

**CARLOS RODRÍGUEZ BRAUN**



**LA**  
**CULTURA**  
**DE LA**  
**LIBERTAD**

**EL PODER  
TRANSFORMADOR  
DEL LIBERALISMO**



# Índice

<b>Introducción</b> .....	7
<b>1. El papel del Estado y el Estado real</b> .....	11
Claves y fantasías sobre límites .....	12
Los economistas y el Estado en la democracia liberal.....	15
Los pioneros en el análisis del Estado real .....	17
El Estado cambiante.....	19
Frenos y contrapesos propios.....	21
Conclusión: valores y objetividad.....	24
<b>2. Periodismo, empresa y economía en <i>The Newsroom</i></b> ....	27
Películas.....	29
Las otras series .....	30
<b>3. César sin cesar</b> .....	53
Orígenes libres.....	53
Liberalismo y patrón oro.....	55
Leviatán desencadenado.....	56
Criptomonedas .....	57
Conclusión .....	60
<b>4. Sobre la desigualdad</b> .....	61
Desigualdad de qué.....	62
El anhelo humano .....	64
Quién merece qué .....	67
Desigualdad en España .....	69
Desigualdad en el mundo.....	70

Desigualdad y crecimiento.....	71
Los que viven por sus manos.....	73
Sección de oportunidades .....	74
De Di Stéfano a Ronaldo.....	76
Ganadores y perdedores.....	77
Riqueza y poder .....	78
Contra los pobres .....	80
La fuerza de la envidia.....	81
Salvar el capitalismo .....	82
Salvar la democracia.....	84
Desigualdad y Estado .....	85
Alarmistas igualitarios.....	87
Empresarios y trabajadores.....	89
Y cómo es él .....	90
De Podemos a Procusto.....	91
<b>5. Puviani, Smith y los impuestos</b> .....	95
Introducción.....	95
Puviani y la <i>illusione finanziaria</i> .....	96
Puviani sobre Smith y los impuestos.....	99
Puviani socialista.....	102
Conclusión .....	103
<b>6. La fiesta y la fatal arrogancia</b> .....	105
<b>7. Cuadrar el círculo: legados de la Guerra Fría</b> .....	109
Introducción.....	109
Los Chicago Boys .....	110
La economía de la tercera vía.....	114
<b>8. Competencia, fiscalidad y política</b> .....	117
<b>9. Smith y Marivaux</b> .....	123
<b>10. Venerable síntesis liberal: los Diez Mandamientos</b> .....	127
Anexo. Liberalismo, gracias a Dios.....	135
<b>Notas</b> .....	141
<b>Bibliografía</b> .....	143
<b>Índice onomástico</b> .....	157
<b>Índice temático</b> .....	161

# Introducción

The logo for LID Editorial is a square with a pink border. Inside the square, there is a stylized graphic of two birds or angels facing each other, with their wings spread. Below the graphic, the letters 'LID' are written in a large, bold, pink font.

El presente libro, que prosigue en la línea de las dos entregas de *Diez ensayos liberales*, publicados también por LID Editorial, defiende la cultura de la libertad.

Lo hace desde la mayor latitud que admite la palabra *cultura* en nuestra lengua, desde los conocimientos científicos hasta las tradiciones, desde el juicio crítico hasta las artes, desde los valores, las costumbres y los modos de vida hasta el culto religioso.

Así, los ensayos que componen este volumen versan sobre Iglesia y periodismo, sobre toros y política, sobre desigualdad y literatura. Y no se centran en cuestiones económicas, como sucede a menudo con los textos liberales, en lo que constituye, a mi juicio, una errada distorsión de la cultura de la libertad, que nunca cabe estrechar exclusiva ni primordialmente dentro de los márgenes de la economía.

Hace más de treinta años, mi maestro Pedro Schwartz organizó en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander un seminario sobre Karl R. Popper cuyas ponencias publicamos después (Schwartz *et al.*, 1993). La peculiaridad del seminario fue que contó con la presencia y participación del propio Popper, con el

que los amigos y discípulos de Pedro tuvimos la oportunidad de conversar a lo largo de una fértil semana.

Siempre recuerdo la irónica y sabia respuesta del filósofo liberal austriaco cuando le preguntamos qué le parecía que la libertad fuera tan buena para la economía. Sonrió y respondió: «Esa es una muy feliz coincidencia».

Aparentemente, es un craso error. Los sistemas menos liberales (el fascismo, el socialismo, el comunismo) no son capaces de fomentar el crecimiento económico y de elevar el nivel de vida de sus sufridos súbditos. Por el contrario, allí donde existe relativamente más libertad, también existe más prosperidad. Esto no puede ser fruto del azar. Parece razonable pensar que la libertad —como la paz y la justicia— está íntimamente ligada a factores institucionales que inciden en el desarrollo económico, como la propiedad privada, los contratos, el comercio, el progreso técnico y los incentivos a la iniciativa y la laboriosidad. Muchos de estos factores, o todos, se ven limitados si la libertad resulta restringida. No es por casualidad que los mismos cubanos que malviven en La Habana progresen en Miami, que en la Alemania comunista se viviera mucho peor que en la Alemania libre ni que el hambre se haya enseñoreado del norte de Corea y no del sur. Pero, entonces, ¿estaba acaso chocheando Popper cuando habló de la libertad y el bienestar como *a very happy coincidence*?

Él mismo dio la respuesta con dos ideas: el recelo ante la soberbia historicista y la valoración suprema de la libertad.

En su libro de 1935, *La miseria del historicismo*, Popper refutó un ingrediente habitual del antiliberalismo: su pretensión de conocer la historia (Popper 1981). Marx reivindicó haber desvelado las leyes de la historia —nada menos—, y desde entonces los antiliberales han compartido su fatal arrogancia, que diría Hayek. No por nada se autodenominan *progresistas*: suponen que donde están ellos está el progreso. La hostilidad al liberalismo basada en la presunción historicista, por cierto, no es únicamente de izquierdas, Fidel Castro dijo: «La historia me absolverá», pero antes lo había dicho Adolf Hitler.

Popper rechaza este sueño y plantea una alternativa más realista y templada: no sabemos hacia dónde va la historia, y dada esta inerradicable debilidad de nuestro conocimiento, debemos actuar con modestia y cautela, no como actúan —por volver a citar a Hayek— los socialistas de todos los partidos. La libertad parece ser buena para la economía, pero somos todos ignorantes que perseguimos a tientas la verdad sin estar nunca seguros de haberla alcanzado en una *Búsqueda sin término*, como tituló Popper su autobiografía intelectual (Popper 2011).

¿Y si no fuera la libertad buena para la economía? ¿Y si se tratara realmente de una pura coincidencia? ¿Y si lo económicamente óptimo fuera la esclavitud? Popper responde con la segunda idea.

En *La sociedad abierta y sus enemigos*, de 1945, realiza un elogio de la libertad como conviene que se haga: por ella misma (Popper 1998). No estoy diciendo que haya sido un liberal impecable (véanse sus deficiencias en Jasay 1993). Lo que digo es que defendía la libertad por ser un valor en sí mismo, no con una visión consecuencialista o teleológica. Esta es una buena lección para los liberales que creen que la economía es la prueba definitiva de su doctrina.

Pondré un ejemplo para ilustrar el peligro de esta noción ingenua. Acabamos de mencionar a Castro y a Hitler: ¿es que alguien sería capaz de aplaudir o disculpar sus tiranías criminales con el argumento de que bajo esos Gobiernos se construyeron excelentes autopistas, mejoró la educación o disminuyó la pobreza? No cabe aplicar ese razonamiento ni bajo dictaduras ni fuera de ellas, porque lo que importa más que nada es la libertad y no los efectos económicos de su vigencia o eliminación.

Una de las frases más famosas, y más siniestras, que se han pronunciado nunca sobre el propósito de la libertad es la que le dijo Lenin al socialista español Fernando de los Ríos cuando este lo visitó en 1920 y le preguntó cuándo llegaría la libertad a Rusia. Ya habían comenzado las matanzas y los campos de concentración, tan característicos del comunismo, y también se apreciaba su principal seña de identidad en el terreno económico: la miseria de los trabajadores.

La respuesta de Lenin empezó así: «Nosotros nunca hemos hablado de libertad, sino de dictadura del proletariado». Siguen unas palabras análogamente escalofriantes sobre la represión de los agricultores, es decir, de la mayoría de la población, e incluso una desopilante proclamación inflacionaria: «Necesitamos seguir emitiendo billetes, lo cual para nosotros no ofrece dificultad alguna, pues disponemos de papel». Y termina con su frase más recordada: «El problema para nosotros no es de libertad, pues respecto a esta siempre preguntamos: ¿libertad para qué?» (Ríos 1997, págs. 52-53).

Estas palabras son tan brutales que los socialistas de todos los partidos han intentado disfrazarlas con sus típicas excusas que procuran difuminar la cuestión con una estrategia finalista. Así, nos aseguran que no se puede ser libre con el objetivo de explotar al trabajador, por ejemplo, o para provocar hambre o para dañar el medioambiente. Es un truco muy viejo y burdo. La explotación, el hambre y los desastres ecológicos no están asociados principalmente a la libertad sino a su supresión. Nadie ha explotado más a los trabajadores que los comunistas, y nadie ha perpetrado más daños ecológicos que ellos. En cuanto al hambre, un porcentaje importante de los millones de trabajadores que han muerto en las dictaduras socialistas murieron de hambre. Como apuntó el premio nobel de economía, Amartya Sen, el hambre no es consecuencia de la falta de comida sino de la falta de libertad, característica de los regímenes que prometen al pueblo «el paraíso en la otra esquina», como diría Mario Vargas Llosa, pero suelen desembocar en inicuas tiranías (Vargas Llosa 2003 y 2017).

La esencia de la cultura de la libertad, por tanto, es que la libertad no ha de ser propiciada y defendida por sus benéficos efectos económicos, aunque los tenga.

La libertad es buena de por sí, es buena por sí misma, independientemente de sus consecuencias.

Porque la libertad no es un medio. La libertad es un fin.

# 1. El papel del Estado y el Estado real<sup>1</sup>



Desde los más remotos albores del pensamiento político y económico hasta nuestros días los esfuerzos para determinar cuál debe ser el papel del poder o del Estado han sido mucho más copiosos que los dirigidos a entender cómo es en realidad.

En este ensayo nos concentraremos en dicho empeño minoritario, más positivo que normativo, y en el cual la *scuola di scienza delle finanze* de los economistas y hacendistas italianos de finales del siglo XIX y comienzos del XX, realizó relevantes aportaciones, que en parte fueron más tarde recogidas por la escuela de la elección pública.

Daremos en primer lugar un vistazo al problema fundamental de la visión normativa sobre el papel del Estado, a saber, que al Estado se le suelen interponer fronteras que él mismo tiende a infringir. Seguiremos a continuación con algunas consideraciones sobre el Estado real, para concluir señalando la conveniencia de un análisis objetivo de la política, y subrayando que dicho análisis revela que el Estado nunca ha sido un ente petrificado, ni mucho menos

el perfecto ángel que saludan unos o el igualmente perfecto demonio que temen otros, sino que posee una dinámica propia, exclusiva de su poder, cuya ponderación permite en alguna medida comprender sus acciones pasadas y anticipar las futuras.

## Claves y fantasías sobre límites

La clave del moderno Estado de derecho, lo que lo convierte en un hito en la historia de la humanidad, es la insólita idea de que el poder debe estar limitado *de iure*. Por supuesto, el poder siempre lo estuvo *de facto*, no solamente por circunstancias naturales o físicas, sino por la existencia de otros poderes que le hacían de contrapeso, como típicamente fueron los poderes vecinos (pueblos, tribus, señores, reinos) o la Iglesia. El avance del Estado de derecho estriba en que esa limitación debía estar plasmada en normas consagradas de manera pública y transparente que contuvieran al poder para salvaguardar lo que a partir de la modernidad se convirtió en el principal objetivo político: la libertad y los bienes de los súbditos del Estado.

A esta extraña noción se le fueron hilvanando otras que nos han conducido a la actual democracia llamada *liberal*, como los derechos humanos, empezando por la vida, la libertad y la propiedad; la separación de poderes y la igualdad de todos ante la ley. Sobre la base de un contrato social, mediante el cual los ciudadanos aceptamos libremente crear un nuevo Estado limitado por nuestro consenso y el respeto a nuestros derechos, se coronó el edificio político con unos solemnes documentos jurídicos supremos, paradigmas del liberalismo clásico: las constituciones.

Impecable en su argumentación teórica y en sus principios políticos y morales, sin embargo, la notable idea liberal de la limitación del poder se plasmó en la práctica en un poder que no ha dejado de crecer, alcanzando los Estados una dimensión inédita, en un tiempo en el que no cabe aducir que su crecimiento se debió a usurpaciones

de gobiernos tiránicos, puesto que se produjo en un entorno de continuada ampliación de la democracia.

Es evidente, pues, que los límites no han funcionado. Y no es un tema solo de épocas recientes, aunque por supuesto tenemos una infinidad de ejemplos de su quebrantamiento hasta fechas muy cercanas. Hace más de un siglo, cuando las autoridades estadounidenses establecieron el *income tax*, el impuesto sobre la renta, comprobaron que no era posible aplicar el gravamen, puesto que chocaba con la Constitución que, efectivamente, lo prohibía. Teníamos allí, por tanto, un ejemplo claro de los límites liberales ante el poder.

El resultado fue, empero, como es bien sabido, que los representantes estadounidenses modificaron la Constitución con la decimosexta enmienda, ratificada en 1913, que dice: «El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de que provengan, sin prorratearlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento». Y el pueblo de los Estados Unidos, con su bella Constitución liberal, ha pagado y ha pagado, cada vez más, el *income tax* desde entonces hasta hoy.

Con el paso de los años, además, no fue menester siquiera enmendar las sucesivas cartas magnas que fueron promulgadas en todo el mundo, porque ellas mismas impulsaron la expansión del poder político más allá de cualquier demarcación conocida en el pasado.

Si los pensadores políticos de cualquier signo o época fueran resucitados y traídos a nuestro tiempo, y comprobaran que la presión fiscal supera el 30 % del PIB en la práctica totalidad de los países, y en bastantes de ellos es incluso más elevada, no lo podrían creer. Hasta los autores más moderados llegaron a justificar el levantamiento popular si las exacciones de las antiguas monarquías absolutas alcanzaban proporciones semejantes.

Nunca han faltado advertencias sobre los riesgos del poder ilimitado. Ya en 1644 John Milton escribió en su *Areopagítica*: «He aquí el gran arte: lograr discernir cuándo es la ley la que ha de restringir y castigar, y cuándo ha de funcionar solamente la persuasión».

Pero esto, que a primera vista parece bastante claro, ha probado ser sumamente confuso, y no solo porque el Estado real creció ignorándolo, sino porque los propios liberales contribuyeron a la confusión, presentando argumentos que supuestamente restringían la acción del Estado pero que a la vez incorporaban excepciones que facilitaban dicha acción. La bibliografía es abundante, y tan solo citaremos dos referencias de autores insignes de la tradición liberal.

En su *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, de 1690, defendió Locke la apropiación individual de la tierra, pero siempre que quedaran:

«Suficientes bienes comunes para los demás... Muchas y buenas tierras, en cantidad mayor de la que los que aún no poseían terrenos podían usar». (Locke 1994, págs. 57, 60-61).

Y en 1776, Adam Smith sostuvo en *La riqueza de las naciones* que en un sistema de libertad natural el Estado debía cumplir solo tres deberes: la justicia, la defensa y...

«... edificar y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas que jamás será del interés de ningún individuo o pequeño número de individuos el edificar y mantener, puesto que el beneficio nunca podría reponer el coste que representarían para una persona o un reducido número de personas, aunque frecuentemente lo reponen con creces para una gran sociedad» (Smith 2020, pág. 660).

Los partidarios de la intervención pública pueden, pues, reclamar la limitación o vulneración del derecho de propiedad amparándose en figuras liberales de semejante envergadura. Y así sucedió desde temprano, cuando numerosos autores defendieron la libertad y al mismo tiempo propiciaron la expropiación de la tierra, como ocurrió con muy destacados liberales en España y Europa.

El liberalismo de Smith ha sido, por consiguiente, debatido y cuestionado hasta hoy, por no hablar del de pensadores que, como

John Stuart Mill, explícitamente inauguraron la corriente de pensamiento político más influyente de nuestro tiempo, que aspira a cohesionar liberalismo y socialismo en bucles interminables de propuestas sobre alguna tercera vía entre ambos (Rodríguez Braun 2010, 2021).

Pero, independientemente de nuestras preferencias sobre un Estado más o menos contenido, queda claro que el Estado real no se ha contenido nunca como le han ordenado que hiciera los textos constitucionales más severos y las voces más autorizadas y convincentes, desde los escolásticos españoles y los *Founding Fathers* estadounidenses hasta los más recientes voceros del llamado *neoliberalismo*.

Un crítico contemporáneo de las fantasías liberales sobre los límites del Estado, Anthony de Jasay, planteó que el error de fondo consistía en pensar que el Estado podía frenarse a sí mismo (Jasay 1985, pág. 193). Ahora bien, aunque es verdad que Ulises no cedió al seductor canto de las aladas sirenas, ello fue porque él mismo no se había atado al mástil de su nave: de haberlo hecho, se habría desatado presto. Lo ataron sus marineros, quienes, además, taparon sus propios oídos con cera, de modo que no pudiera escuchar ni a las sirenas ni al propio capitán implorándoles que lo liberaran. Tanto el análisis teórico como la evidencia empírica sugieren que no hay tal cosa, ni ley, ni norma, ni institución, capaz de bloquear los movimientos del Estado como los voluntariamente ensordecidos tripulantes hicieron con los de Ulises.

## Los economistas y el Estado en la democracia liberal

Durante el siglo XX la ciencia económica emprendió un giro en torno a su ponderación del Estado. Uno de los primeros en ganar el Premio Nobel de Economía, el inglés John R. Hicks, en su *Valor y capital*, de 1939, uno de los textos fundacionales de la moderna economía neoclásica, sostuvo que la política caía fuera de la disciplina, que:

«Se abstrae de la actividad económica del Estado. Es una actividad sumamente importante, pero el Estado es una unidad económica incalculable, de tal manera que el ámbito en el que sus acciones pueden tener cabida en la teoría económica es algo restringido» (Hicks 1946, págs. 99-100).

Un cuarto de siglo más tarde, el panorama era distinto. Un grupo de economistas, sobre todo estadounidenses, superaron esa visión estrecha de Hicks y reivindicaron las herramientas de la teoría económica para analizar rigurosamente el Estado y la política tal como son en realidad. Así surgió la escuela de la elección pública, o *public choice school*, con figuras como Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, Gordon Tullock o James M. Buchanan y otros que formaban parte de la escuela o no, pero que plantearon tesis fundamentales sobre la elección colectiva y el bienestar social, como Kenneth Arrow y Amartya Sen.

Si el Estado fuera como la sociedad civil, dicha escuela no tendría sentido, porque la política estaría incorporada en el estudio de las decisiones privadas individuales y, en particular, la decisión de las personas de entregar voluntariamente nuestro dinero a cambio de bienes y servicios libremente elegidos por cada uno de nosotros. La elección pública no es así, y trata de los sistemas con arreglo a los cuales un grupo de personas eligen suministrar a los ciudadanos un conjunto de bienes y servicios e imponen esa decisión a toda la colectividad, que está obligada a pagarlos.

No es una decisión arbitraria, ni mucho menos despótica, sino que funciona conforme a una serie de reglas e instituciones que en los Estados democráticos son conocidas y respetadas, como las elecciones, los partidos políticos y los separados poderes ejecutivo, legislativo y judicial; y algunas normas de universal reconocimiento, como la regla de la mayoría. La escuela de la elección pública presta especial atención a la acción y al funcionamiento de esas reglas e instituciones en los Estados reales, y en particular el papel de las ideas, los valores y la conducta de los políticos, los burócratas y los grupos

de presión, en la forma concreta en la que las preferencias de los individuos en la sociedad se traducen, o no, en votos, leyes y políticas específicas.

Es evidente que la conducta de las personas en las elecciones privadas y en las públicas será diferente e imprimirá a los Estados una dinámica particular, impulsándolos a expandirse, algo que es bastante comprensible si la gente percibe que en la elección colectiva puede suceder algo que nunca sucede a gran escala en la elección individual, a saber, que recibamos bienes y servicios y que no los paguemos, o no los paguemos en su totalidad, o no los paguemos directamente, porque el Estado fuerce a terceras personas a pagar en nuestro lugar. Buchanan señaló esta posibilidad, advirtiendo de su impacto en la ética de nuestro comportamiento en unas elecciones y en otras y de la importancia del marco de reglas para orientar dicho comportamiento (Buchanan 1960).

## Los pioneros en el análisis del Estado real

Los propios teóricos de la elección pública reconocieron que su análisis innovador no era original, puesto que se basa en los trabajos de los estudiosos italianos de la Hacienda Pública, que integraron la llamada *scuola di scienza delle finanze* (Wagner 2003).

Estos autores, empezando por Francesco Ferrara, empezaron a analizar la relación entre el Estado y la comunidad y el carácter pretendidamente transaccional de los impuestos y los servicios públicos que contribuyen a financiar. Reconocieron que dicha relación era peculiar y que no cabía aplicarle la habitual sinonimia que solapa política y sociedad y aplica a aquellas categorías que en verdad solo son genuinamente válidas para esta, como contrato, ayuda o solidaridad. Así, para ellos los impuestos son lo que indica su nombre, es decir, brotan de la coacción del poder y no de ningún acuerdo merced al cual los ciudadanos voluntariamente entregan sus bienes a la Administración *a cambio* de servicios que ella les presta.

Se adelantaron a la escuela de la elección pública, puntualizando que las decisiones de la gente en democracia no determinan nítidamente las medidas políticas, mucho más influenciadas por dinámicas propias de colectivos reducidos de políticos, burócratas y grupos de presión, y alejándose de visiones inocentes que consideran el Estado un ente puramente benévolo, carente de intereses propios y exclusivamente orientado al interés general (Rodríguez Braun *et al.* 2021).

Un texto relevante de estos pioneros a la hora de abordar el tema de este ensayo, es decir, el contraste entre las doctrinas políticas y la política real, es *Teoría de la ilusión financiera*, que el profesor Amilcare Puviani publicó en 1903. La tesis del libro es que los Estados reales crecen apoyándose en una doble ilusión, a saber, que el contribuyente no perciba plenamente el coste de lo que paga en términos de impuestos y al mismo tiempo yerre en la apreciación del beneficio exacto que recibe de manos del Estado a través del gasto público. Minimizando la impresión del coste y maximizando la del gasto, el poder político se expande sin suscitar las insurrecciones fiscales que acompañaron a la historia de la fiscalidad prácticamente desde sus inicios.

Lo interesante de Puviani es que detectó este fenómeno típico de los Estados décadas antes de que entrara en funcionamiento el mecanismo más eficaz para ocultar la presión fiscal verdadera, las retenciones. El economista italiano sí reseñó otras formas de ilusión que siguen presentes entre nosotros, como cobrar impuestos indirectos, dividir los gravámenes en muchos impuestos pequeños, enfrentar a la población en grupos hostiles, justificar los impuestos como pagos necesarios para evitar catástrofes o lograr objetivos incuestionables, el recurso al envilecimiento de la moneda o la emisión de deuda pública. Pero su análisis queda considerablemente fortalecido si incluimos las retenciones fiscales y de los pagos a la Seguridad Social (Rodríguez Braun 2023, pág. 256).

## El Estado cambiante

Si el Estado fuera lo que nos dice que es, a saber, un reflejo directo de las preferencias y necesidades sociales, jamás sería lo que es en realidad, a saber, como acabamos de ver, una entidad que dedica ingentes esfuerzos a ocultar sus costes. Sería, en cambio, como cualquier institución colectiva de la sociedad civil, como una empresa, una comunidad de vecinos o un club, cuyos precios y cuotas son transparentes y cuyos clientes, miembros o socios siempre tienen la opción de no pagar, buscando otra empresa, mudándose a otra vivienda o asociándose a otro club.

El Estado, en cambio, no es así, no admite la opción de no pagarle; es más, la persigue con la fuerza de la ley, y es muy difícil, costoso o imposible cambiarse a otro Estado que funcione de manera diferente.

Asimismo, mientras que en la sociedad civil cada persona sabe lo que paga y elige por qué bienes o servicios paga lo que paga, en el Estado es justo al revés, porque no hay forma de saber exactamente quién termina pagando qué o la suma precisa de lo que pagamos, y desde luego no lo hacemos *a cambio* de unos bienes y servicios cuya cantidad y calidad hemos elegido voluntariamente. La gente, de hecho, no termina de saber a ciencia cierta si le paga al Estado más o menos de lo que recibe de él (Buchanan 1999, págs. 126-127).

Sí sabemos que los Estados democráticos, precisamente aquellos en donde se supone que la ciudadanía elige, los Estados han crecido como nunca y, aunque los incentivos a no pagar y a comportarnos como polizones o *free-riders* son considerables, al final todos pagamos de alguna u otra forma. La clave es que la democracia suele ser sumamente eficaz para neutralizar los conatos de rebelión fiscal, precisamente porque es el único régimen político en donde se supone que el Estado es la imagen de las preferencias de sus súbditos.

La crítica de los hacendistas italianos y la escuela de la elección pública demostró que esto no así y que los ciudadanos nos

comportamos respecto al Estado de modo diferente a nuestra conducta en nuestras decisiones privadas (Downs 1973).

Ahora bien, el propio Estado también se conduce de forma cambiante, y su expansión ha sido cualquier cosa menos lineal y uniforme, lo que ilustra la pertinencia de dichos análisis críticos. Hace no muchos años se presentaba como una obviedad que los Estados debían tener empresas energéticas, telefónicas, financieras o aeronáuticas, en muchos casos con carácter monopólico. Y las tenían, siempre con las argumentaciones económicas y políticas habituales, según las cuales dichas empresas eran imprescindibles a causa de los fallos del mercado, la mayor eficiencia del sector público o la justicia social. De forma prácticamente inexplicada, esas empresas fueron privatizadas en todo el mundo y además prácticamente al mismo tiempo en los años ochenta.

En España, los mismos políticos que habían clamado contra esas privatizaciones procedieron a acometerlas con alacridad. Y los mismos que aseguraban que Iberia debía estar en manos del Estado la privatizaron y abrieron el mercado aéreo a la competencia. Al revés de lo que se dijo y se dice, este movimiento no tuvo nada que ver con ninguna ola neoliberal y estaticida que no se produjo en ninguna parte. Lo que sí se produjo, en cambio, fue que, simultáneamente a la privatización de las empresas públicas y la apertura de los mercados, los Estados empezaron a crecer en sus dimensiones redistributivas del llamado con el feliz nombre de Estado de bienestar. De tal forma que en los años noventa las Administraciones Públicas eran muy distintas a lo que habían sido veinte años antes, pero no porque se hubieran reducido sino porque habían cambiado. Los Estados crecieron, con el gasto público y los impuestos, pero eran Estados mucho más sociales y mucho menos empresarios.

Suponer que esto tuvo lugar porque los ciudadanos masiva y sorprendentemente cambiaron de opinión y lo demandaron es una hipótesis heroica. No parece fácil demostrar, por ejemplo, que los españoles sostenían enérgicamente que Iberia era un emblema de la patria y al poco tiempo pasaron a creer que daba igual que fuera

pública o privada, en manos de españoles o extranjeros, y que en cambio el *Welfare State* sí que constituía la nunca privatizable entraña misma de la nación.

Parece más bien que la explicación ha de subyacer en la lógica política propia del Estado y sus agentes, que probablemente comprendieron que su legitimidad podía verse más fortalecida con un Estado redistribuidor que con uno que transportaba a pasajeros por el aire en condiciones y costes no siempre satisfactorios. Algunos ejemplos son clamorosamente evidentes, como el caso de los argentinos, que recibieron con alborozo la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, que había logrado que acceder a una línea en ese país fuera para los usuarios corrientes poco menos que una proeza.

## Frenos y contrapesos propios

La doctrina liberal según la cual el Estado queda limitado por fuerzas exógenas, los *checks and balances* de la separación poderes, ha sido, como hemos señalado, una y otra vez refutada. Pero esto no significa que los Estados no tengan frenos y contrapesos de ninguna clase. Si así fuera, no habrían dejado de crecer hasta absorber todos los recursos de la comunidad. Y lo cierto es que no lo hacen; como prueba, el hecho de que en muy pocos países del planeta superan el 50 % del PIB en términos de gasto público. ¿Por qué es esto así? Parece que los únicos frenos y contrapesos que funcionan a la hora de contener la expansión del Estado real son los que le impone su propia lógica.

Un caso ilustrativo es el de los países nórdicos, generalmente considerados modelos ideales que combinan Estados crecientes con bienestar social y prosperidad económica. Esto ignora la importante modificación que han registrado en las últimas décadas. El modelo redistribuidor fue demasiado lejos en esos países, desencadenó efectos contraproducentes en términos de crecimiento económico

y satisfacción de los ciudadanos ante la combinación de gastos e impuestos e impulsó unas reformas liberalizadoras y privatizadoras en diversos ámbitos que frenaron y en alguna medida revirtieron el aumento del tamaño del Estado (Acemoglu y Robinson 2019, pág. 589; Sanandaji 2015, págs. 115-120).

Existen, por tanto, razones objetivas que avalan la existencia de frenos propios a la expansión estatal, tales como el menor crecimiento asociado a una mayor presión fiscal y, al revés, el mayor crecimiento asociado a un gasto público más contenido (Tanzi 2011, pág. 287; Alesina *et al.* 2019, pág. 95).

Cabría argumentar en contra de esta tesis lo que nosotros mismos hemos indicado en el presente ensayo, a saber, que los Estados no se frenan a sí mismos, necesitando, como Ulises, límites exógenos; y a la vez estos límites nunca han estado realmente operativos.

Este recelo encaja con la paradoja de que los modernos Estados democráticos crecen pretendiendo representar las elecciones de unos ciudadanos que en realidad no eligen. Es el lamento que Puviani expresó en 1901, un par de años antes de publicar *La teoría de la ilusión financiera*:

«Pero cuando el moderno Estado soberano se presentó como representación popular, aunque parecía pertinente preguntarse qué pensaban las personas sobre los impuestos, tampoco se hizo: eran buenos para el pueblo, el Estado lo sabía, y aseguraba además por las constituciones que habría límites *naturales* a su expansión. Siguió sin prestarse atención a lo que pensaba la gente. Era el apogeo del individualismo, pero se siguió perdiendo de vista al individuo. Todo estaba organizado bien por la política, y además la ciencia todo lo rodeaba con su seguridad» (Puviani 1986, pág. 239).

El tiempo transcurrido desde entonces y la constatación empírica de que los Estados dejan de crecer cuando alcanzan una dimensión de aproximadamente la mitad del PIB sugieren que la ignorancia del poder hacia el individuo de la que se quejaba Puviani

puede haber cambiado con el fenómeno político característico del último siglo: la generalización de la democracia.

Dicho fenómeno animó sin duda la expansión del Estado, como hemos indicado antes, pero al mismo tiempo abrió la puerta a su contestación, y es probable que esta capacidad reactiva se intensifique cuanto más aumenta el tamaño de las Administraciones Públicas. En efecto, dicho aumento dificulta cada vez más la aceptación de la antigua justificación del Estado, a saber, la idea de que nos da cosas buenas, pero no nos las cobra, o no nos las cobra plenamente, porque traslada todo o parte del coste al conjunto de los contribuyentes.

Este mensaje, característico de todos los Estados, viene revestido desde hace mucho tiempo de una atractiva retórica que esgrime la justicia social, la justicia fiscal, la progresividad, la igualdad, etc. Todo sugiere, sin embargo, que llega un punto en torno al cual su credibilidad registra rendimientos decrecientes. Y como la democracia no solo permite el recambio de los gobernantes mediante el voto sino también la libertad de expresión, arrecian las voces críticas que cuestionan el gasto público y sobre todo los impuestos, en particular la mencionada idea de que la mayoría de la población es fiscalmente premiada y no castigada con un Estado creciente. Si dichas voces se manifiestan en un sentido más o menos claro en las urnas, por ejemplo, favoreciendo sistemáticamente a los partidos identificados con una menor presión fiscal, y al revés, entonces cabe sospechar que la dinámica del propio Estado puede alterar su rumbo, o como mínimo frenarlo.

Todo esto, naturalmente, está lejos de ser simple y diáfano, y la dinámica de los Estados reales suele resultar bastante contradictoria cuando se acercan al mencionado punto de cuestionamiento de su credibilidad, entre otras razones porque la pérdida de respaldo popular al gasto público es siempre menor y más tardía que el desapego hacia los impuestos. Esto explica desde la expansión de la deuda pública hasta la incapacidad de los gobernantes, de cualquier signo político, de resolver el desequilibrio financiero de los sistemas de pensiones, pasando por la consigna, muy popular en los sectores

conservadores, de que se pueden bajar los impuestos sin tocar el gasto, o solo recortando el gasto *superfluo*, lo que es tan falso como la prédica de los sectores progresistas conforme a la cual se puede aumentar el gasto descargando el peso de su financiación solo sobre una minoría acaudalada.

## Conclusión: valores y objetividad

En este ensayo hemos procurado dilucidar la dinámica del Estado real, independientemente de las preferencias de las diversas opciones políticas y doctrinales sobre cuál debería ser su papel en la sociedad.

Cabe concluir con una recomendación y una conjetura de cara al futuro.

La recomendación es procurar la máxima objetividad posible en esta cuestión, algo que es mucho más fácil decir que hacer, puesto que si algo prueba la experiencia es que todos tenemos una opinión distinta sobre cuáles serían los campos a los que un Estado óptimo y justo debería prestar especial atención.

Aun reconociendo esta dificultad, insistimos en aconsejar la objetividad, porque, si no somos capaces de mantener nuestras preferencias a buen recaudo, lo más probable es que nuestros análisis sean deficientes, y la cuestión es lo suficientemente relevante para que intentemos eludir ese riesgo.

Objetivamente, y al margen de nuestras ideologías, los Estados no son ángeles ni son demonios. No son ángeles porque los humanos no lo somos: si lo fuéramos, como en la famosa frase de James Madison, los Estados no serían necesarios. Tampoco son demonios, porque unos Estados que sistemáticamente persiguieran el mal de todos sus súbditos no podrían subsistir.

La objetividad también nos permitiría evitar diagnósticos absurdos, aunque populares, tales como que la solución o el problema son las derechas o las izquierdas, cuando su funcionamiento en el poder es bastante parecido; cuando se nos asegura que el problema

de nuestro tiempo estriba en un desmantelamiento del Estado, que no se ha producido en ningún lugar del mundo, o cuando se proclama que la democracia o el capitalismo están en crisis, cuando hay más democracia que nunca y las alternativas al capitalismo han colapsado.

Por fin, no perdamos de vista que en los modernos Estados democráticos la opinión pública no solamente no puede ser extirpada, sino que, al final del día, puede ejercer una influencia sobre los Estados reales mayor de lo que piensan tanto sus amigos como sus enemigos.

