



ESTUDIOS

HACIENDA Y ESTADO EN LA OBRA DE J. O'CONNOR

Por GREGORIO RODRIGUEZ CABRERO

Sumario: INTRODUCCIÓN.—1. LAS TESIS DE J. O'CONNOR: a) Funciones del Estado: acumulación y legitimación. b) La dependencia entre sector estatal y sector monopolista.—2. SECTOR PÚBLICO-SECTOR PRIVADO, LAS DIMENSIONES DE UNA CRISIS.—3. PODER POLÍTICO Y PRESUPUESTO DE GASTOS.—4. LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO.—5. LA REVUELTA FISCAL.—6. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCION

La obra de O'Connor es vagamente conocida en nuestro país. Existen citas aquí y allá, pero sin estudios de entidad que clarifiquen las repercusiones de una visión peculiar de la relación entre Hacienda y Estado en las sociedades avanzadas.

Las razones que justifican este trabajo de divulgación son las siguientes:

1. J. O'Connor retoma el hilo, casi cortado desde los trabajos de Schumpeter, de los principales temas de la Sociología financiera y fiscal como, por ejemplo, la ilusión financiera de Amilcare Puviani, la relación existente entre Estado, Hacienda y sistema económico en Goldscheid y la crisis fiscal schumpeteriana.

2. También encontramos en la obra del economista político norteamericano una nueva metodología de clasificación del gasto público que trata de integrar las funciones del Estado capitalista contemporáneo con el sistema productivo de la sociedad o, mejor aún, con las necesidades y características de las modernas sociedades civiles o sociedades postindustriales.

3. Trata de relacionar las causas de la presente crisis económica internacional con la crisis fiscal de los Estados intervencionistas, con el endeudamiento estructural en que éstos están sumidos como consecuencia de las obligaciones adquiridas ante la caída generalizada de la inversión y sus consecuencias sociológicas más visibles: paro e inflación.

4. Finalmente los sugestivos análisis de un fenómeno sociológico que en buena medida es anglosajón: la revuelta fiscal de las clases medias urbanas que contrasta con otro fenómeno sociológico marcadamente latino: la protesta fiscal urbana.

En definitiva, el tratamiento de la obra de J. O'Connor lo hacemos bajo el convencimiento de que estamos ante un clásico de la sociología financiera. En este sentido afirma Daniel Bell que la obra de O'Connor es «el más ambicioso esfuerzo para desarrollar una sociología de la política fiscal» (1) siguiendo la tradición de Rudolf Goldscheid.

1. LAS TESIS DE J. O'CONNOR

Si el presupuesto es el esqueleto del Estado desnudo de toda ideología engañosa, como afirmara Goldscheid, el intento de O'Connor es el de crear una teoría capaz de revelar la naturaleza del presupuesto, es decir, del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. Se trata de crear una teoría del Presupuesto del Estado y un método que descubra su significado para la economía política y la sociedad en su conjunto.

Se parte del supuesto de que «el volumen y composición de los gastos del Gobierno y la distribución de la carga fiscal no

(1) BELL, D.: «The public household-on fiscal sociology and the liberal society», en *The Public Interest*, núm. 37, 1974.

están determinados por las leyes del mercado, sino que más bien reflejan y están estructuralmente determinados por los conflictos sociales y económicos entre clases y grupos» (2).

El rechazo de la teoría económica tradicional va unido al supuesto anterior en cuanto que ésta ha tratado, normalmente, el presupuesto como algo externo y ajeno a las luchas sociales y a los avatares del crecimiento económico. Por el contrario, O'Connor, siguiendo la premisa de Schumpeter de que «las finanzas públicas constituyen uno de los mejores puntos de partida para una investigación de la sociedad, especialmente, aunque no de forma exclusiva, de su vida política» (3), va a tratar de elaborar una teoría integrada de la economía política de la Hacienda Pública:

a) El Estado actual desarrolla dos funciones esenciales y, a la vez, contradictorias: la función de acumulación y la función de legitimación, es decir, trata de mantener el crecimiento económico general y crear vías de justificación del orden existente, así como favorecer la integración y consenso sociales.

Ambas funciones pueden ser analizadas en su contenido y desarrollo histórico mediante el manejo de categorías propias de la economía política.

La primera categoría es la de capital social, que constituye el contenido de la función de acumulación del Estado (mantenimiento y creación de las condiciones en que la acumulación rentable del capital es posible). El capital social es el gasto del Estado necesario para la acumulación económica y es indirectamente productivo. El capital social a su vez se divide en dos:

1. Capital social constante o inversión social, que son los proyectos y servicios que aumentan una determinada fuerza de trabajo y que incrementan la tasa de ganancia, siendo iguales el resto de los factores. La inversión social puede ser doble: inversión social física (gastos del Estado en infraestructura económica) e inversión social humana (educación y formación profesional, por ejemplo).

(2) O'CONNOR, J.: *The fiscal crisis of the State*, New York, St. Martin Press, 1973, página 2.

(3) SCHUMPETER, J. A.: «La crisis del Estado fiscal», *Hacienda Pública Española*, número 2, 1970, p. 147.

2. Capital social variable o *consumo social*: son los proyectos y servicios que reducen los costes de reproducción del trabajo y que, siendo otros factores iguales, aumentan la tasa de ganancia. Este gasto del Estado, también conocido por salario social, es hoy el gasto de la Seguridad Social que sirve para reproducir la fuerza de trabajo y reducir su coste económico. La importancia de este gasto explica en buena medida el que haya sido trasladada al Estado por el capital de forma progresiva (4).

La segunda categoría es la de *gastos sociales*: proyectos y servicios requeridos para mantener y reproducir el consenso social básico, contenido específico de la función de legitimación. Estos gastos no son productivos, ni siquiera indirectamente y sirven para mantener y recrear el orden social y mantener un adecuado nivel de demanda agregada.

Es importante señalar que el Estado reproduce de forma contradictoria las funciones de acumulación y legitimación y que, por tanto, cada agencia u organismo estatal, cada gasto del Estado, en suma, realiza esas dos funciones a la vez y pocos, si es que ninguno, gastos realiza una sola función. A modo de ejemplo: el pago de medicinas por la Seguridad Social sirve para reproducir la fuerza de trabajo (gasto en consumo social o salario social), mientras las pensiones de jubilación son gastos sociales para reproducir el consenso social. En resumen, hay que distinguir en cada gasto qué tipo de función predomina partiendo del doble carácter, de capital social y gasto social, que todo gasto tiene.

Aquí estamos ante una nueva clasificación del gasto público susceptible de aplicación empírica. Evidentemente «no es diferente clasificar los gastos públicos de una u otra forma. La clasificación del gasto no es empeño formal: una determinada clasificación destaca ciertos aspectos de la realidad y oscurece otros» (5). La clasificación propuesta por O'Connor destaca la relación existente entre el gasto del Estado y la forma de acumulación económica en una sociedad, aspecto no destacado claramente por otras clasificaciones económicas, y también el aspecto dual y contradictorio de cada gasto estatal.

(4) J. O'CONNOR, *idem*, p. 7.

(5) BELTRÁN, M.: «Ideologías y gasto público en España (1814-1860)», IEF, 1977, p. 23.

A la hora de hacer operativa esta clasificación no es necesario partir de cero, sino que perfectamente puede ser un punto de partida válido la clasificación funcional del gasto integrándola, con las variantes necesarias, en las dos grandes funciones de acumulación y legitimación y en su subdivisión por categorías económico-políticas: capital social y gastos sociales.

b) En base a esas premisas O'Connor plantea dos tesis básicas. La primera tesis es «que el aumento del sector estatal y del gasto del Estado funciona de forma creciente como la base para el crecimiento del sector monopolista y de la producción total. Inversamente, se arguye, que el crecimiento del gasto del Estado y de los programas estatales es el resultado del crecimiento de las industrias monopolistas. En otras palabras, que el crecimiento del Estado es a la vez causa y efecto de la expansión del capital monopolista. Más específicamente, la socialización de los costes de capital de la inversión social y consumo social se incrementa con el tiempo y es necesaria de forma creciente para una acumulación rentable por el capital monopolista. La razón general es que el aumento del carácter social de la producción (especialización, división del trabajo, interdependencia, el crecimiento de nuevas formas sociales de capital como la educación, etcétera) o impide o vuelve no rentable la acumulación privada del capital constante y del capital variable. El crecimiento del sector monopolista es irracional en el sentido de que es acompañado por el desempleo, pobreza, estancamiento económico, etc. Para asegurar la lealtad de la masa y mantener su legitimidad, el Estado debe hacer frente a distintas demandas de los que sufren "los costes" del crecimiento económico» (6).

En definitiva, O'Connor sostiene que el sector público no crece a expensas del sector privado de la economía, sino que, por el contrario, el crecimiento del sector público es indispensable para la expansión del sector privado y, especialmente, del sector monopolista.

La segunda tesis es que «la acumulación del capital social y los gastos sociales son un proceso contradictorio que crea tendencias hacia la crisis económica, social y política» (7). Es decir, por

(6) J. O'CONNOR, *idem*, p. 8.

(7) O'CONNOR, *idem*, p. 9.

un lado el Estado socializa cada vez más costes del capital, mientras que el excedente social es apropiado privadamente, lo cual conduce a la crisis fiscal, a un foso estructural entre los ingresos y gastos públicos, de forma que cada vez es más difícil financiar los últimos. Por otro lado, la crisis fiscal se agrava por las presiones de los diferentes sectores sociales sobre el sistema político demandando más y más gastos sobre un recargado y endeudado sector público.

En base a este esquema teórico O'Connor analiza la interrelación entre Estado y sector privado de la economía americana. Su análisis con sus obvias peculiaridades, puede ser útil para reflexionar sobre las economías industrializadas de Europa, por lo cual destacaremos a continuación los siguientes aspectos de interés: 1) La relación sector público y sector privado en el proceso de acumulación económica y la crisis económica; 2) las decisiones presupuestarias en una economía avanzada; 3) la relación entre crisis económica y crisis fiscal; 4) la revuelta fiscal como crisis de legitimación, y 5) unas conclusiones críticas sobre las tesis del economista norteamericano.

2. SECTOR PUBLICO-SECTOR PRIVADO, LAS DIMENSIONES DE UNA CRISIS

Decíamos que la primera tesis del trabajo de O'Connor es que el crecimiento del Estado es a la vez causa y efecto de la expansión del capital monopolista.

En efecto, la actividad económica se divide en los Estados Unidos en dos grupos: las industrias organizadas por el capital privado y las industrias organizadas por el Estado. A su vez, las primeras se dividen en dos: sector competitivo y sector monopolista. Los tres sectores se reparten alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo, aunque tal aserto no es documentado, y están interrelacionados, constituyendo la base de una sociedad denominada como de economía de *welfare-warfare* (economía del bienestar y de guerra).

¿Qué relaciones existen entre esos sectores? En primer lugar, debido a que las industrias estatales no están organizadas para

la obtención de ganancias directas, el sector privado juega el papel principal en la expansión económica. Pero dentro del sector privado es el sector monopolista el protagonista de la acumulación de capital y del crecimiento económico por su capacidad de desarrollar y aplicar la ciencia y la tecnología al crecimiento de la productividad y a la expansión de mercados.

Precisamente son el sector estatal y el propio crecimiento del capital social las fuerzas que determinan el progreso científico-técnico y el incremento de la productividad. El crecimiento del sector monopolista se ha debido a la expansión del sector estatal y, viceversa, la monopolización de la economía trae como consecuencia el crecimiento del Estado. ¿Por qué? Porque la producción capitalista se ha desarrollado y es dependiente de la ciencia y la tecnología y de una alta división del trabajo. Especialmente el sector monopolista requiere cantidades crecientes de infraestructura y numerosos técnicos y obreros especializados. Esos gastos de capital social constante (inversión física y humana) del sector monopolista, así como los gastos del capital social variable o salario social son progresivamente socializados a través del presupuesto de gastos del Estado. A su vez, el sector estatal crece a causa de tener que, por un lado, emplear recursos de capital social para el sector monopolista, y, por otro, cubrir la función de legitimación a través de los gastos sociales. Los costes del crecimiento del sector estatal se incrementan rápidamente, tanto porque los aumentos de productividad en este sector son pequeños, como porque los sueldos son elevados debido al personal especializado que opera en el Estado, así como porque las tasas salariales tienden a semejarse a las del sector monopolista.

Este simultáneo crecimiento del sector estatal y del sector monopolista genera una crisis social y fiscal cada vez más grave, nos dice O'Connor. La causa básica de la crisis fiscal reside en que mientras la producción es social, los medios de producción son propiedad privada, siguiendo un clásico razonamiento marxista: los costes del capital social y los gastos sociales son socializados en una economía altamente concentrada y centralizada, mientras la ganancia se privatiza; en segundo lugar, «a medio plazo los costes salariales del sector estatal aumentan de forma creciente debido a que los aumentos de salarios tienden a sobre-

pasar los incrementos de la productividad» (8); finalmente, a esos factores se une la tendencia general de que cada vez un mayor volumen de la población viene a depender del Estado.

Entonces podemos ver el siguiente cuadro: los gastos del Estado en inversión y consumo sociales han permitido aumentar la producción y la renta, especialmente del sector monopolista. Estos aumentos de producción y renta permitieron la ampliación de la base social impositiva permitiendo cubrir los gastos del Estado. Pero al socializarse cada vez más los costes del capital y aumentar los gastos sociales, así como incrementarse los costes de funcionamiento del Estado, resulta cada vez más difícil financiar los gastos del Estado. El aumento de los impuestos directos sobre las clases medias y obreros especializados, junto a la inflación (imposición forzosa), se han convertido en medios normales de financiar los gastos del Estado.

La inflación sostenida en la pasada década, y consecuente crisis fiscal, base de estabilidad durante la pasada década en las economías avanzadas ha pasado a convertirse en una seria amenaza de la misma y en riesgo de agravar la crisis fiscal del Estado.

O'Connor plantea tres posibles vías teóricas de que el Estado pueda reducir costes y enfrentar la amenaza de la inflación y de la crisis fiscal: 1) una recesión general controlada; 2) el control riguroso de precios y salarios, y 3) la estrecha cooperación del Estado con el capital monopolista para aumentar la productividad de los sectores estatal y privado de la economía.

Como las dos primeras soluciones serían problemáticas, O'Connor, ve como salida a largo plazo la tercera. Solución esta última unida a la emergencia de un posible complejo social-industrial (social-industrial complex), cuya configuración exigiría cambios políticos en profundidad como: primero, una más estrecha relación entre capital monopolista y Estado; segundo, debilitar el capital competitivo, su influencia y poder en los gobiernos estatales, locales y en el Congreso, y tercero, estrechamiento de los vínculos entre el capital monopolista y los sindicatos obreros más representativos (9). Las consecuencias del complejo social-indus-

(8) J. O'CONNOR, *idem*, p. 40.

(9) J. O'CONNOR, pp. 55-58.

trial no son ajenas a la evolución y salidas de la presente crisis económica, por lo que consideraremos estos aspectos en el apartado tercero.

3. PODER POLITICO Y PRESUPUESTO DE GASTOS

¿Cómo se manifiestan los intereses de los distintos grupos sociales en la configuración de los gastos asignados a las funciones de acumulación y legitimación del Estado? ¿Cómo se expresan en el presupuesto las relaciones económicas de clase?

Estas y otras preguntas se plantean a la teoría presupuestaria, rama de la teoría del Estado. El punto de partida es que las decisiones políticas del Estado, como es la decisión sobre cuánto y cómo va a gastar el Estado, tienen lugar en un marco concreto de relaciones sociales y como consecuencia de múltiples conflictos e intereses económicos y políticos. Las relaciones entre las diferentes clases, y en concreto la relación capital-trabajo, se plantea de manera diferente a las relaciones entre las clases sociales y el Estado. En efecto, las clases sociales actuando en la «arena» política, en los aparatos del Estado, adecuan su acción normalmente y en principio al marco político existente, al juego y funcionamiento de las instituciones políticas. En este sentido no hay una relación directa y lineal entre los intereses económicos dominantes y las decisiones del presupuesto de gastos, por cuanto que aquéllos tienen que operar en un ámbito institucional concreto que condiciona la concreción política de la dominación económica.

En relación con la teoría presupuestaria, la obra de O'Connor se plantea tanto el carácter y naturaleza del marco político en que se inscriben las decisiones presupuestarias en materia de gasto, como los cambios habidos en los Estados capitalistas en lo que a principios presupuestarios se refiere.

Ciñéndonos al ámbito político del Presupuesto de Gastos, las relaciones productivas se expresan políticamente en dos vías diferentes: En primer lugar, el gran número de centros de poder que existen en los países capitalistas avanzados impide simplificar la relación entre intereses del capital y política presupuestaria. Se puede afirmar, nos dice O'Connor, sin embargo, que la

más poderosa influencia sobre el Gobierno es la de la clase capitalista, especialmente la monopolista, organizada en base a criterios de intereses de grupo y de clase. Los grupos de interés se apropian en la práctica de parcelas de poder a través de la multiplicidad de contactos con los órganos administrativos. Aquí los grupos de interés se asocian con el capital competitivo cuya actividad ha sido extraordinaria en el Congreso y Gobierno de los Estados Unidos.

El problema está en que los grupos de interés dominantes son dispares y a veces con políticas contradictorias que hacen difícil el planificar el conjunto de los intereses en presencia. Precisan de conciencia y responsabilidad sobre la defensa de sus intereses a largo plazo y obviar las consecuencias más negativas de las crisis económicas. Planificar los intereses, racionalizar los métodos de actuación y prever el futuro, configuran los nuevos elementos de la conciencia de clase, más que de grupo, del capital. La progresiva dependencia entre Estado y sector monopolista sería la expresión política de la nueva situación donde el Gobierno y la Administración «deben interpretar los intereses corporativos de la clase (en oposición a los intereses económicos particulares) y convertir esos intereses en acción, no sólo en términos de las necesidades políticas y económicas inmediatas, sino también en función de las relaciones entre capital monopolista y sector competitivo, entre trabajo y capital. Los intereses de clase del capital monopolista (como fuerza social y no como una abstracción) no son el agregado de los intereses particulares de esta clase, sino que emergen de forma no intencional dentro de la administración del Estado. En este sentido, el Estado capitalista no es un "instrumento", sino una "estructura"» (10).

La segunda forma en que las relaciones de producción adquieren una expresión política es mediante la regulación de las relaciones entre las diferentes clases sociales de forma que sea posible continuar la reproducción del capital y el mantenimiento del consenso social básico. «El Estado, dice O'Connor, debe tratar de integrar todos los elementos de la población en un sistema coherente, ganar la lealtad de la masa y legitimarse a sí mismo

(10) J. O'CONNOR, *idem*, pp. 68-69.

y a la sociedad» (11). Esta integración de todas las clases en un sistema coherente actúa a través de dos vías: primero, favoreciendo la colaboración entre las corporaciones, los sindicatos y el Estado, para evitar conflictos sociales masivos, convertir la contratación laboral en instrumento planificador y mantener la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo con respecto al consumo privado y al consumo social; segundo, creación de programas estatales que controlen los conflictos de la fuerza laboral, del sector competitivo y de la población excedentaria.

El segundo problema se centra en los cambios habidos en los principios presupuestarios y en el control del órgano legislativo sobre el presupuesto en los países capitalistas. Sobre esto O'Connor se limita a resumir en el caso norteamericano lo que ya es algo reconocido por la teoría de la Hacienda Pública y la sociología fiscal. Es decir, los principios presupuestarios del Estado liberal (mínimo nivel de los gastos ordinarios del Estado, imposición preferentemente indirecta, deuda limitada a casos excepcionales, creación de dinero como solución transitoria y equilibrio presupuestario) se transforman con el Estado providencia en otra serie de principios en consonancia con la monopolización de la economía y el crecimiento del Estado, tales como: la importancia de la imposición directa (Impuesto sobre la Renta), la admisión de los desequilibrios en el Presupuesto (su liquidación en déficit o en superávit), la capacidad de asumir empréstitos por el Estado y la creación de dinero como mecanismo de financiación.

En la nueva situación se ha producido el lento deterioro en la capacidad de los legislativos de controlar la actuación financiera y presupuestaria de los gobiernos (12) que progresivamente han logrado imponer controles formales e informales sobre la iniciativa y autoridad de los primeros (13).

(11) J. O'CONNOR, *idem*, p. 69.

(12) FUENTES QUINTANA, E.: *Hacienda Pública. Introducción y Presupuesto*, Madrid, 1970, pp. 163-171.

(13) O'CONNOR, J.: *The corporations and the State*, Harper & Row, New York, 1974, páginas 115-119. Se analizan los pasos dados por el ejecutivo norteamericano desde 1920 hasta hoy para controlar las finanzas públicas y restar la iniciativa y el control del Congreso y el Senado.

4. LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO

El Estado de bienestar es hoy un Estado endeudado. Tal endeudamiento se ha puesto de manifiesto en toda su gravedad a partir de la actual crisis económica, pudiendo ser definido como crisis fiscal.

La problemática de la crisis fiscal ha sido un tema de continua preocupación en los clásicos de la sociología fiscal. Así, Goldscheid nos dice que «la experiencia histórica en todo caso ponía de manifiesto con evidencia inexcusable que la cuantía de las deudas estatales era la que constituía el factor más poderoso en la evolución del Estado» (14). También Schumpeter privilegiará el tratamiento del tema con su trabajo *La crisis del Estado fiscal*, donde se pregunta si la crisis fiscal, el endeudamiento profundo de los Estados capitalistas, puede conducir o no a la quiebra del Estado fiscal.

Recogiendo esa doble tradición, O'Connor centra su atención en lo que denomina crisis fiscal del Estado de bienestar, en la constatación de la imposibilidad estructural de los ingresos de cubrir los crecientes gastos del Estado. El concepto de crisis fiscal no sólo significa un déficit agudo del sector público, sino que explica este déficit en base a la socialización de costes de capital social por parte del sector monopolista y a las demandas de la población de gastos sociales que mantienen el bienestar prometido por el Estado providencia.

Es decir, el origen último de la crisis fiscal reside en el modelo económico impuesto después de 1945 en las economías de mercado industrializadas, donde el Estado ha buscado la estabilidad y el crecimiento económico apoyándose en la política fiscal fundamentalmente. El gasto del Estado no ha dejado de crecer y se ha convertido en fuente permanente de inflación. Pero, ¿de dónde han venido las presiones a un mayor gasto del Estado? Fundamentalmente de tres puntos: 1) de las presiones del capital privado, especialmente del sector monopolista, socializando costes de capital social a través del sacrificio fiscal

(14) GOLDSCHIED, R.: «Socialismo de Estado o capitalismo estatal: una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública», *Revista Hacienda Pública Española*, núm. 34, 1975, p. 202.

o gastos fiscales del Estado y de gastos estatales en inversión y salario social, que constituyen el contenido de la función de acumulación del Estado; 2) también de los gastos sociales propios de la función de legitimación, característicos del Estado de bienestar; 3) finalmente, la inercia burocrática de los sectores públicos, con la multiplicación de sus agencias y crecimiento del funcionariado sin unos claros efectos en lo concerniente a aumentos de productividad de los mismos.

El aumento continuo del gasto público sin adecuada cobertura de ingresos, configura la existencia del déficit como realidad habitual en las economías occidentales. Ciertamente es que la crisis fiscal larvada era un elemento económico y político fundamental para retrasar los efectos de la crisis económica. Pero si la crisis fiscal permitió en buena medida hacer esperar la presencia de la crisis económica, cuando ésta se ha convertido en realidad, aquélla, la crisis fiscal, no hace sino agudizar los desequilibrios de la crisis económica general. La crisis económica acelera la crisis fiscal en cuanto que el Estado se endeuda aún más para tratar de estimular la inversión privada y favorecer la necesaria reestructuración del capital, así como paliar los efectos de la crisis: el aumento del paro y descenso en los niveles de vida. A su vez, la crisis fiscal agrava la crisis económica por las repercusiones que en la economía tienen hoy los sectores públicos en los Estados intervencionistas. En resumen, la crisis fiscal, aún teniendo su entidad propia, formaría parte de la crisis económica, en cuanto que su existencia inicial está en función de posponer la crisis económica; pero los efectos de la crisis económica aceleran la crisis fiscal y ésta, por su parte, agrava a la anterior.

Resulta obvio que el curso de la crisis fiscal depende de las posibles salidas a la crisis económica y a los posibles nuevos modelos de crecimiento que de la misma resultan.

Para O'Connor, a seis años de la publicación de su *Crisis fiscal del Estado*, la salida a la crisis fiscal es el socialismo, la única salida. Desgraciadamente nos quedan los deseos de saber cómo se produce esa salida o sobre qué supuestos tendría lugar. Pero, también el Estado capitalista, y en concreto el norteamer-

ricano, podría mitigar la crisis fiscal acelerando el crecimiento del «complejo social-industrial» de que hablamos al final de la segunda parte del trabajo.

Afirma literalmente O'Connor: «La crisis fiscal del Estado capitalista es la consecuencia inevitable de la brecha estructural entre ingresos y gastos del Estado. Es nuestro convencimiento que la única solución duradera para la crisis es el socialismo. Sin embargo, el Estado podría mitigar la crisis acelerando el crecimiento del complejo social-industrial. Políticamente, el complejo consiste del lento desarrollo de la alianza entre secciones del capital monopolista y la población excedente, así como con la fuerza de trabajo peor pagada del sector monopolista. Económicamente, el complejo consiste en la transformación de los gastos sociales en capital social mediante programas socioeconómicos que provean de nuevas oportunidades de inversión subsidiadas al capital monopolista y mitigar el empobrecimiento material de la población excedente. Sociológicamente, el complejo consiste en la creación de un nuevo estrato de trabajadores indirectamente productivos—el pequeño ejército de tecnólogos, administrativos, paraprofesionales, trabajadores industriales y administrativos y otros que planifican, ejecutan y controlan los nuevos programas en educación, sanidad, ciencia y otras esferas penetradas por el capital socioindustrial» (15).

Para O'Connor no es inevitable el complejo social-industrial y su existencia requeriría grandes cambios en la sociedad norteamericana, particularmente en su sistema político-económico. Existen ya fuerzas que obran en esa dirección y deben lograr cambios sustanciales. Así, el capital monopolista debe intentar resolver la crisis fiscal y la inflación crónica, así como la situación de la población desempleada. También las minorías sociales, juventud parada, etc., exigen cambios institucionales que afronten las bolsas de pobreza metropolitanas. Finalmente, la creciente competencia económica de Japón y la CEE ha tenido como consecuencia una mayor internacionalización del capital norteamericano, así como el auge de sentimientos aislacionistas en la metrópoli:

(15) O'CONNOR, J., *idem*, p. 221.

Como consecuencia, la «burocracia estatal manifiesta deseos de reemplazar algunas actividades del complejo militar por programas e inversiones socioindustriales» (16).

En oposición al complejo social-industrial o, al menos, no en favor del mismo, estarían el capital competitivo, los sindicatos y el complejo militar-industrial. El primero, al utilizar fuerza de trabajo intensiva no se beneficiaría de un aumento en los gastos del Estado en educación, investigación y desarrollo, por los que tendría que pagar. La fuerza sindical se opondría tanto porque sus rentas serían más gravadas para financiar los nuevos gastos estatales como por el hecho de que la creación de nuevos puestos de trabajo irían al sector laboral desempleado, que a la larga debilitaría su capacidad de contratación. Por su parte, el complejo militar-industrial sería partidario del *statu quo*, evitando la dispersión del gasto del Estado en objetivos marginales al complejo.

En conclusión, el complejo social-industrial sería para O'Connor una vía posible de frenar la crisis fiscal, si la crisis económica continúa sus efectos y el control de rentas, así como una recesión moderadamente administrada se revelan como inviables o inaceptables. En todo caso, el complejo social-industrial representaría una versión formalizada del capitalismo monopolista del Estado situado en la línea de modernas concepciones sobre el Estado, economía y sociedad: «*the corporate economy*» (17), *the warfare - welfare - industrial - communications - police complex* (18), *the coming corporatism* (19), etc.

5. LA REVUELTA FISCAL

El fenómeno de la revuelta fiscal es uno de los principales temas de preocupación en el trabajo de O'Connor debido a la experiencia que esta década están proporcionando los movimientos antiimpuestos en las metrópolis norteamericanas. La

(16) O'CONNOR, J., *idem*, p. 223.

(17) SMITH, T.: «The politics of corporate economy», Martin Robertson, Oxford, 1979.

(18) BERTRAM M. BROSS: «Friendly Fascism: a model for America», en *Social Policy*, vol. 1, núm. 4, 1970.

(19) PAHL, R. E., y WINKLER, Y. J.: *Challenge*, vol. 18, núm. 1, 1977.

revuelta contra el impuesto sobre la propiedad urbana y las demandas de gastos de bienestar social en las áreas suburbanas son el punto de partida de la reflexión de nuestro autor.

O'Connor retoma la triple, aunque limitada, aportación sobre el fenómeno: la preocupación de Marx sobre el tema en base a su afirmación de que «la lucha fiscal es la más vieja de la lucha de clases», la aportación de Goldscheid sobre la explotación tributaria (20) y el trabajo de Puviani sobre la desilusión financiera con que ésta denomina al fenómeno de la revuelta fiscal (21).

La revuelta fiscal como forma de desilusión financiera (22) es un fenómeno histórico en el sentido que siempre los pueblos han manifestado formas concretas de rechazo u oposición al pago de impuestos, oposición asociada a muy diferentes factores, como el dominio de un país extranjero, la distribución de la carga fiscal, la utilización de las recaudaciones tributarias, la capacidad de un pueblo para cambiar a actividades económicas libres de impuestos, la facilidad de venta de mercancías y consiguiente detención de dinero para el «fisco», el nivel general de pobreza, etc.

Hoy día la resistencia fiscal puede ser doble tanto porque los impuestos se consideren injustos como porque se esté en desacuerdo con el destino y la justicia en el reparto del gasto público. Es decir, sería necesario distinguir entre dos conceptos: 1) el concepto de *revuelta fiscal* como negativa de determinados grupos de ciudadanos a pagar ciertos impuestos al desvelar su contenido injusto o desilusionarse sobre su equidad; 2) el concepto de *protesta fiscal* como rechazo de la forma en que se reparten los gastos del Estado, como demanda de determinados servicios públicos o como oposición a la reducción presupuestaria de servicios hasta entonces utilizados.

La oposición al pago de impuestos puede traer consecuencias políticas graves para el orden establecido en las sociedades avan-

(20) GOLDSCHIED, R.: «Estado, presupuesto y sociedad», *Hacienda Pública Española*, núm. 2, 1970, p. 170.

(21) PUVIANI, A.: «Teoría de la ilusión financiera», *IEF*, Madrid, 1972, p. 21.

(22) RODRÍGUEZ CABRERO, G.: «La economía política del gasto público: un enfoque sociológico», pp. 170-73, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979.

zadas en tanto que la mayoría de la población no puede evitar el impuesto sobre la renta, al tratarse de rentas del trabajo perfectamente controlables por la Hacienda. En este caso se encuentran no sólo los que pertenecen a la tradicional clase media, sino las capas medias de la población o nuevas clases medias (profesionales, técnicos, etc.). La progresividad del impuesto sobre la renta en las sociedades de capital avanzado es capaz de neutralizar los aumentos salariales una y otra vez, creando argumentos de rechazo hacia el sistema impositivo. Y si sucede, como parece ser el caso hoy en día, que la progresividad del impuesto sobre la renta ha llegado a un límite tolerable política y económicamente, el concurso de la inflación es arbitrado por el Estado como mecanismo de imposición tan forzosa como aparentemente oculta.

Nuestro autor constata que en lo referente a los Estados Unidos, y podemos perfectamente decir que es válido para los países anglosajones, la imposición fiscal no está organizada con criterios de clase, sino como oposición de carácter populista, siendo las clases medias su base sociológica, debido a que el sistema fiscal es capaz de ocultar el carácter de clase del Presupuesto. Más que un problema de clase, se plantea como cuestión de grupos concretos, del «pueblo» de un Estado, o de municipios determinados. Como afirma O'Connor, «el problema básico de clase de las finanzas del Estado—la distribución de los impuestos y la división de los gastos entre las diferentes clases sociales—aparece así con una nueva forma» (23).

Pero la pregunta que se plantea O'Connor es: ¿dónde están los orígenes mediatos de la revuelta fiscal? A *grosso modo* sería que en la época de capitalismo avanzado o monopolista éste tiende a crear un excedente de capital y de trabajo. Al quedar parte de la capacidad productiva ociosa y aumentar la población desempleada, los gastos del Estado tratan de mantenerse o incrementar la demanda agregada, así como la producción real, la renta y, por supuesto, la base impositiva de la sociedad.

El aumento de los gastos del Estado tiende a autofinanciarse parcialmente y a no tener costes respecto a la capacidad indus-

(23) O'CONNOR: *The corporations and the State*, p. 143.

trial y fuerza de trabajo utilizada. Pero la política de mantenimiento del pleno empleo, base del consenso social existente, implica un incremento de gastos sin posibilidad de financiación, como no sea la inflacionista al agotarse la base social impositiva. Desde el punto de vista del sistema, la ampliación de esa base exige la creación de riqueza o, en otras palabras, acelerar la acumulación de capital y el crecimiento de la renta, para ampliar en el futuro la base tributaria. Ello exige, como consecuencia, incrementar los gastos en la función de acumulación del Estado y recortar gastos de legitimación (origen de la protesta fiscal).

A este origen mediato o básico, de carácter, sobre todo, económico, se unen factores como la tradición fiscal de un país, su capacidad de cambio político, las nuevas necesidades sociales y otros factores. Y es que si, efectivamente, y como razón general, la oposición ciudadana a la Hacienda estatal se debe al aumento continuo de los impuestos y a la conciencia de la desigualdad en la distribución de la carga fiscal (revuelta fiscal) y a la crítica de la forma de distribución del gasto (protesta fiscal), la historia fiscal de cada país expresa de forma diferente los fenómenos sociológicos de la revuelta y protesta fiscales. Así, podemos constatar someramente, y sin un exhaustivo análisis empírico, que la revuelta fiscal es propia de los países anglosajones, donde los impuestos sobre la renta son muy altos sobre las clases medias y la posibilidad de evasión fiscal muy pequeña. Las revueltas de esos países, incluso han originado partidos políticos antiimpuestos (Partido del Progreso Danés, Partido del Progreso Austriaco, Partido Antiimpuestos de Alemania, con el apoyo del Partido Cristiano Social de Baviera) o centrado la política de partidos conservadores (Reino Unido y Suecia) en programas antiimpuestos.

Por el contrario, en el sur de Europa, donde el fraude fiscal es un ejercicio normal, la revuelta fiscal se limita, hoy por hoy, a movimientos limitados y ocasionales.

En lo referente al gasto público, el rechazo de los objetivos en que se distribuye parece ser más bien típico de todas las grandes áreas metropolitanas.

En cualquier caso los límites políticos de la imposición dependen de las expectativas de las clases y grupos sociales respecto al poder político, así como de la composición y destino de los gastos en que se expresa la política de los Gobiernos.

CONCLUSION

La exposición que hemos hecho sobre la obra de O'Connor con carácter de introducción y de manera aproximativa nos revela una serie de problemas que no son nuevos para la Sociología fiscal, pero que en este caso adquieren actualidad en el contexto de la crisis económica internacional.

La importancia de la crisis fiscal, puesta de manifiesto por el economista americano, es sin duda su principal hallazgo, así como el análisis que realiza sobre el carácter y naturaleza de la revuelta fiscal en los países de capitalismo maduro.

Pero el atractivo y novedad de la obra de O'Connor no puede ocultarnos una serie de problemas no resueltos u oscurecidos en su trabajo y que son importantes para dar los pasos precisos de cara a elaborar una teoría o conjunto de teorías que expliquen la naturaleza de la relación entre la Hacienda y el Estado. Sin ánimo de agotar esos problemas y a modo de inventario, son como sigue:

En primer lugar, resulta dudosa la conceptualización utilizada sobre los sectores monopolista y competitivo de la economía. Para O'Connor, el sector monopolista se diferencia del sector competitivo por la elevada relación física capital-trabajo, la alta productividad del trabajador, las elevadas inversiones de capital y aplicación de tecnología al proceso productivo reemplazando fuerza de trabajo, producción en gran escala, la existencia de mercados nacionales e internacionales, alto nivel salarial, fuerza de trabajo organizada en potentes sindicatos y precios y salarios no determinados en el mercado, sino administrados.

El problema es que tales categorías son ideales, cuya correspondencia con la realidad precisa de comprobación en cada circunstancia concreta, lo cual no siempre sucede en el trabajo de O'Connor. Esto es puesto de manifiesto incluso por grupos pró-

ximos a sus concepciones como el grupo Bay Area, que afirma: «O'Connor crea tipos ideales multidimensionales basados en las diferencias en capital y tecnología. Esos tipos son útiles, pero parecen sobresimplificar las complejidades sectoriales de la organización productora. No está claro, por ejemplo, si su distinción sector monopolista/sector competitivo se aplica a amplios sectores económicos, a industrias particulares, empresas o incluso empleos. Algunas industrias, por ejemplo, tienen empresarios monopolistas y pequeños. Algunas industrias emplean a la vez obreros altamente especializados, obreros bien organizados y no especializados, otras veces obreros escasamente organizados. O'Connor no trata adecuadamente esos problemas y falla en diferenciar analíticamente conceptos sectoriales basados en las relaciones de producción y circulación. Más aún, los determinantes políticos de la diferencia sectorial no son desarrollados. Algunos teóricos de la división del trabajo, por ejemplo, han argumentado que, a diferencia de O'Connor, la proliferación jerárquica de las categorías laborales no deriva de necesidades técnicas o del capital, sino de una estrategia política deliberada para dividir a los trabajadores. Mientras esas explicaciones alternativas no necesitan su exclusiva, sin embargo, sugieren la necesidad de un análisis más profundo» (24).

En segundo lugar, en lo que se refiere a los beneficiarios del gasto del Estado, hay que señalar que si bien es cierto el carácter contradictorio de cada gasto, no quedan claros los criterios por los que se asigna el beneficio a un sector u otro. Es decir, los gastos de capital social, su socialización, sirven efectivamente para la reproducción ampliada del capital, pero la asignación del beneficio al capital monopolista no parece excesivamente convincente. Es más, «podemos afirmar con mayor seguridad que determinados gastos del Estado benefician a una localidad o rama industrial específicos, o a un grupo particular de empresas, más que al sector monopolista o al sector competitivo como un todo» (25).

(24) San Francisco Bay Area Kapitalestate Group: «The fiscal crisis of the State: a review», en *Kapitalestate*, núm. 3, 1975, p. 156.

(25) MOSLEY, H.: «La teoría de la crisis fiscal del Estado capitalista», *Monthly Review*, febrero 1979, vol. 2, núm. 7, p. 85.

En tercer lugar, si efectivamente la clasificación del gasto del Estado que O'Connor propone permite conocer las pugnas en el seno del Estado por la distribución del gasto, las transacciones y pugnas entre los tres sectores: estatal, monopolista y competitivo, también es cierto que está limitada para conocer los efectos en el sistema productivo de la sociedad, en la capacidad de racionalizar la producción, que es la pretensión teórica inicial de la clasificación propuesta basada en las funciones de acumulación y legitimación del sistema capitalista.

No obstante, estos problemas y otros menores a los que no hacemos aquí referencia no limitan la riqueza sociológica y económica del trabajo de O'Connor, que no trata de cerrar caminos en la elaboración de una teoría de la Hacienda y el Estado, sino que renueva el planteamiento de viejos problemas de la Sociología Fiscal.

