

COLECCIÓN DE ENSAYO POLÍTICO
INSTITUTO JUAN DE MARIANA – VALUE SCHOOL – DEUSTO

ROBERT HIGGS

CRISIS Y LEVIATÁN

LOS EPISODIOS CLAVE EN LA EXPANSIÓN DEL ESTADO
EN ESTADOS UNIDOS

Traducción de Magda Pallejà



INSTITUTO
JUAN DE MARIANA



DEUSTO

Crisis y Leviatán

Los episodios clave en la expansión
del Estado en Estados Unidos

ROBERT HIGGS

Traducción de Magda Pallejà



EDICIONES DEUSTO

Título original: *Crisis and Leviathan*

© Robert Higgs, 2012

© de la traducción: María Magdalena Pallejà Rosich, 2021

Value School agradece especialmente la contribución de las siguientes personas a la edición de esta obra: Luis Javier Placer, Carlos Galán, Mario Esteban Martínez, Federico Castro-Rial Schuler, Joaquín Aranzábal y Mercedes Catalá, Miguel Ángel Martín, Nicolás Albert, Antonio Ortega, Joaquín Grech, Pablo Martínez Bernal, José Luis Gómez Corchero, Buy & Hold Capital y Cluster Family Office.

© Centro de Libros PAPF, SLU / Instituto Juan de Mariana / Value School, 2021
Deusto es un sello editorial de Centro de Libros PAPF, SLU.

Av. Diagonal, 662-664
08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

IISBN: 978-84-234-3285-1

Depósito legal: B. 13.032-2021

Primera edición: octubre de 2021

Preimpresión: pleka, scp

Impreso por Huertas Industrias Gráficas, S. A.

Impreso en España - *Printed in Spain*

El papel utilizado para la impresión de este libro está calificado como **papel ecológico** y procede de bosques gestionados de manera **sostenible**.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Sumario

Prefacio	17
Prefacio a la 25. ^a edición conmemorativa.....	21
Prefacio a la primera edición	27

PARTE I

El marco

Capítulo 1.	Los orígenes del Estado intervencionista: exploración crítica de una hipótesis	37
Capítulo 2.	¿Cuánto ha crecido el Estado? Medidas convencionales y un punto de vista alternativo	77
Capítulo 3.	La ideología en el estudio de la economía política	108

Capítulo 4.	Crisis, intervencionismo y cambio ideológico: elementos para comprender el trinquete	162
-------------	--	-----

PARTE II

La historia

Capítulo 5.	Crisis bajo el Antiguo Régimen, 1893-1896	207
Capítulo 6.	La Era Progresista: un puente hacia los tiempos modernos	274
Capítulo 7.	La política económica de guerra, 1916-1918	313
Capítulo 8.	La Gran Depresión: «Una emergencia más grave que la guerra»	398
Capítulo 9.	La política económica de la guerra, 1940-1945	482
Capítulo 10.	Crisis y Leviatán: de la Segunda Guerra Mundial a los años ochenta ...	575
Capítulo 11.	Retrospectiva y perspectiva	626
Agradecimientos		635
Apéndice al capítulo 2		639
Apéndice al capítulo 9		649
Bibliografía seleccionada		653
Índice analítico		683

Capítulo 1

Los orígenes del Estado intervencionista: exploración crítica de una hipótesis

Uno de los fenómenos más sorprendentes de los tiempos modernos ha sido el crecimiento sostenido del sector público. A pesar de los acalorados debates que han suscitado los avances sucesivos de esta expansión, resulta asombroso el escaso conocimiento científico sobre las fuerzas que lo provocan.

J. HIRSHLEIFER

Debemos tener un Estado. Sólo el Estado puede desarrollar ciertas tareas de forma exitosa. Sin Estado que nos defienda frente a agresiones externas, que preserve el orden interno, que defina y proteja los derechos de propiedad privada, poca gente lograría hacer nada. Lamentablemente, un Estado lo bastante fuerte para protegernos también puede ser lo bastante fuerte para destruirnos. El potencial destructivo y opresor del Estado es tal, que hay quien lo considera un mal necesario. Ludwig von Mises, que era libertario pero no anarquista, no lo veía así. Von Mises declaró: «El Estado como tal no sólo no es un mal, sino la institución más necesaria y beneficiosa, puesto que sin ella no se puede desarrollar ni mantener ningún tipo de civilización ni cooperación social duradera». Como buen discípulo de Locke, Mises creía que un Estado fuerte pero limi-

tado no aplastaría a sus ciudadanos, sino que les permitiría ser libres y productivos.²

Tras la formación de Estados Unidos y durante más de un siglo, su Estado se aproximó más que ningún otro al ideal de Mises: fuerte pero limitado. A pesar de serios defectos, en particular la opresión de las poblaciones negra e indígena, el Estado creó un marco político y legal que facilitó un rápido desarrollo económico, provocando lo que Willard Hurst, eminente historiador del Derecho, ha llamado una «descarga eléctrica».³ La inventiva, la formación de capital y la innovación organizativa florecieron como nunca antes. La especialización y el comercio aumentaron prodigiosamente. Durante el siglo XIX la nación se convirtió en la sociedad más rica y libre del mundo.

Sin embargo, en su segundo siglo de vida, la nación estadounidense faltó a la promesa originaria de un Estado limitado con amplios derechos de propiedad privada. En 1900 el Estado todavía se aproximaba a un Estado minimalista. Los estadounidenses no practicaban estrictamente el *laissez faire* —en realidad ninguna sociedad lo

2. Ludwig von Mises, *The ultimate foundation of economic science: an essay on method*, Sheed Andrews & McMeel, Kansas City (Kansas), 1978, p. 98. También Frank H. Knight, *Freedom and reform: essays in economics and social philosophy*, Liberty Press, Indianápolis, 1982, p. 232.

3. James Willard Hurst, *Law and the conditions of freedom in the nineteenth-century United States*, University of Wisconsin Press, Madison, 1956, pp. 3-32 y *passim*. También James Willard Hurst, *Law and markets in United States history: different modes of bargaining among interests*, University of Wisconsin Press, Madison, 1982, pp. 96, 124-125; Lawrence M. Friedman, *A history of American law*, Simon & Schuster, Nueva York, 1973.

hizo nunca— pero todavía sometían al Estado a limitaciones y no toleraban que su poder se inmiscuyera en los negocios y las finanzas de los particulares. Esa contención se ha disuelto en los últimos setenta años del siglo. El Estado acabó impregnando todos los aspectos de la vida económica y social; como dijo Warren Nutter en 1983, ahora podía «dar y tomar lo que quiera, cuando y donde le plazca». Sólo enumerar su catálogo de poderes requeriría un sinfín de volúmenes: granjas, fábricas y tiendas; hogares, escuelas y hospitales; ciencia y tecnología; incluso el ocio y todo tipo de entretenimientos, en todo se deja sentir su impacto. Prácticamente nada queda fuera del alcance de la influencia del gasto público, la imposición y la regulación, por no hablar de la participación directa del Estado en la actividad económica.⁴ El esquema resu-

4. G. Warren Nutter, *Political economy and freedom: a collection of essays*, Liberty Press, Indianapolis, 1983, pp. 51-52. Entre los estudios generales de mayor utilidad sobre el crecimiento del sector público en Estados Unidos durante el siglo xx se cuentan: Solomon Fabricant, *The trend of government activity in the United States since 1900*, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1952; y Jonathan R. T. Hughes, *The governmental habit: economic controls from colonial times to the present*, Basic Books, Nueva York, 1977, pp. 126-242. Las descripciones más reveladoras del alcance de la actividad moderna del Gobierno han sido escritas no por académicos sino, de manera inconsciente, por los autores de «guías útiles» para ciudadanos que buscan tramitar ayudas públicas, por ejemplo: William Ruder y Raymond Nathan, *The businessman's guide to Washington*, Collier Books, Nueva York, 1975; y Roy A. Grisham Jr. y Paul D. McConaughy (eds.), *The encyclopedia of U.S. Government benefits*, Avon Books, Nueva York, 1975. Para una descripción directa y sencilla, agencia por agencia, del Gobierno federal contemporáneo, véase Office of the Federal Register, *The United States Government manual, 1983/84*, U.S. Government Printing Office, Washington D. C., 1983.

mido del Gobierno federal (Gráfico 1.1) da idea del alcance pantagruélico del Estado moderno, incluso mostrando tan sólo las actividades realizadas por un único nivel de Gobierno.

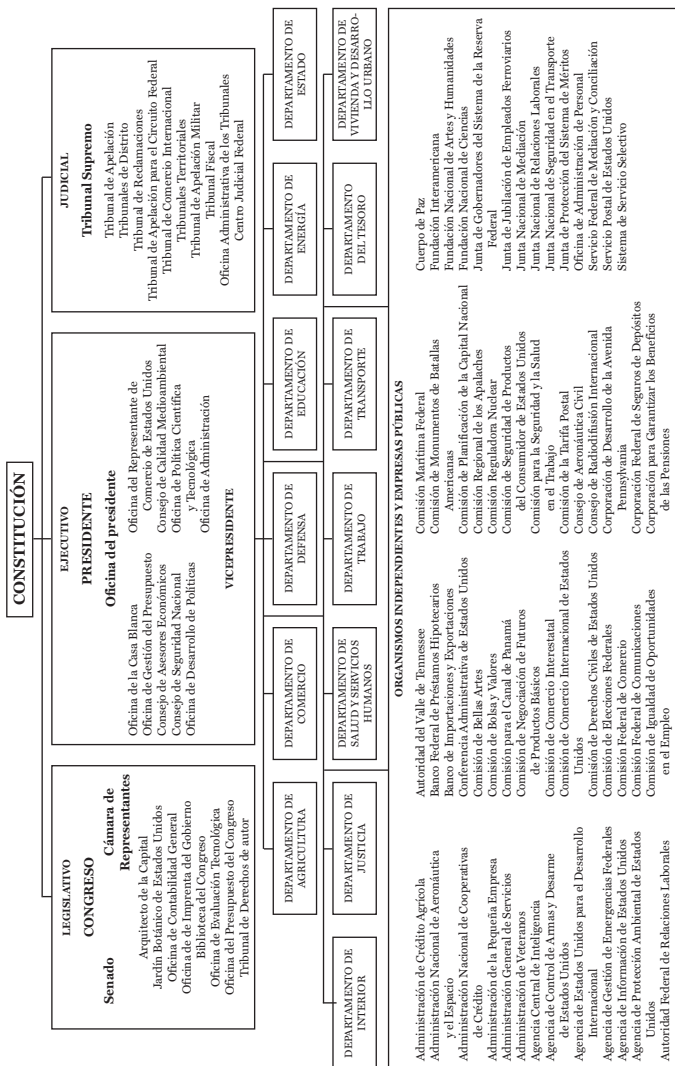
¿Cómo se produjo esta trascendental transformación de la política, la legislación y las instituciones económicas americanas? ¿Qué motivos y convicciones la inspiraron? ¿Cuáles fueron las tendencias socioeconómicas que impulsaron o se opusieron a tal transformación? ¿Quién esperaba ganar o perder a resultas de ella? ¿Quiénes —personas, élites y grupos de interés— desempeñaron un papel decisivo? ¿Qué circunstancias les permitieron tomar el timón de la historia? ¿El crecimiento del Estado se produjo de forma gradual o por episodios? ¿Qué fuerzas modelaron este cambio? Me propongo responder a estas preguntas.

Mis respuestas no podrán abarcar toda la historia. Hay demasiados acontecimientos que han influido en este desarrollo, y sólo una historia de Estados Unidos en el siglo pasado que tuviera un enfoque global —social, político, jurídico, y económico— podría intentar responder a todas las cuestiones pertinentes. Mis objetivos son más modestos, en parte porque mucho se ha dicho ya.

Varias son las explicaciones que se han ofrecido sobre el crecimiento del Estado. Sin embargo, con demasiada frecuencia el autor de una hipótesis particular la presenta como si fuera la única acertada. Por el contrario, creo que muchas de las explicaciones aportan contribuciones válidas y no necesariamente se excluyen unas a las otras. Poco se gana y mucho se pierde pretendiendo identificar un solo

Gráfico 1.1. Organización del Gobierno de Estados Unidos

EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS



Fuente: Oficina de Registro Federal, *The United States Government Manual*, 1983/84, Oficina de publicaciones del Gobierno de EE. UU., Washington D. C., 1983, p. 810.

motivo del fortalecimiento del Estado.⁵ Por esta razón rehúyo la tendencia a buscar una sola causa y me esforzaré en comprender lo que las diversas hipótesis alcanzan y no alcanzan a explicar, recurriendo a ellas selectivamente y utilizándolas como puntos de partida en el desarrollo de mis propias ideas.

Lamentablemente hay explicaciones tan abstractas que resultan confusas en cuanto a la naturaleza misma del Estado. Algunos autores hablan del Estado como si fuera un gran ente no humano, una gigantesca máquina devoradora de hombres. Por ejemplo, José Ortega y Gasset dijo que el Estado se había convertido en «una máquina cuya existencia y mantenimiento dependen de la vitalidad circundante que la mantenga [...] después de chupar el tuétano a la sociedad». Pero para bien o para mal el Estado es algo humano en sí mismo: se trata simplemente del grupo de personas que ejercen la autoridad legal.⁶

5. James E. Alt y K. Alec Chrystal, *Political economics*, University of California Press, Berkeley, 1983, pp. 190, 243. En un reciente estudio econométrico, David Lowery y William D. Berry sometieron a prueba nueve explicaciones diferentes del crecimiento del gasto público en el Estados Unidos de posguerra y descubrieron que, consideradas de modo separado, sólo una «recibió un grado mínimo de respaldo» e incluso ésa, debido a problemas econométricos en el test, era cuestionable. «The growth of Government in the United States: An empirical assessment of competing explanations», *American Journal of Political Science*, 27 (nov. 1983), pp. 665-694 (cita de la p. 686).

6. José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, *Revista de Occidente*, Madrid, 1929. Ortega y Gasset admite (p. 204) que «al fin y al cabo, el Estado se compone aún de los hombres de aquella sociedad» para unas líneas más abajo escribir «a esto lleva el intervencionismo del Estado: el pueblo se convierte en carne y pasta que alimentan el mero

Considerar al Estado como un Gran Artefacto No Humano, distinto y diferenciado de la gente, refuerza caracterizaciones erróneas de lo que hace o deja de hacer el sector público. Los aparatos del Estado no pueden sobrevivir sin el sustento y el apoyo, o al menos sin la tolerancia, de la gente que no forma parte de la administración. Hay, además, circulación, de manera que hay gente que gobierna o es gobernada en distintos momentos. El Gobierno americano incluye varios niveles —federal, estatal, local, y mixto—. El número de entidades públicas desmiente que el Estado sea una institución coherente. Hay más de ochenta mil organismos distintos en Estados Unidos hoy en día, y de éstos, más de sesenta mil tienen poder tributario.⁷ Huelga decir que quienes están al frente de todos estos entes públicos no comparten un único propósito. Los conflictos dentro del entramado público pueden ser tan comunes y significativos como los conflictos entre los gobernantes y los gobernados.⁸ En el

artefacto y máquina que es el Estado». (El autor cita de la edición en inglés: *The revolt of the masses*, Norton, Nueva York, 1957, pp. 119-121, *N. de la t.*). Estoy de acuerdo con John R. Commons cuando dice que «el funcionario-en-acción [...] supone el Estado-en-acción [...] mientras que las relaciones legales [...] son declaraciones formales de ideales, deseos y esperanzas que pueden o no materializarse cuando el funcionario actúa». *Legal foundations of capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison, 1959, p. 123.

7. Thomas R. Dye y L. Harmon Zeigler, *The irony of democracy: an uncommon introduction to American politics*, Duxbury Press, 5.^a ed., Monterey (California), 1981, pp. 327, 431; Graham K. Wilson, *Interest groups in the United States*, Clarendon Press, Oxford, 1981, pp. 132-133.

8. Dos estudios pormenorizados (y muy partidistas) de luchas intestinas en el seno del Gobierno son: Paul Craig Roberts, *The supply-side*

enorme y fragmentado dominio de la autoridad pública, nadie puede imponer su voluntad por las bravas: las políticas públicas son el resultado de negociaciones, renuncias, tratos y tiras y aflojas. Debemos recordar que el Estado en Estados Unidos no es ni nunca ha sido un Gran Artefacto No Humano, sino muchas instituciones humanas coexistentes, de función, alcance y autoridad variadas.⁹ Mi motivación para escribir este libro es principalmente la preocupación por la expansión del poder que ejercen en el ámbito legislativo, ejecutivo, administrativo y judicial aquellas personas que forman el Gobierno federal. Pero se debe recordar que el crecimiento del Estado federal es sólo una parte de la historia del crecimiento del Estado.

Explicaciones del crecimiento del Estado

Modernización

Leyendo entre líneas en muchas obras clásicas encontramos la Hipótesis de la Modernización. Sostiene que una economía moderna, industrial y urbana requiere un Esta-

revolution: an insider's account of policymaking in Washington, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1984; y David A. Stockman, *The triumph of politics: how the Reagan revolution failed*, Harper & Row, Nueva York, 1986.

9. Eric A. Nordlinger, *On the autonomy of the democratic State*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1981, p. 15; Lance T. LeLoup, *Budgetary politics*, King's Court Communications, Brunswick (Ohio), 1980, p. 21.

do activo y extenso; el *laissez faire* es inconcebible a finales del siglo xx. El atractivo retórico de esta teoría reside en señalar lo absurdo de seguir yendo en coche de caballos en plena era espacial. Sin embargo, esta retórica sigue sin constituir una explicación de la necesidad de un Estado grande.

Los adeptos de la Hipótesis de la Modernización en ocasiones argumentan que la economía moderna es tan compleja que, por fuerza, debe contar con una actividad gubernamental considerable. «Que la vida moderna, con su complejidad e interconexión, necesita esta extensión del poder del Estado», insiste Calvin Hoover, «no es algo menos cierto por el hecho de ser un cliché hartamente conocido».¹⁰ Nadie niega que la economía se ha vuelto más complicada. Han proliferado nuevos productos, tecnologías e industrias. La población ha crecido y se ha concentrado en las zonas urbanas. Los movimientos internacionales e interregionales de bienes, dinero e instrumentos financieros se han multiplicado. El aumento de la especialización hace

10. Calvin B. Hoover, *The economy, liberty, and the State*, Twentieth Century Fund, New York, 1959, p. 373. Haciéndose eco de esta fórmula, Morton Keller ha declarado: «una economía compleja y en constante cambio requiere un sistema regulador denso y dinámico». Véase «The pluralist State: American economic regulation in comparative perspective, 1900-1930» en Thomas K. McCraw (ed.), *Regulation in perspective: historical essays*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1981, p. 94. Entre los economistas, la hipótesis de la modernización suele aparecer bajo la forma de la Ley de Wagner. Para una crítica sensata de esta vaga noción, véase Alan T. Peacock y Jack Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton (Nueva Jersey), 1961, pp. 16-20, 24-28.

que los individuos sean menos autosuficientes, más dependiente de una vasta red de intercambios.

Sin embargo, del hecho de que los asuntos económicos sean más complejos no se desprende necesariamente que para coordinarlos de forma efectiva sea necesario un mayor papel director de los Estados. Muchos economistas, desde Adam Smith en el siglo XVIII a Friedrich Hayek en el XX, han argumentado que un mercado abierto es el sistema más eficaz de coordinación socioeconómica, el único que recibe y responde sistemáticamente a las señales siempre cambiantes que transmiten millones de consumidores y productores.¹¹ Este argumento desafía la Hipótesis de la Modernización: mientras que el Estado podría ser capaz de coordinar las actividades económicas en una economía simple, nunca podría hacerlo con éxito en una economía compleja. La escasez artificial y las líneas de gasolina de Estados Unidos en los años setenta, sin mencionar la frustración crónica de los consumidores en los países socialistas, dan fuerza al argumento de los críticos.

11. Adam Smith, *An inquiry into the Nature and causes of the wealth of nations*, Modern Library, Nueva York, 1937; F. A. Hayek, *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy, Vol. I. Rules and Order*, University of Chicago Press, Chicago, 1973, pp. 35-54, esp. pp. 50-51. También Thomas Sowell, *Knowledge and decisions*, Basic Books, Nueva York, 1980, esp. pp. 214-223; Israel M. Kirzner, «Economic planning and the knowledge problem», *Cato Journal*, 4 (otoño de 1984), pp. 407-418. A modo de comparación, véase Leonid Hurwicz, «Economic planning and the knowledge problem: a comment», *Cato Journal*, 4 (otoño de 1984), pp. 419-425.

El modo de operar de una economía de mercado evidentemente depende del carácter y la profundidad de la competencia que la espolea. Algunos observadores creen que la emergencia de la gran empresa a finales del siglo XIX alteró profundamente la competencia económica y marcó el inicio de una nueva era. «Este paso de la competencia al monopolio», escribió Lenin en 1916, «es uno de los fenómenos más importantes —si no el que más— de la economía capitalista moderna». Aceptando esta afirmación, podría interpretarse que el crecimiento del Estado a finales del siglo XIX y a principios del XX fue una reacción de la población, mediante el desarrollo de un «poder compensatorio», para frenar las subidas de precios, caídas de la producción y distorsiones en la distribución que las grandes empresas habrían promovido al no verse sujetas a regulaciones. Como ejemplo podemos citar la aprobación de leyes antimonopolio y la creación de la Comisión Federal de Comercio y las diversas comisiones reguladoras específicas para determinados sectores, como la Comisión de Comercio Interestatal y la Comisión Federal de Comunicaciones. En resumen, según esta interpretación, la modernización económica fortaleció el poder de los monopolios privados y, para mantener a raya los efectos perniciosos de este poder, el Estado aumentó a su vez el suyo.¹²

12. Esta tesis es desarrollada por John Kenneth Galbraith, *American capitalism: the concept of countervailing power*, Houghton Mifflin, 2.^a ed., Boston, 1956, esp. pp. 135-153. La frase de Lenin proviene de *Imperialism: the highest stage of capitalism*, International Publishers, Nueva York, 1939, p. 17.

Esta explicación presenta fallos tanto en la teoría como en la práctica. A finales del siglo XIX y principios del XX, se crearon muchas grandes empresas y hubo fusiones que resultaron en gigantes industriales como la United States Steel, American Tobacco y la International Harvester. Pero nadie ha demostrado que la economía en su conjunto fuera sustancialmente menos competitiva. Ni siquiera en sectores económicos específicos, ni la creación de grandes empresas ni los altos índices de concentración industrial conllevan necesariamente ausencia de competencia efectiva. Es seguro que los fundadores de grandes empresas aspiraban al monopolio del poder y ganancias, pero raramente lo consiguieron a largo plazo. Las características definitorias de la competencia son dinámicas —principalmente innovación tecnológica y organizativa—, y bajo condiciones de competencia dinámica ni el tamaño de una empresa ni la alta concentración de una industria representan una amenaza grave para el bienestar de la población.¹³ Es más, a pesar de que los analistas del poder monopolístico centran su atención casi en exclusiva en la industria, este sector no es ni el único ni el más «dominante» o «estratégico». En otros sectores —en la venta al por mayor y al por menor,

13. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, socialism, and democracy*, 3.ª ed., Harper & Row, Nueva York, 1950, pp. 81-106; Israel M. Kirzner, *Competition and entrepreneurship*, University of Chicago Press, Chicago, 1973, esp. pp. 125-131. También Thomas K. McCraw, "Rethinking the trust question," en Thomas K. McCraw (ed.), *Regulation in perspective*, pp. 1-24. J. R. T. Hughes me ha sugerido que incluso si la amenaza que suponen realmente las grandes empresas no fuera genuina, la gente podría temerla (erróneamente) y, por tanto, haber buscado protección gubernamental frente a ellas.

por ejemplo— la competencia aumentó de forma innegable en las décadas anterior y posterior al cambio de siglo. Pensemos en cuántos bastiones locales de poder monopolístico fueron derribados cuando grandes distribuidores como Sears, Roebuck & Company y Montgomery Ward empezaron a vender por correo. En muchos sectores, la tendencia monopolística de las grandes empresas que se concentraban en grupos industriales la frenaron competidores internacionales, ya fueran reales o potenciales.

Además, la actuación del Estado ha tendido más a proteger a los competidores débiles que a garantizar una competencia sólida. Éste ha sido históricamente el cariz de las actuaciones de la FTC (Comisión Federal de Comercio) y de muchas otras comisiones reguladoras específicas para cada sector. En palabras de George Stigler, «la regulación y la competencia son amigas retóricas y enemigas mortales: en la puerta de todas las agencias reguladoras, salvo dos, debería haber un cartel que rezara: “No se admite competencia”. En la puerta de la Comisión Federal de Comercio se debería anunciar “Competencia por la puerta trasera”, y en la de la División Antimonopolio (*Antitrust Division*), “Monopolio sólo con cita previa”». ¹⁴ Los organismos regulado-

14. George J. Stigler, *The citizen and the State: essays on regulation*, University of Chicago Press, Chicago, 1975, p. 183. Para un examen de estudios variados sobre programas regulatorios, véase Thomas K. McCraw, «Regulation in America: a review article», *Business History Review*, 49 (verano de 1975), pp. 159-183; y Bernard H. Siegan, *Economic liberties and the Constitution*, University of Chicago Press, Chicago, 1980, pp. 283-303. En «Rethinking the trust question» McCraw concluye (p. 55) que «la regulación económica ha sido típicamente no aliada sino enemiga de la competición».

res del Estado han creado o apoyado monopolios privados en mayor número que los han limitado o debilitado. Éste es exactamente el resultado que muchos deseaban obtener de la regulación gubernamental, aunque habría sido políticamente incorrecto admitirlo en público. El único punto de acuerdo entre los historiadores de la regulación es que «las políticas reguladoras implicaban una compleja y enmarañada lucha entre grupos de interés diametralmente opuestos, en la que cada grupo utilizaba la maquinaria del Estado siempre que podía, para servir a objetivos particulares y mayormente desvinculados del “interés público”, excepto en un sentido táctico».¹⁵ Pero las actividades antimonopolio y la regulación de la entrada, precios y servicios dentro de cada sector, cualquiera que sea su motivación y sus resultados, constituyen tan sólo una pequeña parte de las múltiples actuaciones del Estado moderno.

Los argumentos a favor de la Hipótesis de la Modernización en ocasiones conceden gran importancia al aumento de la población. Una alta densidad de población inevitablemente crea costes indirectos que los economistas llaman «externalidades negativas»; los terceros no quieren compartir los costes de las acciones de otros. La contaminación del aire o del agua son ejemplos conocidos. Si el ordenamiento jurídico falla a la hora de delimitar y proteger el derecho de propiedad privada sobre todos los recursos valiosos, incluidos el aire y el agua, entonces las externalidades negativas pueden conllevar patrones de producción y uso de recursos ineficientes en el libre mercado. Por

15. McCraw, «Regulation in America», p. 171.

ejemplo, el humo de la chimenea de tu fábrica puede ensuciar la ropa que cuelga de mi tendedero, pero yo no tengo manera de hacerte pagar los daños ni tampoco puedo limitar o prevenir nuevas emisiones. Desde un punto de vista social, la actividad de tu fábrica es abusiva porque una parte de su verdadero coste de operación se traslada sin consentimiento o compensación a personas ajenas a su actividad como yo, que no tenemos voz ni voto en las decisiones sobre su funcionamiento.

Es posible que la regulación pública pueda mejorar estas condiciones. El que históricamente lo haya hecho o no ha dependido de cómo el Gobierno enfoca y ejecuta sus reglamentos, lo que determina en parte el coste y el beneficio de sus intervenciones. Los defensores de la Hipótesis de la Modernización dan por sentado que las externalidades negativas son habituales y relevantes, que gran parte de la actividad pública ha pretendido corregir tales externalidades y que estas intervenciones han sido habitualmente exitosas a la hora de establecer un patrón más eficiente de uso de los recursos. Cada una de estas suposiciones puede ser cuestionada. Algunos economistas dudan de que el Gobierno pueda o vaya a gestionar con éxito las externalidades. Como dijo Leland Yeager, el sector público en sí mismo es «el paradigma de sector en el que los decisores *no* tienen en cuenta todos los costes ni todos los beneficios de cada actividad».¹⁶

16. Leland B. Yeager, «Is there a bias toward over regulation?», en Tibor R. Machan y M. Bruce Johnson (eds.), *Rights and regulation: ethical, political, and economic issues*, Ballinger, Cambridge (Massachusetts), 1983, p. 125.

Sin duda, ha habido intervenciones estatales que buscaban rectificar los efectos de externalidades negativas importantes. Los reglamentos de salud pública son los ejemplos más convincentes. No hay duda de que las enfermedades contagiosas generan costes externos: históricamente han provocado daños tremendos, y los reglamentos en materia de salud pública del Gobierno tradicionalmente se han encaminado y puesto en práctica para obtener contextos más eficientes.¹⁷ En las últimas décadas, las leyes anticontaminación y las oficinas que velan por la aplicación de estas leyes, como la Agencia de Protección Ambiental, dan una medida de la lucha del Estado contra las externalidades negativas, si bien el marco y la aplicación de los reglamentos medioambientales, cuando se toman en cuenta todos sus costes y beneficios, plantean dudas sobre su intención y su éxito.¹⁸

Resumiendo, la Hipótesis de la Modernización tiene méritos, pero no demasiados, a la hora de explicar el surgimiento del Estado intervencionista. La regulación de la competencia industrial, la salud pública y las externalidades ambientales son sólo una pequeña parte de todo lo que

17. Edward Meeker, «The social rate of return on investment in public health, 1880-1910», *Journal of Economic History*, 34 (jun. de 1974), p. 392-431; Robert Higgs, *The transformation of the American economy, 1865-1914: an essay in interpretation*, Wiley, Nueva York, pp. 67-72; *idem*, «Cycles and Trends of Mortality in 18 Large American Cities, 1871-1900», *Explorations in Economic History*, 16 (oct. 1979), pp. 396-398.

18. Murray L. Weidenbaum, *Business, government, and the public*, Prentice-Hall, 2.^a ed., Englewood Cliffs (Nueva Jersey), 1981, pp. 92-113; Douglas F. Greer, *Business, government, and society*, Macmillan, Nueva York, 1983, pp. 463-489.

hacen los Estados modernos. La mayoría de las actividades públicas no están directamente relacionadas con la creciente complejidad de la economía, con garantizar la competencia o con los costes indirectos de que la población tienda a concentrarse.¹⁹ La Hipótesis de la Modernización es poco esclarecedora en el ámbito federal, que es justamente donde la expansión del sector público ha sido más llamativa en el siglo xx.

Bienes públicos

La noción de bienes públicos también implica no exclusividad o efectos indirectos. En la teoría económica, un «bien público» no es necesariamente un bien suministrado por el Estado. Lo que lo define es más bien la peculiaridad de no ser rival ni excluyente en su consumo: su disfrute por parte de un consumidor no reduce su disponibilidad para el disfrute de otros. Una vez que el bien público se ha producido, su uso no trae ningún coste marginal, porque su disfrute por parte de usuarios adicionales no requiere sacrificar otras alternativas. El ejemplo que nos es más fami-

19. Thomas E. Borchering, «The sources of growth of public expenditures in the United States, 1902-1970», en Thomas E. Borchering (ed.), *Budgets and bureaucrats: the sources of government growth*, Duke University Press, Durham (Carolina del Norte), 1977, p. 53; William A. Niskanen, «The growth of government», *Cato Policy Report*, 7 (jul.-ago. de 1985), pp. 8-10; Edgar K. Browning y Jacqueline M. Browning, *Public finance and the price system*, Macmillan, 2.^a ed., Nueva York, 1983, pp. 93, 98. También las fuentes citadas en la nota 3, especialmente las «guías útiles».

liar es la defensa nacional. Todos los ciudadanos de un territorio comparten por igual el beneficio de una mayor protección por parte del Estado, frente a una agresión externa. Mi mejor protección no conlleva una disminución de la protección de ningún otro ciudadano.²⁰

El problema que presentan los bienes públicos es que, dado que todos los consumidores comparten sus beneficios, cada uno de ellos tiene incentivos para no pagar por ellos. Es decir, cada consumidor se ve tentado a ser un gorrón o *free rider*.²¹ En lo que respecta a los bienes privados, los consumidores que no pagan no pueden disfrutarlos, porque quienes sí los pagan pueden excluir a otros de participar en sus beneficios. Sin embargo, en el caso de algunos bienes públicos, la exclusión de los beneficiarios que

20. Debido a que la defensa nacional ejemplifica a menudo el concepto de bien público, está bien hacer notar que «el gasto en defensa también confiere beneficios privados en un monto significativo, y que esas consideraciones a menudo opacan el debate relativo a la defensa como bien público [...]. La cantidad de gasto en defensa no se traduce en un cierto nivel de capacidad. Pero mientras arroje beneficios privados sustanciales, habrá una fuerte presión para incrementar las partidas» (LeLoup, *Budgetary politics*, pp. 253, 255). Milton y Rose Friedman han observado que «el triángulo de acero —en este caso compuesto por el Pentágono, los contratistas de defensa y los pertinentes congresistas— es tan poderoso en el ámbito militar como lo es en el civil» (Milton Friedman y Rose Friedman, *Tyranny of the Status Quo*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1984, p. 78).

21. El término *free rider* se refiere a un tipo de persona que no paga impuestos pero se aprovecha de los beneficios generados por el suministro del bien o servicio público financiado con partidas de gasto público, una categoría muy extendida en la literatura económica de Estados Unidos. En español se suele hablar del «problema del parásito o del gorrón» o en ocasiones también del «usuario gratuito». (*N. de la t.*)

no pagan resulta imposible o prohibitivamente costosa. Cuando se disuade a los enemigos extranjeros de agredir a Estados Unidos, todas las personas del país reciben la protección por igual, no es posible que algunas personas queden excluidas. Nadie contribuiría, o no lo haría significativamente, para garantizar la provisión de un bien público no excluyente en el mercado. Y si todo el mundo, con la esperanza de beneficiarse sin coste, se abstiene de pagar, el bien no se puede proveer.

El Estado puede eludir este problema, típicamente llamado «dilema del gorrón». La solución consiste en gravar con impuestos a todos —o a un número suficiente de— los beneficiarios del bien público, para obtener los fondos con los que pagarlo. Pero incluso después de que el Estado intervenga, la cuestión sigue siendo espinosa, porque el procedimiento para determinar la cantidad y el reparto de la carga fiscal no es claro ni sencillo. En la práctica, el proceso político determina cuánto se proporciona y cómo se reparten los costes entre los ciudadanos.²²

La Hipótesis de los Bienes Públicos sostiene que durante el siglo xx los costes de producción de los bienes públicos no rivales ni excluyentes —sobre todo la defensa nacional y la tecnología de la guerra— aumentaron y, dado que el Es-

22. Browning and Browning, *Public finance*, pp. 29-34, 42-44, 49-50; Joseph P. Kalt, «Public goods and the theory of government», *Cato Journal*, 1 (otoño de 1981), pp. 565-584; Russell D. Roberts, «A taxonomy of public provision», *Public Choice*, 47 (1985), pp. 267-303. A modo de comparación, E. C. Pasour Jr., «The free rider as a basis for government intervention», *Journal of Libertarian Studies*, 5 (otoño de 1981), pp. 453-464.

tado es el único que puede garantizar la producción de estos bienes, el Estado, a su vez, hubo de crecer. Este argumento tiene un mérito considerable, sobre todo en lo que refiere al Gobierno federal, en el que se centraliza la provisión de la defensa nacional. Ciertamente el siglo xx fue testigo de una gran inestabilidad y hostilidad internacional. Dos guerras mundiales, una gran cantidad de conflictos internacionales y la Guerra Fría elevaron la demanda de servicios a los establecimientos militares, mucho más que en el siglo xix. En paralelo, el desarrollo de tecnología militar moderna encareció la producción de la seguridad nacional. A partir de la Segunda Guerra Mundial, la carrera armamentística supuso que la seguridad nacional no pudiera garantizarse de forma estable, puesto que cada ronda de acción-reacción alteraba los requisitos para una disuasión eficaz.

A pesar de su pertinencia, la Hipótesis de los Bienes Públicos ofrece tan sólo una explicación parcial del crecimiento del Estado. Incluso en el ámbito federal, la mayoría de los gastos públicos no guardan relación directa con la defensa nacional. No tienen relación con la defensa nacional u otros bienes públicos no excluyentes el gasto masivo en pensiones de jubilación, las prestaciones por desempleo, la vivienda pública, la formación laboral, la atención médica, los subsidios agrícolas o los comedores escolares, entre otras muchas cuestiones, por no mencionar las endiabladas normativas sobre cualquier cosa, desde los tejidos para los pijamas para niños hasta los contratos de futuros de materias primas.

El estado del bienestar

Estados Unidos no sólo ha ampliado el alcance del Estado, también ha desarrollado un estado del bienestar. Se podría recurrir a una variante de la Hipótesis de la Modernización para explicar este aspecto de la ampliación del Estado. El crecimiento económico y la consiguiente transformación socioeconómica han conducido, por vías distintas y a menudo indirectas, a reducir el papel que desempeñaban en el terreno de los servicios sociales instituciones privadas como la familia, las religiones y las organizaciones de voluntariado. Victor Fuchs argumenta que «los frutos del sistema de mercado —ciencia, tecnología, urbanización, prosperidad— han socavado las instituciones sobre las que anteriormente reposaba el orden social. «Con el declive de la familia y la religión se evidencia la incapacidad del sistema de mercado para cubrir esas necesidades, y el Estado corre a rellenar el vacío.» Un Estado más grande acaba siendo un «sustituto de la familia o la religión y la principal institución asistencial para quienes afrontan dificultades económicas o sociales».²³ Sin duda, los servicios sociales públicos han sustituido ampliamente a los servicios sociales privados. Pero las observaciones de Fuchs se quedan cortas al no explorar exactamente cómo se ha efectuado esta sustitución de largo alcance. Es preciso saber quién se beneficia y quién paga, cuánto y de qué manera.

23. Victor R. Fuchs, «The economics of health in a post-industrial society», *Public Interest* (verano de 1979), pp. 13, 19. Para variaciones provocadoras sobre el mismo tema, véase Robert Nisbet, *Twilight of authority*, Oxford University Press, Nueva York, 1975, esp. pp. 230-287.