

FUNDAMENTOS DE LA EXPANSIÓN DEL ESTADO MODERNO EN EL SIGLO XX*

MODERN STATE EXPANSION FUNDAMENTALS IN THE 20TH CENTURY

FUNDAMENTOS DA EXPANSÃO DO ESTADO MODERNO NO SÉCULO XX

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'EXPANSION DE L'ÉTAT MODERNE DU XX EME SIÈCLE

STEFANY BOLAÑOS[‡]
ADRIÁN RAVIER[§]

Fecha de recepción: diciembre 7 de 2012

Fecha de aceptación: marzo 6 de 2013

Received: December 7, 2012

Accepted: March 6, 2013

Data de recepção: 7 de dezembro de 2012

Data de aceitação: 6 de março de 2013

Reçu le: 7 Décembre 2012

Accepté le: 6 Mars 2013

* Artículo de investigación, desarrollado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín, Guatemala.

Research article developed at the Faculty of Economic Science of the Francisco Marroquín, University, Guatemala.

Artigo de pesquisa, desenvolvido na Faculdade de Economia da Universidade Francisco Marroquin, da Guatemala.

Article de recherche, développé à la Faculté d'Économie de l'Université Francisco Marroquin, Guatemala.

‡ Estudiante de economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín (UFM), Guatemala. stef_0078@ufm.edu

Economics student, Faculty of Economic Science of the Francisco Marroquín, University, (UFM), Guatemala. stef_0078@ufm.edu

Estudante de economia da Faculdade de Economia da Universidade Francisco Marroquín (UFM), Guatemala. stef_0078@ufm.edu

Étudiant en économie, Département d'économie de l'Université Francisco Marroquin (UFM), Guatemala. stef_0078@ufm.edu

§ Doctor en economía, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España; profesor, Escuela de Negocios de la Universidad Francisco Marroquín (UFM), Guatemala. aravier@ufm.edu

Doctor in Economy, Rey Juan Carlos University, Madrid, Spain; Professor, Business School Francisco Marroquín University (UFM), Guatemala. aravier@ufm.edu

Doutor em Economia da Universidade Rey Juan Carlos, de Madrid, Espanha, Professor, Escola de Negócios da Universidade Francisco Marroquín (UFM), Guatemala. aravier@ufm.edu

Docteur en sciences économiques, Université Rey Juan Carlos, Madrid, Espagne. Professeur de School of Business à l'Université Francisco Marroquin (UFM), Guatemala. aravier@ufm.edu

RESUMEN

Explicar la expansión del Estado moderno en el siglo XX constituye uno de los principales desafíos de los científicos sociales. En este artículo nos proponemos sistematizar los componentes históricos, políticos, ideológicos y económicos que han destacado en la literatura, concluyendo que si bien estos elementos son fundamentales en algunos países, no podemos encontrar aspectos que nos permitan desarrollar una explicación general, y que los historiadores y economistas que se planteen este interrogante deberán –tomando en cuenta estos elementos generales–, analizar cuál de ellos explica la expansión del Estado moderno en cada economía.

PALABRAS CLAVE:

Estado, democracia, política económica

CLASIFICACIÓN JEL:

B25, O20, P4

ABSTRACT

Explaining the expansion of the modern State in the 20th Century is one of the greatest challenges for social scientists. This article aims to systematize the prominent historical, political, ideological and economic components in literature, concluding that, even though these components are fundamental in some countries, we can't find aspects that allow us to develop a general explanation. Historians and Economists raising this question –considering these general elements– must analyze which one explains the modern State expansion in each economy.

Key words: state, democracy, political economy.

JEL Classification: B25, O20, P4.

RESUMO

Explicar a expansão do Estado moderno no século XX constitui um dos principais desafios dos científicos sociais. Neste artigo nos propomos sistematizar os componentes históricos, políticos, ideológicos e econômicos que têm destacado-se na literatura, concluindo que : se bem estes elementos são fundamentais em alguns países, não podemos encontrar aspectos que permitam –nos desenvolver uma explicação geral, e que os historiadores e economistas que proponham-se este interrogante deverão –considerando estes elementos gerais–, analisar qual deles explica a expansão do Estado moderno em cada economia.

Palavras chave: estado, democracia, política econômica.

Classificação JEL: B25, O20, P4.

RÉSUMÉ

Expliquer l'expansion de l'État moderne au XXe siècle est l'un des principaux défis des sciences sociales. Dans cet article, nous voulons systématiser les composants facteurs historiques, politiques, idéologiques et économiques qui ont été mises en évidence dans la littérature, concluant que même si ces éléments sont essentiels dans certains pays, on ne peut pas trouver des aspects qui nous permettent de développer une explication générale, les historiens et les économistes qui se posent cette question devraient tenir compte ces éléments généraux, pour ainsi analyser lequel d'entre eux explique l'expansion de l'État moderne dans chaque économie.

Mots-clés: etat, la démocratie, l'économie.

Classification JEL: B25, O20, P4.

INTRODUCCIÓN

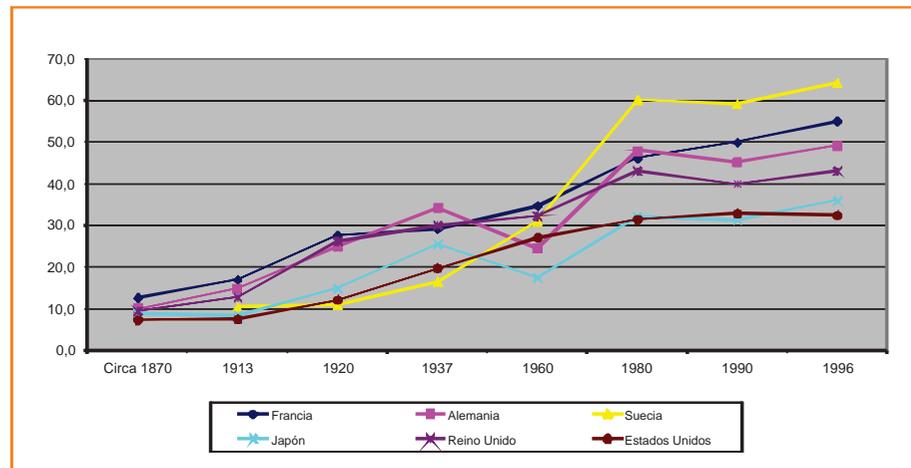
Una de las principales preocupaciones teóricas y empíricas en el campo de las finanzas públicas es la dificultad de explicar las causas de la expansión del Estado moderno a lo largo del siglo XX. A medida que las economías de todo el mundo se fueron desarrollando, el Estado ha adquirido nuevas funciones, nuevos roles y ha multiplicado su tamaño en proporción al producto interno bruto. Robert Higgs utiliza el siguiente cuadro para graficar este punto.

Cuadro 1. Gasto público como porcentaje del PIB.

	France	Germany	Sweden	Japan	United Kingdom	United States
Circa 1870	12.6	10.0	--	8.8	9.4	7.3
1913	17.0	14.8	10.4	8.3	12.7	7.5
1920	27.6	25.0	10.9	14.8	26.2	12.1
1937	29.0	34.1	16.5	25.4	30.0	19.7
1960	34.6	32.4	31.0	17.5	32.2	27.0
1980	46.1	47.9	60.1	32.0	43.0	31.4
1990	49.8	45.1	59.1	31.3	39.9	32.8
1996	55.0	49.1	64.1	35.9	43.0	32.4

Fuente: Tanzi, Vito y Schuknecht, Ludger (2000). Public spending in the 20th century: a global perspective. New York: Cambridge University Press, p. 6.

Figura 1. Expansión del Estado moderno



Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro anterior.

En este artículo repasamos la literatura de los trabajos que han planteado esta preocupación ofreciendo distintas hipótesis generales, sean de índole histórica, política, ideológica o económica.

1. COMPONENTE HISTÓRICO Y POLÍTICO

Ha sido prácticamente generalizada en la literatura la visión de vincular la expansión del Estado moderno al origen del Estado de bienestar. Esto ha conducido a los autores a concentrar la atención en 1880, el año en que Otto Bismarck introdujo en Alemania una serie de planes obligatorios de salud, seguros de accidentes, discapacidad y vejez. El canciller militarista llamó a sus medidas “socialismo de Estado” y confirmó que su objetivo principal era generar la dependencia (y por tanto, la lealtad) que una Alemania poderosa necesitaba para dominar Europa (Palmer, 2012, p. 33). Casi simultáneamente, pero en el extremo opuesto del mundo, el caso de *Munn v. Illinois* de 1877 permitió a las legislaturas estatales en Estados Unidos controlar los precios y tarifas de los ferrocarriles, las instalaciones de almacenamiento de granos, y otros negocios. En este caso, la Corte Suprema confirmó el poder del gobierno para regular la industria privada. A partir de hechos como este, muchos legisladores ganaron un enorme poder para beneficiar ciertos intereses a expensas de otros, y comenzaron a propagar programas similares en distintas partes del mundo. Algunos fueron de carácter bismarckiano, disfrazando la intervención del Estado en forma de seguros y planes obligatorios; otros estaban vinculados directamente con la intervención en los procesos de mercado, encubierta por precios “más favorables” para los consumidores. A diferencia del socialismo, el Estado benefactor no pretende apropiarse de los medios de producción. Esto, sin embargo, no impide que el gobierno tenga la

“El Estado de bienestar encuentra dificultades fiscales en su sostenimiento, y en muchos casos no es más que una colección de programas de transferencia de ingresos directos e inconexos. Resulta ser una estrategia política que restringe a las personas de menos recursos a utilizar sus capacidades y creatividad para mejorar sus condiciones.”

propiedad de algunas industrias —especialmente las estratégicas relacionadas con servicios—. El principal problema con cualquier tipo de Estado de bienestar es que comienza por rechazar los principios clásicos liberales de un gobierno limitado. Las libertades individuales quedan reducidas a un plano marginal y se crean sistemas de control político a través de la dependencia deliberadamente introducida (que por cierto, se ve justificada por una doctrina de identidad colectivista).

Algunos años después, luego de la debacle generada por la Gran Depresión en los años treinta, muchas de las políticas adoptadas desataron una ola de proteccionismo que se extendió a distintas partes del mundo, causando un colapso en el comercio internacional. Herbert Hoover intervino en los niveles salariales con el fin de mantener altos los precios agrícolas; se aumentó el gasto en obras públicas, se aprobaron aranceles, se creó la *Reconstruction Finance Corporation* para apuntalar bancos y otras empresas y se patrocinaron aumentos bruscos en los impuestos (Kaisser, 2011). La administración de Roosevelt, posteriormente, iría más lejos. Se aumentaron aún más los impuestos, se extendieron las regulaciones federales y se dejó a un lado el patrón oro. Además se estableció el *New Deal* con leyes sindicales de protección, y se instauraron programas de ayuda para trabajadores ambulantes y agricultores. Además, se tomaron acciones para ajustar los precios a niveles más bajos; se destruyeron grandes cantidades de alimentos y se creó un sistema de subsidios agrícolas (que hoy sigue siendo uno de los pilares del Estado de bienestar en muchos países). El gobierno también comenzó a instaurar programas de seguridad social y un sistema de impuestos de jubilación forzosa. Todo esto tuvo como consecuencia que durante los años de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, muchas de las personas que se oponían a gobiernos con poder, comenzaron a apoyar las políticas de los gobernantes y a pensar que el Estado debía tener un rol más activo en los asuntos económicos del país (Cachanosky, 1989).

Con respecto al análisis de estos hechos históricos, Gordon Tullock (1995) defendió que la tesis bismarckiana resulta adecuada para explicar el crecimiento del gobierno, pero no necesariamente por el aumento estructural del Estado, sino más bien por las transferencias. En este caso sería necesario suponer que los individuos valoran los pagos en efectivo sobre las reducciones impositivas, pero existen datos que de hecho comprueban la teoría. Los programas de seguridad social, pensiones, jubilaciones, prestaciones sociales, seguro de desempleo, e incluso los subsidios representan medidas proteccionistas por las que muchos individuos eligen votar a la hora de elegir a un candidato; y lo que le da aún mayor credibilidad a esta teoría es que tales transferencias se dan tanto en los países democráticos como en las dictaduras.

Robert Higgs (1989) también defiende que el aumento más grande del gasto de gobierno se traduce en forma de transferencias. La *Heritage Foundation* ha intentado crear un índice del número de personas en Estados Unidos que dependen directamente de los beneficios gubernamentales en un grado sustancial. Aunque el tamaño y número de los programas es significativamente grande, los investigadores de la Fundación encontraron que en 1962, 21,7 millones de personas dependían de los programas de beneficios que incluyeron en su índice. Para 2009 el número de personas dependientes había crecido a 64,3 millones (Beach y Tyrrel, 2010). De acuerdo con Higgs, la adición de dependientes no incluidos en el estudio de *Heritage* fácilmente podría aumentar

el número a más de 100 millones, lo que representa más de un tercio de toda la población. El problema real detrás de esto es el temor de los individuos a perder sus beneficios del gobierno. Según Higgs, esto los “neutraliza” eficazmente en lo atinente a su oposición al régimen de cuya aparente beneficencia dependen (en especial, para elementos significativos de su ingreso real). Puede comprenderse entonces que, para cualquier política, estas personas voten en proporción abrumadora por la continuación y la ampliación presupuestaria de los programas gubernamentales que artificialmente les traen beneficios.

El Estado de bienestar encuentra dificultades fiscales en su sostenimiento, y en muchos casos no es más que una colección de programas de transferencia de ingresos directos e inconexos. Resulta ser una estrategia política que restringe a las personas de menos recursos a utilizar sus capacidades y creatividad para mejorar sus condiciones. Richard R. Vedder (1997) escribió en su libro *Out of Work: Unemployment and Government in Twentieth-Century America*, que los programas de bienestar social son dañinos para el crecimiento económico, los emprendedores y los trabajadores. Una reducción de \$100 mil millones de dólares en el gasto del gobierno podría sacar de la línea de pobreza a más de 3 millones de niños por medio de la creación de empleos, salarios más altos y crecimiento económico. Según este autor, reducir el gasto del gobierno como porcentaje del PIB por unos pocos puntos, aumentaría en forma dramática el tamaño de la economía en millones de dólares.

2. DEMOCRACIA

El grado de importancia que se da a la soberanía popular desde hace muchos años también es un componente relevante como factor del crecimiento del Estado. En su obra *El contrato social* (1762), Rousseau atribuye a cada miembro del Estado una parte igual de lo que denomina la “autoridad soberana”. De igual forma, la

Constitución francesa de 1793 fue el primer texto legal que estableció que “la soberanía reside en el pueblo...” Con respecto a esto, James Buchanan (1962) tomó su postura desde el punto de vista del individualismo metodológico, señalando que bajo la escuela del *Public Choice*, el legislador o funcionario público siempre actúa guiado por los

mismos estímulos que incentivan al empresario o el consumidor privado (Ravier, 2009). Ningún político buscará deliberadamente tener menos poder, sino por el contrario, mejorar su condición bajo tal circunstancia. Probablemente esto explica por qué al llegar al poder los políticos toman acciones que promueven más involucramiento, más gasto y más actividades, en vez de reducir tales alcances. Lord Acton (1887) lo describió muy bien hace más de un siglo: “*El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente*”. Pero entonces resulta inevitable preguntar, ¿qué papel tiene la democracia bajo este contexto? Después de todo, son los individuos los que eligen a sus representantes. Ante esto, Buchanan (1982, p. 44) replicó que “una estructura político-gubernamental que está limitada constitucionalmente a un radio de acción bien definido –aún si las decisiones gubernamentales se toman dentro de ese ámbito en forma no democrática– bien puede ser preferible a una estructura político gubernamental abierta e ilimitada, en la cual las decisiones se tomen democráticamente (por mayorías legislo-parlamentarias)”. Bajo esta perspectiva, resultaría preciso decir que cualquier acción dirigida a imponer limitaciones constitucionales hacia el gobierno, simultáneamente limitaría la democracia en las decisiones colectivas. Sin embargo, sería una equivocación pensar que dado que se eligen partidos políticos en un sistema de elecciones libres, no es necesario aplicar limitantes. De ahí la importancia de las restricciones a la democracia que puede lograrse con instituciones fortalecidas que defiendan las libertades individuales.

El problema que surge del poder que los individuos dan a los gobernantes por medio de su voto tiene un trasfondo más amplio dentro de la historia. Desde tiempos pasados la humanidad ponía su confianza en los reyes y monarcas que tomaban las decisiones relevantes. Tales creencias, a pesar de todo, siguen latentes hoy día, incrustadas en el modo de pensar de muchas personas que esperan que el gobernante resuelva todos sus males. Los gobernantes, por su parte, se han tomado el papel muy en serio.

Aunque sus justificaciones son diversas, una de las razones que ofrecen para acreditar la intervención está enraizada en el problema de las externalidades. Alfred Pigou (1920), por ejemplo, justifica la intervención estatal para corregir estas “fallas de mercado”, otorgando subsidios a las empresas que producen externalidades positivas, e impuestos a las que generen externalidades negativas. Cuando el gobierno pretende corregir estas fallas de mercado, resulta imperativo hacer una comparación entre los costos y los beneficios de las externalidades que se generan en la provisión de un bien público. Sin embargo, este no es un objetivo fácil; muchos costos y beneficios no pueden cuantificarse en las transacciones y terminan siendo meros conceptos derivados de las valoraciones subjetivas de cada individuo.

Por su parte, Paul Samuelson (1954) desarrolló con más profundidad el concepto de “bien público” atribuyéndole las características de “no exclusión” (imposibilidad de evitar que aquellos que no paguen por un bien obtengan un beneficio), y “no rivalidad” (el consumo por parte de un individuo no impide que otros puedan consumir lo mismo). Para Samuelson, las características previamente descritas generarían el problema del *free rider*, por lo que si el mercado ofrece estos servicios, el resultado sería ineficiente. La solución entonces sería el establecimiento de impuestos por parte del gobierno, cobrando tasas a los beneficiarios de un bien público, por ejemplo. Tal como la postura de Pigou y Samuelson y la respectiva contraparte, los problemas relacionados con las funciones del gobierno usualmente se dividen en dos bandos: por un lado están quienes consideran el gobierno como una asociación de individuos con el fin de resolver problemas de coexistencia social en forma “justa” y “democrática”, y por el otro están quienes consideran que esa visión del gobierno es puramente ideal, y que atribuirle más funciones al Estado no solo abre una brecha a problemas de eficiencia, sino que restringe en mayor grado las libertades individuales. Por supuesto, existen muchísimas posturas intermedias, pero el discurso político actual se interesa precisamente por el “tamaño ideal” del gobierno. Como posible solución, Oates (1972)

introdujo el “Teorema de la descentralización”, el cual propone que cuando existan externalidades, el nivel adecuado de gobierno para proveer determinado servicio dependerá de la valoración comparada de los beneficios de la internalización de las externalidades con el costo de la uniformidad.

Ante esto, Martín Krause (2001, p. 30) presentó algunas importantes críticas. La primera propone que sería necesario demostrar que los individuos valoran la provisión de un bien público, pese a que no están dispuestos a pagarlo, si los costos de provisión voluntaria exceden sus preferencias individuales. La segunda objeción recalca la importancia de la determinación comparativa de los costos y beneficios que generan las externalidades. La tercera crítica de Krause hace referencia a la existencia de un gobernante benévolo que percibe satisfacer las necesidades de los gobernados; sin embargo, si así lo hiciera, solo podría lograrlo eliminando la coerción que impide a un solo individuo alcanzar su preferencia. Y como último punto, Krause sostiene que el teorema ignora el problema del monopolio, en el que “no se toma en cuenta que la provisión de bienes públicos por parte del gobierno no es dirigida por los precios, sino por la política, con todos los problemas que ésta tiene para reflejar las preferencias de los votantes [...]” (Ibid., p. 31).

En línea con las ideas de Arthur Pigou, el economista Richard Musgrave (1999) defiende que la política pública no es una aberración del “orden natural” de los mercados privados, sino más bien un medio igualmente válido para solucionar cierto tipo de problemas. Para él, el sector público es necesario para complementar, y no reemplazar, al sector privado. La realidad es que la provisión de bienes públicos ha tenido un papel determinante en las etapas iniciales de la economía clásica. Autores como Adam Smith y John Stuart Mill atribuían al Estado la provisión de ciertos bienes como algunas obras públicas, en el caso del primero, y algunos servicios –como faros de luz– en el caso del segundo. El verdadero problema se dio en el caso de los

“El problema que surge del poder que los individuos dan a los gobernantes por medio de su voto tiene un trasfondo más amplio dentro de la historia. Desde tiempos pasados la humanidad ponía su confianza en los reyes y monarcas que tomaban las decisiones relevantes. Tales creencias, a pesar de todo, siguen latentes hoy día, incrustadas en el modo de pensar de muchas personas que esperan que el gobernante resuelva todos sus males.”

“Es importante mencionar la importancia de las ideas, creencias y percepciones de las personas dentro del contexto político. Después de todo, las acciones de las personas no solo están inspiradas por cálculos racionales y concretos, sino también por sus respectivas pasiones y creencias personales.”

free riders que se describió con anterioridad. En vez de licitaciones en el mercado, dio inicio un proceso político basado en votos. Estos hechos contribuyeron al surgimiento del *public choice* dentro de la política fiscal. Ya que la disponibilidad de los bienes públicos depende de las contribuciones de los demás, se comenzó a dar significativa importancia a los impuestos y al gasto. Existen quienes argumentan que el problema de los *free riders* se da aun cuando la parte afectada puede llegar a un acuerdo con el perpetrador, o la parte que se beneficia puede asegurarse un pago; sin embargo, el verdadero problema reside en el derecho –si una persona tiene derecho a contaminar, o si la víctima tiene derecho a estar libre de cualquier daño, por ejemplo– (*Ibid.*, 1954). Bajo esta perspectiva muchas personas justifican la intervención del gobierno para establecer los derechos necesarios. El inconveniente que esto implica es que el Estado comienza a desplazar poco a poco el rol emprendedor y auto-suficiente del libre mercado. Pronto, el resultado será una inherente dependencia hacia un poder que “lo soluciona todo”. Qué tan efectivas sean estas soluciones es el verdadero meollo del asunto. James Buchanan ofrece una clara explicación de la contraparte cuando expresa que las “pretensiones de legitimidad electoral a menudo pueden utilizarse como excusa para la extensión de la autoridad política más allá de los límites que en última instancia pueden ser ajustados a los intereses de la ciudadanía en general” (*Ibid.*, 1999, p. 110). De nuevo, esto sugiere que existan límites en el ejercicio de la autoridad política. Esta idea no se aleja demasiado de los límites que se imponen a los individuos en su calidad de personas libres: las elecciones voluntarias de las personas están restringidas de forma personal para evitar consecuencias no deseadas de sus actos. Lo mismo podría –y debería– darse en el campo de la política.

Max Weber (1919, p. 6) afirmó que casi todos “los partidos se han convertido en cazadores de cargos, que cambian su programa u objetivos de acuerdo con las posibilidades de captar votos”. Esta tendencia suele aumentar en el caso de la

mayoría de partidos políticos. Para adjudicarse más poder, los gobernantes comienzan por aumentar el número de ciudadanos que ejercen funciones públicas, el número de instituciones gubernamentales, y por consiguiente, el número de recursos económicos a su disposición. Esto no hace más que generar una mayor cantidad de gasto público. Para Frédéric Bastiát (1850), el Estado es una “sustitución de una fuerza común

para las fuerzas individuales [...] y se pervierte cuando se castiga el derecho a la legítima defensa de uno en favor del derecho adquirido para saquear de otro”. Considerando que los burócratas creen tener el monopolio de la información para conocer los costos y beneficios de los programas que ellos mismos promueven, toman esto como justificación del desmesurado crecimiento de su poder.

3. COMPONENTE IDEOLÓGICO

Percatarse concretamente de un cambio ideológico no es una tarea fácil; sin embargo, esto puede verse reflejado en los valores y el cambio en la retórica de los individuos. De nuevo Higgs (1985) lo describe de manera magistral:

*El cambio ideológico puede tener un carácter auto-reforzante. Supongamos, por ejemplo, que una gran crisis social conduce a una sustitución de los mecanismos de coacción-y-control para los procesos del mercado libre. La experiencia bajo este nuevo régimen generará aprendizajes de varias clases. En algún punto, los burócratas y otros reguladores mejorarán sus mecanismos para hacer que la economía de comando funcione mejor; los nuevos sistemas de información, las reglas de asignación, los procedimientos para resolver conflictos entre las dependencias, y la reconciliación de inconsistencias en el plan total, y así sucesivamente. Estas mejoras ayudan a que los controles sean menos desagradables para las partes afectadas. Mientras tanto, el aprendizaje sobre cómo hacer que el sistema del mercado funcione mejor más o menos se detiene.

Es importante mencionar la importancia de las ideas, creencias y percepciones de las personas dentro del contexto político. Después de todo, las acciones de las personas no solo están inspiradas por cálculos racionales y concretos, sino también por sus respectivas pasiones y creencias personales. Las transformaciones colectivistas tienden a aumentar el tamaño, alcance y poder del gobierno, transformando de

manera significativa los patrones de conducta de los individuos. Según Tyler Cowen (2009), la filosofía liberal decayó en el siglo XIX y los intelectuales percibieron un beneficio en promover ideas de un gobierno más grande. Aunque no es una hipótesis comprobada, demuestra la forma en que el pensamiento de cierta época puede llegar a influir en otros contextos, como el político y económico. El efecto práctico de una ideología compone, y hasta cierto punto, determina una buena parte de la actividad sociopolítica. Un claro ejemplo de este componente puede verse reflejado cuando en 1936 Keynes postuló la *Teoría general*, respaldando científicamente lo que muchos gobiernos ya hacían al darle al Estado un papel protagónico en la economía.

Se dio especial énfasis a la importancia de los programas de gobierno que estimularan la demanda agregada, y se tomaron en cuenta acciones particulares como la política monetaria dirigida por el banco central y la política fiscal llevada a cabo por el gobierno para “estabilizar” la economía. Para respaldar estas ideas, en materia fiscal Keynes postuló un sistema positivo progresivo en función de los objetivos políticos de los gobernantes. La expansión del gasto público que tantos países adoptaron luego de la crisis económica necesitaba una correspondiente ampliación de la recaudación fiscal y la estructura tributaria. Estas medidas tuvieron una gran influencia en las políticas que Franklin D. Roosevelt tomó durante la Gran Depresión y

aun en las acciones que se consideraron luego de la Segunda Guerra Mundial (1989). En una entrevista a Robert Skidelsky (2005), un reconocido profesor de economía política, él atribuye a Keynes dos aportes especialmente significativos: primero, reconocer que la incertidumbre lleva a la volatilidad; y segundo, el énfasis en las repercusiones del ingreso, la producción y los precios. Por su parte, James Tobin, uno de los economistas keynesianos más prominentes y distinguidos, acredita la rapidez de la difusión de las ideas de Keynes luego de que después de la Segunda Guerra Mundial, la gente temiera volver a las condiciones de la Depresión previa a la guerra. “Las ideas de Keynes se consideraban una forma viable de prevenir esa posibilidad”, dijo Tobin en una entrevista realizada en 1998 (*Ibid.*, 2005). Aunque las ideas de otorgar mayor poder al Estado para solucionar los asuntos económicos e intervenir en los mercados han caracterizado distintas épocas en la historia, los resultados siempre han sido los mismos.

Las políticas keynesianas otorgan un poder inherente al Estado. Sus seguidores piensan que el gasto gubernamental puede compensar la caída de la demanda privada. Sin embargo, es importante resaltar que cada dólar que se inyecta en la economía primero ha de ser extraído como impuestos o como deuda. No puede crearse un crecimiento sostenible a base de gasto y falta de ahorro. Además, los paquetes de estímulo que promueven algunos gobiernos trasladan algunos recursos del sector privado al sector público, generando mayor ineficiencia y menor productividad. Las altas tasas marginales de impuestos no solo le brindan más materia al gobierno para utilizarlo según su propio beneficio, sino que además desincentiva el ahorro y la inversión. Bajo cualquier estándar razonable, el estímulo ha fracasado y solo le ha otorgado al Estado un mayor alcance y poder. El impacto de las políticas keynesianas sigue latente en el discurso político de hoy día con quienes opinan que es necesario aumentar el gasto para promover el crecimiento económico.

4. EFECTO DE LAS GUERRAS Y CONSECUENCIAS DE LAS CRISIS

El efecto que han tenido las guerras importantes de la historia ha dejado secuelas que han propulsado el crecimiento del Estado. Tras la Primera Guerra Mundial, por ejemplo, los gobiernos se vieron ante la necesidad de financiar el déficit y comenzaron a imprimir más billetes. Dejaron por un lado la preocupación por mantener la paridad y gradualmente abandonaron el patrón oro. Al declarar la inconvertibilidad de los billetes con el oro, la expansión crediticia comenzó a ser ilimitada y las consecuencias de esta monopolización del dinero en manos del gobierno no fueron favorables bajo ninguna perspectiva. Hubo incluso reformas legales que contribuyeron a la expansión del gasto de gobierno, y por consiguiente a su tamaño y alcance. En 1917, por la Ley de Comercio con el Enemigo, el Congreso de Estados Unidos delegó al presidente la autoridad de regular o prohibir las transacciones en moneda extranjera o en oro

(Twight, 1985). Woodrow Wilson ejerció este poder, prohibiendo todas las exportaciones de oro excepto las licenciadas por la Reserva Federal y el Tesoro (Friedman y Schwartz, 1963, p. 220). Lo único que permitió esta ley fue favorecer los intereses de los políticos.

Las guerras mundiales y las crisis financieras no solo han tenido un efecto importante con el abandono del patrón oro, sino también en el conocido “efecto torniquete” (*ratchet effect*) propuesto por Robert Higgs (*Ibid.*, 1989). Esta teoría sostiene que cada vez que el gobierno crece a través de una guerra o crisis, la disminución de los gastos después de la guerra no es suficiente para hacer que el nivel de gasto básico retorne a lo normal. La burbuja de crédito generada por la Reserva Federal de Estados Unidos, por ejemplo, impulsó a los poderes políticos para hacer intentos de luchar

contra el caos resultante con aún más uso de los mismos medios estadísticos que habían llevado originalmente a su aparición.

5. COMPONENTE ECONÓMICO

Carlos Sabino (2003) sostiene que uno de los factores determinantes de la expansión estatal es el indispensable requisito del aumento de la riqueza de las naciones. A partir de la Revolución Industrial se inició una etapa de desarrollo económico que multiplicó la cantidad de bienes y servicios. Según Sabino, solo esta riqueza permitió que los Estados modernos pudieran ejercer sobre los ciudadanos una presión impositiva mayor que la de sociedades tradicionales. Tal como expresara Ludwig von Mises (1960) en su obra *Epistemological Problems of Economics*, “el progreso económico es el trabajo de los individuos que ahorraron y que acumularon capital, y de los emprendedores que le dieron nuevos usos a ese capital”. La industrialización, urbanización, y la mejora en algunos servicios como el transporte y la comunicación, favorecieron a las personas a largo plazo; sin embargo, ante estos cambios, muchos buscaron la asistencia del gobierno.

Según Higgs, los cambios estructurales consecuentes del crecimiento económico reunieron una significativa fuerza de trabajo que luego representaría un elemento importante para la creación de los sindicatos. Estas transformaciones no solo aumentaron la demanda del gobierno, sino también su respectiva oferta. En el momento en que las personas comenzaron a tener mayores ingresos, se hizo más fácil para el gobierno recolectar impuestos.

En materia fiscal, Jim Powell (2012) ofrece una interesante explicación respecto a los programas de seguridad social. En estos casos, la mitad del impuesto de nómina es pagada por el empleado y la otra mitad por el empleador. De esta manera, la gente siente que paga por sus propios beneficios, por lo que es una

“... los cambios estructurales consecuentes del crecimiento económico reunieron una significativa fuerza de trabajo que luego representaría un elemento importante para la creación de los sindicatos. Estas transformaciones no solo aumentaron la demanda del gobierno, sino también su respectiva oferta. En el momento en que las personas comenzaron a tener mayores ingresos, se hizo más fácil para el gobierno recolectar impuestos.”

“Uno de los principales problemas que se tienen con los impuestos es conocer su verdadero fin. El Estado puede llegar a imponerlos para influir en conductas específicas de los individuos y así canalizar esa acción en objetivos que le favorezcan.”

manera de hacer que las personas se sientan ligadas a un gobierno grande. En realidad, como enseña cualquier manual tradicional de finanzas públicas, los trabajadores no pagan la mitad, sino la totalidad del impuesto. Por otro lado, los políticos en muchas ocasiones instauran regulaciones para que las empresas trabajen para el gobierno. Estas regulaciones terminan siendo alternativas para los impuestos y posteriormente, el gasto.

Uno de los principales problemas que se tienen con los impuestos es conocer su verdadero fin. El Estado puede llegar a imponerlos para influir en conductas específicas de los individuos y así canalizar esa acción en objetivos que le favorezcan. En este sentido, la eficacia recaudatoria es importante para los intereses del gobierno. Brian Riedl (*Ibid.*, 2010), arguye que la idea de que el gasto público estimula la economía tiene una muy larga historia de fracasos; para él, el sistema financiero ya convierte los ahorros de una persona en los gastos de otra. Los paquetes de estímulo y los programas sociales en los que el gobierno incurre justifican las acciones de los políticos para repartir el dinero de los impuestos de los electores. Sin embargo, esta deuda sin duda recaerá en futuras generaciones y tendrá un impacto significativo en la productividad. Como resulta evidente, las altas tasas marginales de impuestos desincentivan el ahorro y la inversión, pero su efecto reversible, traducido en reducciones en las tasas marginales impositivas, puede representar un incremento en el crecimiento económico.

Unificando la importancia de la influencia del keynesianismo con el componente fiscal, es importante resaltar que, bajo ese modelo, las finanzas públicas no solo tenían como objetivo inmediato preocuparse por suministrar a los individuos bienes públicos, sino además mantener el “pleno empleo”. De ahí que la política fiscal pasara a un plano relevante como único instrumento para regular algunas de las devastadoras consecuencias de la Gran Depresión. Aunque probablemente las bases de este pensamiento no son igual de sólidas que en

la década de 1930, la lógica esencial del modelo keynesiano sigue latente en muchas de las decisiones macroeconómicas que se toman hoy día. Ahora también se considera con periodicidad la política monetaria, pero eso no deja al margen la política fiscal. Cuando la creación de empleo se convierte en el fin de las políticas públicas, la necesidad se convierte en un factor subordinado. Algunos de los argumentos que utilizan quienes están a favor del exponencial gasto de gobierno es que “genera empleos” o que “crea riqueza”; pero ambos son indudablemente falsos porque se pasa por alto lo que con brillantez mostró Frédéric Bastiat (1850) en su clásico texto “Lo que se ve y lo que no se ve”: el gasto público puede mostrarnos los empleos que crea y el puente y la carretera construida, pero no nos permitirá ver todo aquello que dejó de hacerse al recaudar los impuestos.

Entrando de forma más específica en materia fiscal, y considerando que los impuestos son la materia prima para el gasto de gobierno, es importante hacer algunas consideraciones. Existen distintos tipos de impuestos, pero nuestro enfoque será en el impuesto progresivo, el cual aumenta a medida que el patrimonio o el gasto crecen. En Centroamérica, por ejemplo, los impuestos a las ganancias son en general progresivos. Según datos de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), dado que los impuestos a las ganancias contribuyen en promedio solo alrededor de un cuarto de una pequeña entrada de impuestos a lo largo de Centroamérica, su impacto redistributivo global es bastante pequeño -por debajo de 0,4 puntos porcentuales- (Cubero y Vladkova, 2010). Aun en Panamá, en donde los impuestos a las ganancias se consideran fuertemente progresivos y responden por una proporción mayor de la renta total por impuestos, su baja participación en el ingreso da como resultado un efecto redistributivo pequeño. Entre los factores que contribuyen a este mínimo impacto redistributivo en algunos países, pueden mencionarse las exoneraciones fiscales que distorsionan los mecanismos de costos y precios, y las deducciones y mecanismos de evasión.

Esto podría explicar por qué el crecimiento del Estado en países como Guatemala se ha mantenido relativamente constante a lo largo del tiempo. Por otro lado, en países como Estados Unidos en donde la recaudación es más eficiente, los impuestos progresivos sí generan un aporte significativo para el posterior gasto del gobierno. En Chile, por ejemplo, 82% de los contribuyentes están exentos de impuestos al ingreso, por lo que el impacto redistributivo del impuesto es relativamente bajo en comparación con Estados Unidos, en donde 30% de los contribuyentes están exentos (Agostini, 2008).

Esto demuestra que en los países desarrollados la historia parece ser otra. Tanzi y Zee (2000) argumentan que el tamaño relativo del gobierno es en realidad más alto para los países más ricos. Ellos encontraron que para el período 1985-1987 el promedio total de impuestos progresivos en los países en desarrollo era de 17,5% del PIB. En contraste, el promedio total de impuestos en los países de la OCDE en el mismo período fue de más del doble (36,6% del PIB). Pero, ¿qué efectos tienen estos impuestos en el gasto del gobierno? Según un artículo publicado por Pierre Sarte (1997), luego de una reforma de impuestos es concebible que el ratio promedio del gasto del gobierno aumente, mientras el ratio promedio de crecimiento económico no refleje ningún cambio significativo. En el período post-guerra en Estados Unidos, los datos muestran precisamente esta tendencia: aunque la tasa de crecimiento económico se mantuvo más o menos constante desde comienzos de la década de 1940, el tamaño promedio del gobierno con relación al PIB aumentó en 15%.

Quizá no sea prudente apresurarse a obtener conclusiones sin considerar antes que las estructuras económicas pueden variar inmensamente de un país a otro, especialmente en materia fiscal. Lo que sí puede afirmarse es que varios analistas políticos han reconocido que el gasto del gobierno está oculto en el código tributario. Muchos gastos fiscales son programas abiertos de prestaciones —como los programas de seguro social que ya se mencionaron, por

ejemplo—, pero existen otros muchos difíciles de monitorear porque no aparecen de manera explícita en los presupuestos tradicionales. El politólogo Chris Howard (1997) llamó a esto *The Hidden Welfare State*, el cual demuestra cómo la caracterización de los gastos fiscales sistemáticos puede conducir a un mayor gasto total, y posteriormente un gobierno más grande, déficit, y una mala asignación de los recursos. En *Decentralized Taxation and the Size of Government* (2003), los autores afirman que la descentralización restringe las habilidades de los gobiernos para imponer impuestos por medio de mecanismos de economía política y competencia de impuestos. Mientras esto no ocurra, los impuestos seguirán siendo para el gobierno un incentivo más para el gasto.

Con lo recaudado de los impuestos, muchos de los programas de gobierno se ven traducidos en subsidios, y la mayoría de subsidios son malas decisiones económicas cuyos efectos iniciales parecen convenientes, pero los efectos a largo plazo pueden implicar graves consecuencias.

¿Qué incentivo pueden tener las personas para ahorrar cuando existen programas que subsidian el retiro, la educación, el desempleo? Además de esto, muchos de los mecanismos de mercado se ven distorsionados. Ludwig von Mises lo describe en su obra *Seis lecciones sobre el capitalismo* (1981, p. 47). Cuando el Estado interviene en el precio de un producto y tiene el fin de no abandonar esa política, tendrá que continuar sucesivamente fijando nuevas tasas. En palabras del autor: “Cuando se fija un precio, las autoridades eventualmente tendrán que tasar los factores de producción correspondientes y posteriormente incluso el mismo trabajo, los salarios, las tasas de interés y el resto de precios...” (Ibid., p. 48). Esto no solo interfiere con los mercados competitivos y genera ineficiencia, sino que le otorga al Estado un poder sistemático y progresivo. Actualmente la intervención en los precios es un fenómeno muy común y no solo tiene como consecuencias la inevitable centralización y burocracia, sino también un inminente crecimiento en la participación del Estado.

CONCLUSIÓN

Son variadas las explicaciones que los científicos sociales encuentran para la expansión del Estado moderno durante el siglo XX. Sin embargo, pensamos que no es posible encontrar un único fundamento para este proceso.

El historiador norteamericano Robert Higgs, por ejemplo, enfatiza que las dos guerras mundiales y la Gran Depresión desempeñaron un rol fundamental en la expansión del Estado; sin embargo, en varios otros países el gasto también se expandió en tiempos de paz. Esto no significa que rechacemos la tesis de Higgs, sino que la misma aplica al caso norteamericano y

el de algunos países europeos, no pudiendo ser extrapolada a todos los casos.

Nuestra conclusión invita a los teóricos sociales a analizar el proceso de expansión del gasto público en los diversos territorios nacionales, con el objetivo de entender uno de los fenómenos que más han afectado la vida de las personas.

Las hipótesis generales que diversos intelectuales han planteado y que hemos recogido en este documento debieran ser tomadas como punto de partida de una investigación aplicada, pero nunca como el entendimiento acabado de un proceso cuyos fundamentos aún desconocemos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acton, L. (1887). Escrito en una carta al obispo Mandell Creighton.
- Agostini, C. (2008). *Los impuestos importan*. Observatorio Económico. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Bastiat, F. (1850). *The law*. Westminster, London: The Institute of Economic Affairs..
- Beach, W.; Tyrrel, P. (2010). *The 2010 Index of Dependence of Government*. Washington D.C.: Center for Data Analysis, The Heritage Foundation.
- Buchanan, J. (1982). *Democracia limitada o ilimitada*. Chile: Centro de Estudios Públicos, No. 6.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cachanosky, J. C. (1989). La crisis del treinta. *Libertas VI*, 10 (mayo).
- Cowen, T. (2009). *Does technology drive the growth of government?* Fairfax: Department of Economics. George Mason University.
- Cubero, R. y Vladkova, I. (2010). Equidad y política fiscal: Los efectos de la distribución de los impuestos y el gasto social en Centro América. *Revista Internacional de Presupuesto Público*.
- Feld, L., Kirchgassner, G., Schaltegger, C. (2003). *Decentralized taxation and the size of government*. Suecia: CESifo Group Munich, CESifo working paper No. 1087.
- Fletcher, Gordon (1989). *The keynesian revolution and its critics: issues of theory and policy for the monetary production economy*. Palgrave MacMillan.
- Friedman, M.; Schwartz, A. J. (1963). *A monetary history of the United States, 1867-1960*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Higgs, R. (1985). *Crisis, gobierno más grande y cambio ideológico: dos hipótesis sobre el fenómeno del trinquete*. *Explorations in Economic History*. Academic Press, vol. 22.
- Higgs, R. (1989). *Crisis and Leviathan*. Oxford: Pacific Research Institute, Oxford University Press.
- Howard, C. (1997). *The hidden Welfare State: tax expenditures and social policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Krause, M. (2001). *Descentralización: las limitaciones del paradigma predominante*. Buenos Aires: Uriarte.
- Mises, L. von (1960). *Epistemological problems of economics*. New York: University Press.
- Mises, L. von (1981). *Política económica. Seis lecciones sobre el capitalismo*. Madrid: Unión Editorial.
- Musgrave, R. y Buchanan, J. (1999). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the state*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Kaiser, A. (2011). *El mito de Hoover y el laissez-faire*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Palmer, T. (2012). *After the Welfare State*. Washington, D.C.: Atlas Economic Research Foundation.
- Pigou, A.C. (1920). *Economics of Welfare*. Macmillan and Co.

- Powell, J. (2012). *Class Warfare: The Mortal Enemy of Economic Growth and Jobs*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Ravier, A. (2009). James M. Buchanan y el análisis económico de la política. *Laissez Faire* Nos. 30-31, Guatemala: Universidad Francisco Marroquín, marzo-septiembre.
- Rousseau, J.J. (1762). *El contrato social*. Amsterdam: Marc Michel Rey.
- Sabino, C. (2003). *La expansión del estado moderno y los obstáculos a las reformas*. *Laissez Faire* Nos. 18-19, Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36 (4).
- Sarte, Pierre-Daniel G. (1997). Progressive taxation and income inequality in dynamic competitive equilibrium, *Journal of Public Economics*, 66.
- Snowdon, B. y Vane, H. (2005). *Modern macroeconomics: its origins, development and current state*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Tanzi, V.; Zee, H. (2000). Tax policy for emerging markets: developing countries. *National Tax Journal* (june).
- Tullock, G. (1995). El desarrollo del gobierno. *Taiwan Journal of Political Economy*, 9, vol. 1.
- Twight, C. (1985). U.S. Regulation of International Trade: A Retrospective Inquiry. *Emergence of the Modern Political Economy*. R. Higgs, Ed. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Vedder, R. y Lowell, E. (1997). *Out of work: unemployment and government in twentieth-century America*. New York: The Independent Institute, New York University Press.
- Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Munich: Asociación Libre de Estudiantes de Munich.