los votos entre partidos de opinión que presentaban una base casi exclusivamente urbana.⁴³ Basta decir que en las elecciones de 1920 votó poco más del 10% de la población, por tanto la capacidad de presión de las clases populares para demandar mayor cobertura social a través de esta vía resultó débil. Por otro lado, durante la Dictadura de Primo de Rivera continuó la tendencia al crecimiento del gasto iniciada después de la I Guerra mundial. Mientras que durante la Dictadura de Franco, a pesar de que se produjo una caída importante del gasto a partir de 1945, éste no llegó a situarse en niveles inferiores a los de 1930. Desde este punto de vista, no parece extraño el coeficiente negativo de la variable DEMOU en la estimación. Por el mismo motivo, tampoco sorprende que el porcentaje de votantes (VOTCEN) no resulte significativo para explicar el comportamiento del gasto social respecto al PIB (columnas 2 y 5).

Por lo que se refiere a las variables presupuestarias, tanto el porcentaje de ingresos sobre el PIB (INGPIB) como el de gasto en defensa (GDEFPIB) presentan el signo esperado y resultan significativas. Por lo tanto, se puede concluir que las etapas de crecimiento económico en las que el Estado logró mejorar sus ingresos respecto al PIB, por cambios en el sistema tributario y/o mayor presión fiscal, favorecieron el aumento de los gastos sociales en términos relativos. La evidencia cuantitativa corrobora por tanto la tesis clásica de la

⁴³ Linz, Montero y Ruiz (2005), p. 1037

historiografía que sostiene la idea de que la escasez de recursos de la Hacienda española condicionó la modernización de la estructura del gasto público, al menos para el periodo comprendido entre 1880 y 1960. De otro lado, los periodos de mayor vocación militarista que conllevaron aumentos relativos de los gastos en defensa, al margen de la existencia de un conflicto bélico, obligaron a los gobiernos a destinar gran parte de los escasos recursos disponibles a esta partida, con el consiguiente efecto negativo sobre el gasto social.

Por último, en las columnas (3) y (6) se introdujo en el análisis el efecto derivado de la apertura de la economía española (APER). La variable no resultó relevante. Este resultado parece coherente si tenemos en cuenta el bajo grado de apertura de la economía española, por debajo del 25% durante el periodo objeto de estudio⁴⁴. Dentro de este contexto, el sector exterior no debió suponer una fuente importante de inestabilidad para la economía española, ni un factor que contribuyese a aumentar las demandas de protección social por parte de los trabajadores. Si la economía española se mantuvo bastante al margen de los mercados internacionales durante la mayor parte del periodo objeto de estudio, resulta lógico que el coeficiente de apertura no tenga ningún impacto significativo sobre la evolución del gasto social público.⁴⁵

Conclusiones

El gasto social público en España mantuvo unos porcentajes relativamente bajos respecto al PIB en comparación con otros países entre 1880 y 1960. Si tomamos esta variable como representativa del avance del bienestar podemos concluir que éste resultó decepcionante en estos años. No obstante, a pesar de este panorama general, es posible distinguir cambios en la estructura interna y la tendencia del porcentaje de los gastos sociales en España durante el periodo objeto de estudio. Destacan sobre todo las caídas del porcentaje de gasto social durante el periodo liberal o en la inmediata posguerra civil, su estancamiento entre 1890 y la I Guerra mundial y su tendencia creciente durante los años veinte y la II República.

⁴⁴ Carreras y Tafunell (2004), p. 457. La economía española estuvo más cerrada que la media europea entre 1880 y 1960. En particular, en 1880 el grado de apertura comercial de España se encontraba por debajo del 40% de la media de la Unión Europea; en 1920 rozaba el 60%, y cayó de nuevo en torno al 40% en 1960, tras la política autárquica de la dictadura franquista. Según estos autores, el grado de apertura refleja los cambios del país tanto en materia de política comercial como de política cambiaria.

⁴⁵ En este sentido, Comín (1996, p. 71) señala que las resistencias a las reformas tributarias han decantado la intervención del Estado español hacia una excesiva regulación de los mercados exteriores e interiores. Al no haber suficiente dinero para solucionar los fallos y las deficiencias de la economía privada a través de la política presupuestaria, los gobiernos intentaron sustituir al mercado por medio de leyes y decretos protegiendo la producción frente al mercado exterior e intentando favorecer determinados sectores y empresas. Bajo esta perspectiva, se introdujo en el modelo como variable explicativa el nivel de protección nominal de la economía española pero tampoco resultó significativa.

Pero, ¿qué variables determinaron el comportamiento del porcentaje del gasto social respecto al PIB entre 1880 y 1960? Para contestar a esta pregunta se construyó un panel de datos por quinquenios con el porcentaje de gasto social desagregado en tres partidas: sanidad, seguridad social y beneficencia. Analizamos el impacto sobre su evolución a largo plazo del crecimiento económico y los cambios estructurales que lo acompañan, de las variables políticas y presupuestarias y de la globalización. Las lecciones obtenidas de este análisis histórico indican que el porcentaje de gasto social respecto al PIB en España entre 1880 y 1960 vino determinado positivamente por el envejecimiento de la población y los ciclos donde hubo mayores tasas de crecimiento económico y negativamente por el porcentaje de población adulta-joven comprendida entre los 20 y los 35 años de edad. Sin embargo, el nivel de renta per cápita no ejerció ninguna influencia sobre el crecimiento del gasto público en sanidad y seguridad social, pero sí que contribuyó a disminuir el gasto en beneficencia, un tipo de gasto con un marcado carácter tradicional. En definitiva, es posible concluir que los factores demográficos desempeñaron un papel determinante en las etapas iniciales de desarrollo del Estado del Bienestar; mientras que el crecimiento económico ejerció una influencia más ambigua.

Respecto a las variables políticas, la débil solidez democrática del periodo de la Restauración y el peso de los regímenes dictatoriales en el periodo de estudio (40%) explican el impacto negativo del marco democrático sobre el porcentaje de gasto social. Bajo este argumento, parece lógico que el porcentaje de votantes en los años en que se celebraron elecciones no resultase ni siquiera significativo en la estimación. Por el contrario, sí fueron determinantes el comportamiento de los ingresos fiscales y de los gastos en defensa cuyo crecimiento impulsó o frenó, respectivamente, la evolución histórica del gasto social en términos relativos. Por último, el grado de apertura de la economía española tampoco ejerció ninguna influencia significativa sobre el gasto social público, resultado lógico en un periodo donde el país se mantuvo en general bastante alejado de los mercados exteriores. En definitiva, el análisis ofrecido permite insertar el caso español en el debate internacional sobre los determinantes históricos del bienestar y los resultados obtenidos revelan interesantes singularidades de este país.

Apéndice

APER: Grado de apertura de la economía española, definida como la suma de las exportaciones e importaciones en porcentaje del PIB, Tena (2005), cuadro 8.8, p. 624. Las series del PIB han sido obtenidas de Prados (2003). Fuente: Tena, A. (2005) pp. 573-644 y Prados de la Escosura (2003), cuadro A.11.2.

DESP1940: Variable ficticia que toma el valor 1 para 1940 y 0 para el resto del periodo.

DEMOC Variable ficticia elaborada a partir de la información proporcionada por Linz, Montero y Ruiz (2005), Régimen electoral para las elecciones a Cortes, cuadro 14.2, p. 1075 y ss. Toma el valor 1 durante el periodo analizado en que estuvo vigente el sufragio masculino censitario (1880-1890), y 0 en otro caso. Fuente: Linz, J. J., Montero, J. R. y Ruiz, A. M. (2005), pp.1027-1154

DEMOU: Variable ficticia elaborada a partir de la información proporcionada por Linz, Montero y Ruiz (2005), Régimen electoral para las elecciones a Cortes, cuadro 14.2, p. 1075 y ss. Toma el valor 1 durante el periodo analizado en que estuvo vigente el sufragio masculino universal (1891-1923 y 1931-1932) y el sufragio universal (1933-1936), y 0 en otro caso. Fuente: Linz, J. J., Montero, J. R. y Ruiz, A. M. (2005), pp.1027-1154

GDEFPIB: Ratio del gasto público en defensa (clasificación funcional) y el PIB. Fuente: Comín, F. y Díaz, D. (2005), pp. 873-964 y Prados de la Escosura (2003), cuadro A.11.2..

GSOCPIB: Gasto social del Estado en porcentaje del PIB. Para el análisis se ha clasificado el gasto social en tres apartados: BENPIB, SANPIB, SSPIB. Las series proceden de Espuelas (2008).

INGPIB: Porcentaje de ingresos totales del Estado respecto al PIB. Los ingresos totales proceden del epígrafe “Derechos reconocidos y liquidados totales”, perteneciente a la clasificación administrativa de los Ingresos del Estado elaborada por Comín y Díaz (2005), cuadro 12.9, p. 912 y ss. y Prados de la Escosura (2003), cuadro A.11.2.

LPIBPC: Logaritmo del nivel de PIB a coste de factores en términos per capita procede de Prados (2003), cuadro A.11.2.

CPIBPCMED5: Variable representativa del ciclo económico. Tasa de crecimiento media anual del PIB per capita en los últimos 5 años, Prados (2003), cuadro A.11.2 (en miles de pesetas).

POAGT: Porcentaje de población activa agraria total respecto a la población activa total, Nicolau (2005), p. 149, cuadro 2.27.

POBS65S20, Ratio de la población mayor de 65 años respecto a la población mayor de 20 años, Nicolau (2005), cuadro 2.23, p. 145.

POBS2034S20, Ratio entre la población comprendida entre los 20 y los 34 años y la población mayor de 20, Nicolau (2005), cuadro 2.23, p. 145.

PROT: Grado de protección de la economía española, Tena (2005), cuadro 8.8, p. 624.

VOTCEN: porcentaje de población española que ejerció su voto con respecto al censo de población, obtenido a partir de los datos elaborados por Linz, Montero y Ruiz (2005) sobre Elecciones al Congreso de Diputados durante la Restauración (1876-1923), cuadro 14.6, p. 1093, los datos sobre las Elecciones a Cortes durante la Segunda República (1931-1936),

cuadro 14.11, p. 1098 y Nicolau (2005) a partir de los Censos de población, cuadro 2.23, p. 145. También se trabajó con el porcentaje de población española que ejerció su voto respecto al censo de votantes y a la población mayor de 25 años pero los resultados fueron similares.

Bibliografía

- Agell, J. (1999): "On benefits from rigid labour markets: norms, market failures, and social insurance", *The Economic Journal*, 109 (february), F143-F164.
- (2002): "On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent Seekings vs. Social Insurance", *German Economic Review*, 3(2), pp. 107-135
- Agell, J., Lindh, T y Ohlsson, H. (1997) : "Growth and the Public Sector : A Critical Reivew Essay", en *European Journal of Political Economy*, 13, pp. 33-52
- (1999): "Growth and the Public Sctor: A Reply", *European Journal of Political Economy*, 15, pp. 359-366.
- Alarcón Caracuel, M. (1975): *El derecho de asociación obrera en España 1839-1900*, Madrid y Martín Valverde (1987), p. XLVI.
- Albi Ibáñez, E. (1995): "Las funciones del Estado y el Estado de bienestar", *Hacienda Pública Española*. Monografías. Competitividad y economía del bienestar, núm. 1, pp. 105-113.
- Alesina, A., Reza, B. y Easterly, W. (1999): "Public Goods and Ethnic Divisions", *Quarterly Journal of Economics*, 114, 4 (november), pp. 1243-1284.
- Alesina, A., Glaeser, E. y Sacerdote, B. (2001): "Why Doesn't the US Have a European-Type Welfare State?", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, pp. 187-277
- Álvarez Junco, J. (eds.) (1990): *Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y Previsión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Ambrosius, G. y Hubbard, W. (1992): *Historia social y económica de Europa en el siglo XX*. Madrid: Alianza.
- Amenta, E. (1993): "The State of the Art in Welfare State Research on Social Spending Effort in Capitalist democracias since 1960", *American Journal of Sociology*, pp. Pp. 750-763.
- (2002): "What we know about the development of social policy", en Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (eds.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 91-130.
- Barro, R. (1999): *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge M.A. MIT Press
- Benabou, R. y Ok, E. A. (2001): "Social mobility and redistribution: The POUM hipótesis", *Quarterly Journal of Economics*, 116, pp. 447-487.
- Bertola, G. (1998): *Macroeconomics of Distribution and Growth*, EUI Working Paper ECO No. 98/39
- Borck, R. (2007): "Voting, inequality and redstribution", *Journal of Economic Surveys*, vol. 21, nº1, pp. 90-109
- Carreras, A. y Tafunell, X. (2004): *Historia Económica de la España contemporánea*, Barcelona, Crítica.
- Castles, F. G. (1985): *The working class and welfare: reflections on the political development of the welfare state in Australia and New Zealand*, Sydney and London, Allen&Unwin
- Comín, F. (1996): *Historia de la Hacienda pública, I. Europa*, Barcelona, Crítica

Comín, F. y Díaz, D. (2005): “Sector público administrativo y Estado del bienestar”, Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.), *Estadísticas históricas de España siglos XIX y XX*, Vol. II, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 873-964

Cuesta Bustillo, J. (1988): *Los seguros sociales en la España del siglo XX. Hacia los seguros sociales obligatorios. La crisis de la Restauración*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cusack, T. R. (1997): “Partisan politics and public finance: changes in public spending in the industrialized democracies, 1955-1989”, *Public Choice*, 91, pp. 375-395.

Dixit, A. y Londregan, J. (1998): “Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics”, *Quarterly Journal of Economics*, 113, pp. 497-529.

Easterly, W. y Levine, R. (1997): “Africa’s Growth tragedy: Policies and Ethnic Division”, *Quarterly Journal of Economics*, 112, pp. 1203-1249.

Esping-Andersen, G. (1985): *Politics against markets: The social democratic road to power*, Princeton NJ, Princeton University Press.

- (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge U. P. Cambridge.

Esping-Andersen, G. y van Kersbergen, K. (1992): “Contemporary Research on Social Democracy”, *Annual Review of Sociology*, 18, pp. 187-208.

Espuelas, S (2008): “La evolución del Gasto Social Público en España, 1850-1963”, IX Congreso Internacional de la AEHE (Asociación Española de Historia Económica), Murcia

Flora, P. (1983): *State, Economy, and Society in Western Europe, 1815-1975*, Frankfurt, Campus Verlag.

Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981): *The Development of Welfare Status in Europe and America*, London, Transaction Books

Flora, P. y Alber, J. (1981): “Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe”, en Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981).

Gadea, M. D. (1996): *La economía política del gasto público en España*, Madrid, CES.

Giner de Grado, C. (1994): “Una aproximación al análisis del Estado del Bienestar en España”, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, pp. 101-109.

Gourevitch, P. (1986): *Politics in Hard Times: comparative responses to international crises*. Ithaca, Cornell University

Gracia, J. y Ruiz, M. A. (2001): *La España de Franco (1939-1951). Cultura y vida cotidiana*, Madrid, Síntesis.

Heclo, H. (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, New Haven, CT, Yale University Press.

Hicks, A. M. y Swank, D. H. (1992): “Politics institutions, and welfare spending in industrialized democracies, 1960-1982”, *American Political Science Review*, 86, pp. 658-674

Hicks, A. (1999): *Social Democracy and Welfare capitalism: A Century of Income Security Politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Hicks, A. y Mishra, J. (1993): “Political resources and the growth of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982”, *American Journal of Sociology*, 99, pp. 688-710.

Huber, E., Ragin, C. y Stephens, J. D. (1993): “Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional structure, and the Welfare State”, *American Journal of Sociology*, 99, pp. 711-749.

Huberman, M. y Lewchuck, W. (2003): "European Economic Integration and the Social Compact, 1850-1913", *European Review of Economic History*, 7, 1 (april), pp. 3-42.

Kangas, O. (1991): *The Politics of Social Rights: Studies on the dimensions of Sickness Insurance in OECD Countries*, Stockholm, Swedish Institute for Social Research,

Katzenstein, P. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, NY, Oxford University Press

Kerr, C.; Dunlop, J.; Harbison, F.; Myers, C. (1960): *Industrialism and Industrial Man*, New York, Oxford U.P.

Korpi, W. (1989): "Power, Politics, and the State Autonomy in the development of social citizenship: Social rights during Sickness in Eighteen OECD countries since 1930", *American Sociological Review*, 54 (3), pp. 309-328.

Kristov, L., Lindert, P. H., McClelland, R. (1992): "Pressure Groups and redistribution", *Journal of Public Economics*, 48, pp. 135-163.

Lindert, P. H. (1994): "The Rise of Social Spending, 1880-1930", en *Explorations in Economic History*, 31 (1), pp. 1-37

- (1996): "What limits Social Spending?", en *Explorations in Economic History*, 33(1), pp. 1-34

- (2003): "Voice and Growth: Was Churchill Right?", en *Journal of Economic History*, 63(2), pp. 315-350.

- (2004): *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.

Linz, J. J., Montero, J. R. y Ruiz, A. M. (2005): "Elecciones y política", en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.), *Estadísticas históricas de España*, Vol. II, Bilbao, Fundación BBVA, pp.1027-1154

Lott, J. R. y Kenny, L. W. (1999): "Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government?", *Journal of Political Economy*, 107, 6, part I (December), pp. 1163-1198

Mansfield, E. D. y Busch, M. L. (1995): "The political economy of nontariff barriers: a cross national analysis", en *International Organization*, 49, pp. 723-749

Martín Valverde, A. (1987): "Estudio preliminar. La formación del derecho del trabajo en España", en Martín Valverde, A., Palomeque, M., Pérez, F., Valdés, F., Casas, M^a E., García, J.: *La legislación social en la historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados.

Martínez Quinteiro, M. E. (1990): "El nacimiento de los seguros sociales, 1900-1918", en VV.AA. (1990): *Historia de la Acción social Pública en España: Beneficencia y Previsión*, Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. 241-287.

Martínez Quinteiro, M. E. (1988): "Las primeras experiencias de previsión social", en Montero, F. (1988), pp. 259-330.

Maza Zorrilla, E. (1999): *Pobreza y Beneficencia en la España contemporánea, 1808-1936*, Barcelona, Ariel.

Maza Zorrilla, E. (1987): *Pobreza y asistencial social en España, siglos XVI al XX*, Valladolid, Universidad de Valladolid.

Meztler, A. H. y Richard, S. F. (1981): "A rational theory of the size of government", *Journal of Political Economy*, 89 (5), pp. 914-927

Mitchell, B. R. (2003), *European Historical Statistics 1750-2000*, London, MacMillan&Co.

- Molinero, C. e Ysàs, P. (1985): *Patria, justicia y pan. Nivells de vida i condicions de treball a Catalunya 1939-1951*, Barcelona, Edicions de la Magrana.
- Molinero, C. (1998): “Mujer, franquismo, fascismo. La clausura forzada en un mundo pequeño”, *Historia Social*, 30, pp. 97-117
- Montero, F. (1988): *Los Seguros sociales en la España del siglo XX. Orígenes y antecedentes de la previsión social. Los seguros sociales en la España del siglo XX*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Mulligan, C., Gil, R., Sala-i-Martin, X. (2002): “Social Security and Democracy”, NBER Working Paper 8958 (mayo).
- Muñoz Machado, S. (1995): *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Myles, J. y Quadagno, J. (2002): “Political Theories of the Welfare State”, *Social Service Review*, march, pp. 34- 57.
- Nicolau, R. (2005): “Población, salud y actividad” en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords): *Estadísticas Históricas de España siglos XIX y XX*, Madrid, FBVVA, vol. I, pp. 77-154.
- Palme, J. (1990): *Pension Rights in Welfare Capitalism: The development of Old-age Pensions in eighteen OECD countries, 1930 to 1985*, Stockholm, Swedish Institute for social research.
- Pampel, F. y Wiliamson, J. B. (1989): *Age, Class, Politics, and the Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2004): “Constitutional rules and fiscal policy outcomes”, *American Economic Review*, 94, pp. 25-45..
- Pierson, P. (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Piketty, Th. (1995a): “El equilibrio económico de las votaciones, el conservadurismo político y la redistribución de la renta”, *Cuadernos Económicos de ICE*, 3 (61), pp. 201-228.
- (1995b): “Social mobility and redistributive politics”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CX, 3.
- Prados de la Escosura, L. (2003): *El progreso económico de España (1850-2000)*, Madrid, Fundación BBVA.
- Rimlinger, G. V. (1971): *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New york, Wiley
- Rodríguez Cabrero, G. (2004): *El estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Ed. Fundamentos.
- Rodríguez Labandeira, J (1991): *El Trabajo rural en España 1876-1936*, Ed. Anthropos. Barcelona.
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization gone too far*, Washington DC, Institute for internacional Economics
- (1998): “Why Do More Open Economics Have Bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, 106, 5 (october), pp. 997-1032
- Roemer, J. E. (1998): “Why the poor do not expropriate the rich: An old argument in a new garb”, *Journal of Public Economics*, 70, pp. 399-424.
- Rogowski, R. (1987): “Trade and the Variety of Democratic Institutions”, *International Organization*, Vol. 41, No. 2, pp. 203-23.
- Samaniego, M. (1988): *Los seguros sociales en la España del siglo XX. La unificación de los seguros sociales a debate. La Segunda República*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Shalev, M. (1983): "The Social Democratic Model and Beyond: Two 'Generations' of Comparative Research on the Welfare State", *Comparative Social Research*, 5, pp. 315-351.
- Skocpol, T. (1992): *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press
- Snyder, J. M. y Yackovlev, I. (2000): *Political and economic determinants of government spending on social protection programs*. MIT, Cambridge Mass.
- Steinmo, S. (1993): *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press.
- Swenson, P. (1996): "Arranged Alliance: Business Interests in the New Deal", *Politics and Society*, 25, pp. 66-116.
- Tafunell, X. (2005): "Urbanización y vivienda", en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.), *Estadísticas históricas de España*, Vol. I, Bilbao, Fundación BBVA, pp.455-499.
- Tena, A. (2005): "Sector exterior", en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.), *Estadísticas históricas de España siglos XIX y XX*, Vol. II, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 573-644.
- Van Leeuwen, M. H. D. (1997): "Trade unions and the provision of welfare in the Netherlands 1910-1960", *Economic History Review*, L, 4, pp. 764-791.
- Vilar Rodríguez, M. (2006): "El sistema de cobertura social en la inmediata posguerra civil (1939-1958): una pieza más en la estrategia represiva franquista", *Actas del VI Encuentro de investigadores sobre el franquismo*. Zaragoza, Fundación Sindicalismo y Cultura. CCOO, Aragón, pp. 619-634.
- Wilensky, H. L. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press
- Wilensky, H. L. (1981): "Leftism, catholicism, and democratic corporatism: the role of the political parties in recent welfare state development", en Flora, P. y Heidenheimer, A. J. (eds.) (1981).