¿POR QUE CRECE EL SECTOR PUBLICO?

Patrick D. LARKEY, Chandler STOLP y Mark WINER (*)

No hay nada más fácil que gastar el dinero público. Parece como si no fuera de nadie. Hay una tentación irresistible de dárselo a alguien.

Calvin Coolidge

POSIBLEMENTE, la cuestión básica de la Economía Política, en términos normativos, sea la siguiente:

«¿Qué papel debe desempeñar el sector público en los sistemas sociales, políticos y económicos?» Interrogante que se acompaña de otros importantes: «¿Por qué crece (o decrece) el sector público?» «¿Qué consecuencias tienen las dimensiones y el papel del sector público para los sistemas sociales, políticos y económicos?» En este trabajo vamos a abordar fundamentalmente la más sencilla de estas dos preguntas: «¿Por qué crece el sector público?»

Los objetivos que se persiguen aquí son tres: 1) suministrar una bibliografía extensa y multidisciplinaria sobre el tema; 2) resumir unas cuantas teorías escogidas y muy dispares que tratan de explicar por qué crece el sector público, y 3) hacer una valoración de esas teorías, indicando las direcciones que parecen más prometedoras para la investigación futura.

La literatura sobre el crecimiento del sector público llama la atención por su diversidad; abarca desde modelos formales muy abstractos, pasando por tratamientos muy empíricos, y en gran medida no teóricos, hasta los modelos verbales, positivos ideológicamente pero vagos en el plano lógico, de los ideólogos. Los trabajos empíricos van desde estudios longitudinales de sectores gubernamentales subnacionales hasta comparaciones internacionales, y varían mucho en función del concepto y medición del «sector público» que se adopte. Buena parte de esa diversidad brota de las distintas motivaciones que han impulsado los estudios. Algunos investigadores han querido medir y comprender cómo ha cambiado el sector público, sin que su esfuerzo estuviera visiblemente motivado por cuestiones de teoría o de política. Un paso siguiente al de esos trabajos puramente descriptivos es el de aquellos que buscan regularidades empíricas y relaciones asociativas entre la dimensión o la composición del sector público y otras variables. Dentro de este grupo existe una gran diversidad respecto a la medida en que se intenta explicar la razón de ser de esas regularidades y relaciones.

PROBLEMAS CONCEPTUALES

Los estudios sobre el crecimiento del sector público sufren, al igual que otros muchos en el terreno de las ciencias sociales, de problemas de medición: no es posible medir directamente las variables que interesan y hay que servirse de otras como aproximación. En muchas concepciones del «tamaño» o «crecimiento» del sector público se emplean frecuentemente medidas operativas; por ejemplo, el gasto del sector público como proporción del PNB. Conviene tener una idea clara de los fenómenos que se tratan de explicar antes de adentrarse en la explicación, por más que esta práctica sea sorprendentemente inusitada en muchos ámbitos de las ciencias sociales.

Desdichadamente, es difícil, por no decir imposible, señalar una o varias medidas del sector público que sean comunes o pertinentes a toda la bibliografía que vamos a comentar. Se han empleado medidas muy diversas. En algunos casos, los datos publicados sobre fenómenos que demostrablemente son los mismos no coinciden. La explicación teórica del fenómeno del crecimiento del sector público depende directamente de qué medidas, qué países y qué períodos se escojan. Seremos breves, pues, al hablar de los problemas de medición; el lector que desee un tratamiento más extenso lo hallará en Pryor (1968), Morss (1969) y Aharoni (1977).

De los posibles indicadores de la actividad del sector público, el gasto público y la recaudación tributaria son los más asequibles, los más fáciles de medir y los más utilizados. Son medidas, sin embargo, que presentan muchos problemas conceptuales. No resulta evidente, por ejemplo, qué hay que contar como público y qué como privado, ni cómo se deben expresar las mediciones (si en cantidades per cápita, por ejemplo, o en porcentajes del PNB, del PIB o del PNN). La elección depende a la vez del objetivo de la investigación y de consideraciones técnicas, por ejemplo de la comparabilidad internacional o intertemporal de los datos. En el cuadro n.° 1 se aprecian grandes diferencias entre los países escogidos en cuanto a la proporción del PNB que representan los ingresos fiscales. Lo que más llama la atención es que en todos los países citados ha aumentado la recaudación total como porcentaje del PNB de 1966 a 1971, y de 1971 a 1976. También es interesante observar que esos porcentajes son relativamente bajos en algunos países, como el Reino Unido y los Estados Unidos, en los que el descontento en relación con el sector público es mayor.

En los Estados Unidos, el gasto público total como porcentaje del PNB descendió visiblemente entre 1970 y 1977. Ese descenso plantea un problema a la hora de reseñar la bibliografía estadounidense, porque toda ella maneja datos anteriores a 1976; las teorías que en ella se exponen pretenden explicar el largo período de crecimiento aparentemente inexorable del gasto público que se produjo antes de dicho año. Si se examina un conjunto más amplio de indicadores financieros, los fenómenos se oscurecen todavía más. La deuda federal estadounidense como porcentaje del PNB ha venido reduciéndose durante un período mucho más largo (del 74,5 por 100 en 1954 a un 35,9 por 100 en 1980). Otros denominadores distintos del PNB, como pueden ser el producto nacional neto (PNN) o el producto interior neto (PIN), muestran tendencias muy distintas. Hay otros muchos indicadores que arrojan luz sobre el alcance de la actividad del sector público, como el número de departamentos de la administración y el empleo público como porcentaje de la población activa. Los investigadores podrían fijarse también en el número de organismos de control, el número de reglamentos, el número de páginas de los reglamentos, el cálculo del coste de la reglamentación para el sector privado, la recaudación tributaria como proporción de la renta bruta y de la renta disponible, la composición del gasto a lo largo del tiempo, etcétera.

Todas las medidas citadas son, individual y colectivamente, reflejos muy deficientes de lo que representa la actividad del sector público en su conjunto. Lo que idealmente querrían medir muchos estudiosos sería «la presencia

CUADRO N.º 1

INGRESOS FISCALES EN RELACION CON EL PNB, EN PAISES ESCOGIDOS

País	Años escogidos 1966-1976[a] — Recaudación total[b] — Como porcentaje del Producto Nacional Bruto 1966	1971	1976	Per cápita[c] 1976	Distribución porcentual de la tributación total en 1976 — Total	Impuestos sobre rentas y beneficios[d]	Impuestos sobre bienes y servicios[e]	Cotizaciones a la Seguridad Social	Otros impuestos[f]
Alemania, Rep. Federal de	32,19	33,20	36,70	$2.660	100,00	34,82	25,74	34,66	4,78
Australia	24,12	26,45	29,98	2.165	100,00	56,55	28,57	—	14,88
Austria	35,54	36,96	38,91	2.104	100,00	24,87	34,76	28,91	11,46
Bélgica	32,85	36,14	41,87	2.876	100,00	38,28	27,45	31,61	2,66
Canadá	27,56	31,16	32,88	2.859	100,00	46,72	31,91	10,52	10,85
Dinamarca	32,56	44,64	44,70	3.395	100,00	57,57	35,68	1,09	5,66
España	14,96	17,48	20,27	585	100,00	23,76	24,92	45,44	5,88
Estados Unidos	26,85	28,76	29,29	2.199	100,00	43,34	18,08	24,62	13,96
Finlandia	31,77	34,74	42,19	2.520	100,00	53,70	32,06	11,08	3,16
Francia	34,77	35,01	39,45	2.605	100,00	18,43	32,42	40,17	8,98
Grecia	22,20	23,94	27,94	678	100,00	17,45	43,69	28,23	10,63
Irlanda	27,96	32,24	36,81	924	100,00	30,18	47,78	13,25	8,97
Italia	28,98	31,14	35,82	1.089	100,00	22,74	28,10	45,84	3,32
Japón	17,63	19,41	20,91	1.059	100,00	41,15	19,01	25,53	14,31
Luxemburgo	32,02	35,21	50,45	3.175	100,00	42,35	19,82	31,65	6,18
Noruega	34,59	42,40	46,18	3.590	100,00	40,83	37,78	18,06	3,33
Nueva Zelanda	26,43	28,15	31,83	1.340	100,00	67,27	22,99	1,71	8,03
Países Bajos	36,99	41,53	46,16	3.001	100,00	33,95	24,48	37,82	3,75
Portugal	19,12	22,92	26,51	430	100,00	20,15	39,42	29,82	10,61
Reino Unido	32,22	35,64	36,70	1.437	100,00	42,75	25,47	19,44	12,34
Suecia	35,44	41,49	50,89	4.595	100,00	46,61	24,33	23,22	5,84
Suiza	21,46	23,51	31,59	2.802	100,00	44,58	19,17	29,25	7,00
Turquía	16,97	20,85	24,87	249	100,00	36,78	36,76	19,92	6,54

[a] Casi siempre años naturales; años fiscales en algunos países.
[b] Recaudación fiscal en todos los niveles de la Administración, según criterio de caja.
[c] En dólares USA.
[d] Incluidos los impuestos sobre plusvalías.
[e] Impuestos sobre la producción, venta, transferencia, arrendamiento y entrega de bienes y prestación de servicios.
[f] Incluidos los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad inmobiliaria, sobre donaciones, herencias y transacciones financieras, impuestos sobre las nóminas de las empresas que no son cotizaciones a la Seguridad Social, e impuestos diversos.

Fuente: Tax Foundation, 1979.

del Estado»: hasta qué punto las actividades gubernamentales repercuten, para bien o para mal, en el comportamiento de las personas y de las organizaciones. Los problemas que plantearía semejante medición no son difíciles de imaginar. Decisiones de los tribunales que al gobierno le cuestan poco (el transporte obligatorio en autobús para imponer la integración racial en las escuelas, por ejemplo) pueden tener enormes consecuencias en materia de eficiencia y de equidad. Hay costes y beneficios para los individuos, tangibles e intangibles, que no figuran en ninguna contabilidad social.

El crecimiento del sector público se compone, pues, de varios fenómenos. La medida más empleada es la del gasto (o la recaudación fiscal, que guarda una correlación estrecha con el gasto) como proporción del PNB. Casi toda la bibliografía empírica maneja agregados nacionales. (Entre las excepciones más notables están Pryor, 1968; Wilensky, 1976, y Furniss y Tilton, 1977, todos los cuales manejan gastos desagregados.) Y existe también un conjunto considerable de estudios formales que consideran un sector público metafórico en mundos racionales y simplificados.

ENFOQUES EMPIRICOS

En las ciencias sociales es frecuente manejar enfoques muy inductivos: se representan los datos de un modo u otro, se observan pautas y regularidades y se construyen modelos verbales o matemáticos que «explican» esas pautas y regularidades. El paso siguiente, que rara vez se justifica, consiste en generalizar esas explicaciones en el tiempo y/o en el espacio. Las dos generalizaciones empíricas más sobresalientes, en lo que se refiere al crecimiento del sector público, son la ley de Wagner y la hipótesis del «efecto desplazamiento». Dado que en los períodos que sirvieron de base a estas generalizaciones el sector público crecía inexorablemente, son de escasa aplicación a los períodos en que, a la inversa, decrece en términos relativos o absolutos.

La ley de Wagner

La primera tentativa moderna de explicar el crecimiento de los gastos públicos se debe a Adolph Wagner (1877, 1890), cuya «ley de las actividades crecientes del Estado» relaciona la elevación de la renta real per cápita en el proceso de industrialización con el crecimiento del sector público en comparación con el sector privado. Wagner, que tenía ante sí la Alemania del káiser, recientemente unificada y en proceso de urbanización creciente, atribuyó en general el crecimiento de las actividades del Estado a las exigencias (mayores necesidades de ley y orden, de educación, de regulación socioeconómica, etc.) que planteaba la mayor complejidad de la sociedad industrializada.

A pesar de que la teorización cualitativa, «causal-genética», de Wagner suscitó inmediatamente unos cuantos estudios empíricos para su confirmación, no tardó en ser relegada a un rincón oscuro de la teoría de la Hacienda Pública. Apenas fue objeto de estudio entre la primera guerra mundial y los primeros años sesenta, si exceptuamos un análisis comparativo de varios países publicado por Brecht (1932). Los pocos estudios relacionados con este enfoque publicados en la década de 1950 no se centraban en la ley de Wagner en sí, sino más bien en los datos e indicadores de la dimensión del sector público (véanse Fabricant, 1952; Musgrave y Culberton, 1953; Kendrick, 1955; Martin y Lewis, 1956; Oshima, 1957, y Ratchford, 1959).

El interés renovado por la ley de Wagner observado a mediados del siglo tuvo sus centros, al menos en un primer momento, en los estados de bienestar de Escandinavia y Gran Bretaña, país este último que se estaba acomodando al socialismo del bienestar y que había visto cómo el gasto público total como porcentaje del PNB se elevaba de un 25 por 100 (1949) a un 40 por 100 (1960) en dos décadas (Peacock y Wiseman, 1967, cuadros A-6 y A-12).

La investigación neowagneriana de los años sesenta y setenta (1) se caracteriza por los análisis, basados en una sola ecuación, longitudinales y de datos transversales sobre el tamaño del sector público (medido de distintas maneras) como función de un sinfín de variables explicativas. Es difícil separar los estudios que pretenden «verificar» la ley de Wagner de aquellos que exploran en general diversos determinantes del tamaño o del crecimiento del sector público. Un problema constante respecto a la «ley» es el de que no está del todo claro qué es lo que hay que verificar.

La mayoría de esos estudios, generalmente descriptivos del crecimiento del sector público, prestan un débil respaldo estadístico a cualquier versión operativa de la ley de Wagner y se fijan en diversas variables relacionadas con la expansión del sector público, entre las que se cuentan la inflación, los salarios, las prácticas del empleo en el sector público, la redistribución de la renta y otros varios indicadores socioeconómicos a nivel micro y macro. Los resultados estadísticos, sin embargo, son muy sensibles a las muestras y a las especificaciones del modelo.

Schumpeter (1954) desechó el trabajo de Wagner tildándolo de «ateórico»; análogamente, la mayoría de los economistas actuales muestran escaso respeto hacia las teorizaciones económicas modernas de tipo causal-genético, ya sean obra de economistas marxistas y radicales o de institucionalistas modernos como Galbraith.

La hipótesis del «efecto desplazamiento»

Centrando su atención en el crecimiento del sector gubernamental en el Reino Unido, Peacock y Wiseman (1961) formularon la hipótesis del «efecto desplazamiento». Mientras que la ley de Wagner es una explicación «del lado de la demanda» (el crecimiento del sector público como respuesta a las demandas de la industrialización), la hipótesis del «efecto desplazamiento» contempla el «lado de la oferta». Según esta hipótesis, la oferta de ingresos públicos está limitada por el nivel de imposición que los ciudadanos están dispuestos a tolerar. En momentos de conmoción social (guerras, desastres) los ciudadanos toleran sistemas de tributación y niveles de recaudación que en circunstancias normales se considerarían demasiado gravosos. Una vez que esas perturbaciones han desaparecido, los ingresos públicos se muestran «resistentes a la baja», dado que en seguida surgen nuevos gastos públicos que vienen a llenar el lugar de los relacionados con la situación de emergencia. La hipótesis del «efecto desplazamiento» se dedujo de las variaciones discretas que se observaban en el nivel de los gastos públicos en Gran Bretaña a lo largo del siglo XX; explica, concomitantemente, por qué el crecimiento de los gastos públicos ha tendido a ser relativamente constante en épocas «normales», hasta que se produce un desplazamiento que establece una nueva cota.

En trabajos posteriores (Peacock y Wiseman, 1967, 1972, 1979; Peacock, 1979a, 1979b), Peacock y Wiseman han intentado especificar algunos de los mecanismos que operan tras el «efecto desplazamiento». Quizá su mayor aportación, sin embargo, haya sido el establecer un programa de estudio del crecimiento del sector público que sitúa el centro de atención en el lado de los ingresos (o de la oferta), como complemento de las explicaciones centradas en la demanda, que son típicas de los estudios de determinantes del crecimiento del gasto (incluidos los que desarrollan la ley de Wagner (2).

Otras explicaciones empíricas

Hay otras explicaciones empíricas, menos llamativas, de por qué crece el sector público. Entre las más verosímiles están las que hacen alusión a programas «incontrolables» y a economías «abiertas».

Programas incontrolables y «bracket creep». En los últimos años se ha hablado mucho de la «incontrolabilidad» de los gastos públicos. En los Estados Unidos han proliferado durante las dos últimas décadas los programas *entitlement* y otros programas «de fórmula» (como los de asistencia médica, los seguros de vejez y supervivencia, las subvenciones a los precios agrícolas y los intereses de la deuda pública) que reciben de manera automática las asignaciones precisas para satisfacer la demanda de la población destinataria con

derecho a esas prestaciones. La aparente incapacidad del proceso político para controlar (recortar) a corto plazo los gastos de esos programas, una vez que se han puesto en marcha, ha suscitado una gran preocupación sobre los gastos incontrolables como motivo del crecimiento del sector público. (En Weidenbaum, 1969, puede verse uno de los primeros análisis sobre los programas incontrolables y los factores que determinan su desarrollo en los Estados Unidos).

Esa preocupación por los «incontrolables» a nivel federal en los Estados Unidos, donde se calcula que constituyen algo más de las tres cuartas partes de las asignaciones presupuestarias de los últimos años, se refleja en la frecuencia con que se representan los gastos federales en términos de controlabilidad al mencionarlos en documentos públicos, como el Mensaje Presupuestario del Presidente al Congreso, el Informe Económico del Presidente y los Análisis Presupuestarios de la Oficina de Presupuestos del Congreso. Derthick (1975) ha profundizado en algunas consecuencias problemáticas de esos programas y LeLoup (1978) ha examinado su impacto sobre las decisiones en materia de asignación presupuestaria.

Dado que antes o después todo ha de ser sometido a examen por el ejecutivo y el Congreso, cada vez que se argumenta que los gastos públicos están «descontrolados» se está haciendo, en realidad, una crítica de los procesos políticos y burocráticos, que no sirven para ejercer un control efectivo. Aunque superficialmente la idea de los «gastos incontrolables» parece muy verosímil, un análisis estadístico más afinado de la vulnerabilidad de los programas a los recortes presupuestarios no revela diferencias significativas entre los programas que suelen recibir ese calificativo y aquellos otros que se consideran controlables (Crecine *et al.*, 1977).

La explicación del crecimiento de los ingresos públicos como consecuencia de una elevación reptante de los tramos impositivos, o *bracket creep*, es más una idea brillante que una teoría, y ha sido común en los tratamientos periodísticos del tema. La inflación hace que un impuesto progresivo sobre la renta con tramos no indiciados genere recaudaciones cada vez mayores. A medida que la inflación va situando a los contribuyentes en tramos marginales más altos, se produce un incremento real de los ingresos públicos, al que siguen los gastos. A menos que se crea lo inverosímil —que quienes deciden las políticas desconocen sencillamente la existencia de mecanismos inflacionistas del gasto tales como los programas de *entitlement* o el *bracket creep*—, los propios mecanismos no proporcionan por sí solos explicaciones teóricas muy satisfactorias del crecimiento del sector público. Más bien, lo que una teoría debería explicitar es el porqué de que los políticos permiten el mantenimiento de esos mecanismos.

Economías abiertas y «big government». David Cameron (1978) es el autor de un sugerente estudio empírico en el que, con datos de diecioho países capitalistas relativos a los años comprendidos entre 1960 y 1975, se examinan «cinco tipos de explicación... del crecimiento de la actividad gubernamental», tomados, en bastante medida, de publicaciones anteriores:

> 1) El nivel y la tasa de crecimiento del producto económico; 2) el grado en que la estructura fiscal del país depende de impuestos indirectos o «visibles»; 3) la política y, en particular, la composición partidista del Gobierno y la frecuencia de las elecciones; 4) la estructura institucional del Estado, y 5) el grado de exposición de la economía al mercado internacional. (pág. 1.243).

Los resultados empíricos de Cameron merecen ser citados por lo que tienen de comentario sobre otros trabajos anteriores, empíricos o teóricos.

> a) En contra de lo que postula la ley de Wagner, la tasa de crecimiento económico de un país no contribuye a la expansión de la economía del sector público... Antes bien, el análisis confirma la tesis de Wildavsky en el sentido de que la economía del sector público crece en términos relativos cuando el crecimiento económico es modesto...
>
> b) En contra de lo que afirman Downs, Buchanan y Wagner, los presupuestos no aumentan con mayor facilidad cuando se enmascaran los impuestos tras una «ilusión fiscal». El recurso intenso y creciente a los impuestos «ocultos» se traduce en un amortiguamiento notable del grado de expansión de la economía del sector público...
>
> c) En contra de lo que afirman los escépticos, la política influye en el alcance de la economía del sector público. El partidismo del gobierno guarda relación con la tasa de expansión, y sabiendo si en un país gobiernan en general los partidos socialdemócratas (y sus aliados de la izquierda) o los partidos no izquierdistas se tiene un indicador importante del grado relativo de variación del alcance de la economía estatal (3)...
>
> d) En contra de nuestras previsiones, el federalismo tiende a amortiguar el grado de expansión de la economía del sector público, y la centralización tiende a facilitar esa expansión...
>
> e) ... Un alto grado de dependencia comercial favorece una expansión relativamente grande de la economía del sector público. Los países de economía abierta aparecen mucho más proclives a acrecentar el ámbito de la financiación estatal que los países de economía relativamente cerrada (pág. 1.253).

El respaldo empírico que la muestra de dieciocho países aporta a estas conclusiones es moderadamente persuasivo. Cameron da una explicación plausible de por qué existe esa relación estrecha entre la apertura de la economía y el tamaño de la economía del sector público, haciendo hincapié en la concentración industrial y en el papel del sindicalismo. Concluye señalando dos vinculaciones fuertes:

> Una fuerte correlación directa (r = 0,83)... entre la magnitud del aumento en la economía del sector público y una medida de la igualdad económica que representa la diferencia en la proporción de la renta nacional total que reciben, tras los impuestos, el 20 por 100 de las familias con mayores ingresos y el 20 por 100 de las familias con menores ingresos... [y una] fuerte correlación inversa entre la magnitud del aumento acumulado en la economía del sector público y las variaciones en la proporción del PIB que representa la acumulación de capital privado. (pág. 1.258).

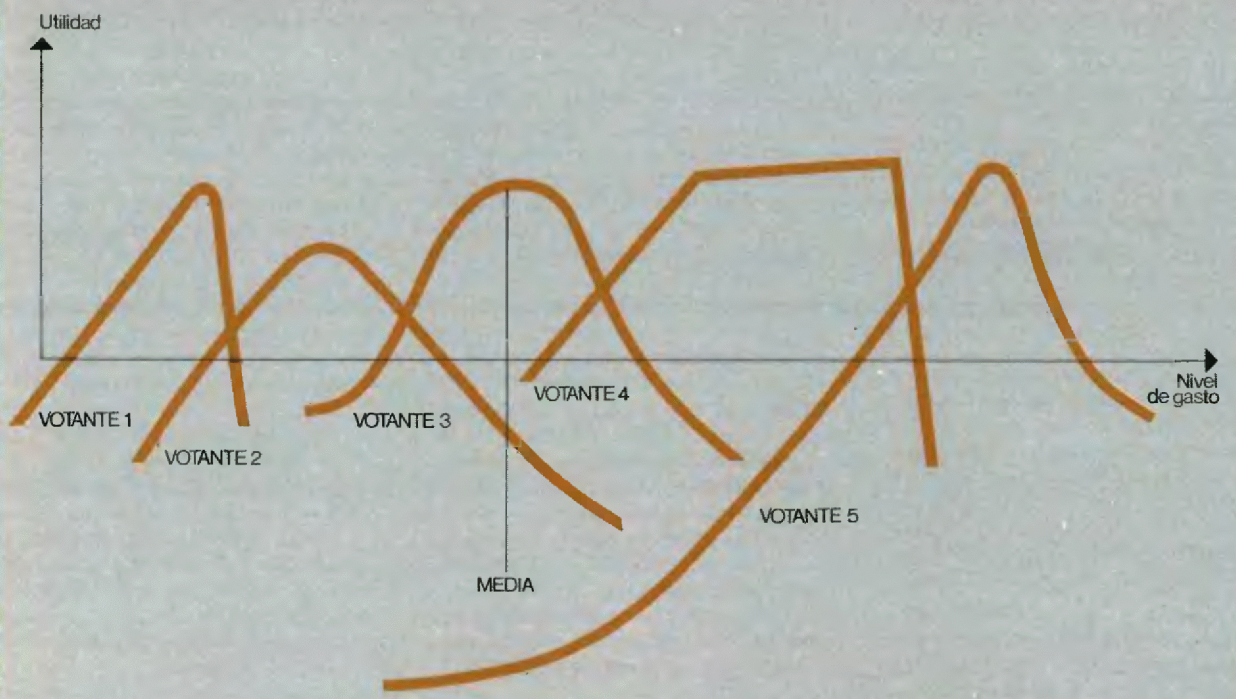
El trabajo de Cameron, en medio de una bibliografía empírica que en gran medida es insatisfactoria, resulta extraordinariamente valioso. Pero quizá sea más acertado como planteamiento de interesantes fenómenos empíricos que como explicación teórica de los mismos.

Dentro de este ámbito, queda por hacer mucho trabajo empírico, que, para que sea más provechoso, tendrá que postular y contrastar teorías más complicadas del tamaño del sector público. Esas teorías deben incluir mecanismos que permitan al sector público no sólo crecer, sino también decrecer. Queda, además, una enorme tarea de conceptualización de medidas y de recopilación de datos que habrá que hacer juntamente con la teorización si se quiere progresar más en este campo.

MODELOS FORMALES

Pocos fenómenos empíricos ocupan un lugar tan destacado en la teorización positiva y normativa de los economis-

FIGURA 1.
PREFERENCIAS DE CINCO VOTANTES
SOBRE UN UNICO TEMA



tas como el crecimiento y las dimensiones de los presupuestos del Estado y las estructuras de ingresos mediante las cuales el Estado adquiere los recursos necesarios para financiar esos presupuestos. El fenómeno de la «dimensión del sector público» ha dado origen a una bibliografía inmensa, en gran parte orientada a la elaboración de mecanismos teóricos capaces de explicar por qué los presupuestos del Estado son mayores de lo que deberían ser o crecen más deprisa de como deberían crecer. El fenómeno de la «estructura del ingreso» ha ocasionado una bibliografía algo menos numerosa, orientada primordialmente a comprender la función de las estructuras de ingreso complejas como inductoras de «ilusión fiscal» (es decir, de una visión errónea, por parte del contribuyente, de los costes del sector público) y, por lo tanto, de una disposición del contribuyente a pagar más al Estado de lo que valen los bienes y servicios que recibe. (Como trabajos recientes sobre el tema, véanse Buchanan, 1967; Tanzi, 1973; Wagner, 1976; Goetz, 1977; Pommerehne y Schneider, 1978; Hansen y Cooper, 1980.)

En su mayoría, las explicaciones teóricas de los fenómenos observados de magnitud del presupuesto y estructura del ingreso utilizan supuestos de racionalidad y alguna metáfora de un mercado en el que se oferten o demanden bienes y servicios públicos. Los modelos que se ofrecen siguen la teoría de la elección cuando se trata de hacer afirmaciones sobre el comportamiento en la adopción de decisiones. Los fenómenos se explican como resultado de procesos de elección en los que interviene un determinado grupo de agentes —«la comunidad», ciudadanos, votantes, contribuyentes, grupos de interés, representantes elegidos y burócratas— que poseen unas preferencias definidas sobre las situaciones que pueden darse (como la magnitud del presupuesto, las estructuras del ingreso, los bienes públicos). Cada uno de los agentes escoge (y actúa) interesadamente para maximizar la utilidad esperada sometido a ciertas restricciones, que suelen adoptar la forma de preferencias opuestas de otros agentes, características del proceso de formación de una coalición, o normas institucionales (Noll y Fiorina, 1978; Demsetz, 1979).

Modelos de votantes

Los primeros modelos políticos formales de la actividad gubernamental fueron los modelos del votante mediano desarrollados por Downs (1957) y Black (1958), en los que se supone que las decisiones se toman directamente por el votante. Por ejemplo, si se supone que los votantes han de decidir sobre la magnitud del presupuesto, cada uno tendría sus preferencias sobre las distintas magnitudes posibles y votaría por aquella de las alternativas propuestas que le pareciera mejor. En este caso, el nivel preferido por el votante media-

no se impondrá a cualquier otra alternativa. Se supone, por lo tanto, que éste es el «nivel óptimo», o el nivel deseado por el conjunto de la población.

Las condiciones en que se produce ese equilibrio del votante mediano son, sin embargo, muy severas. Helas aquí:

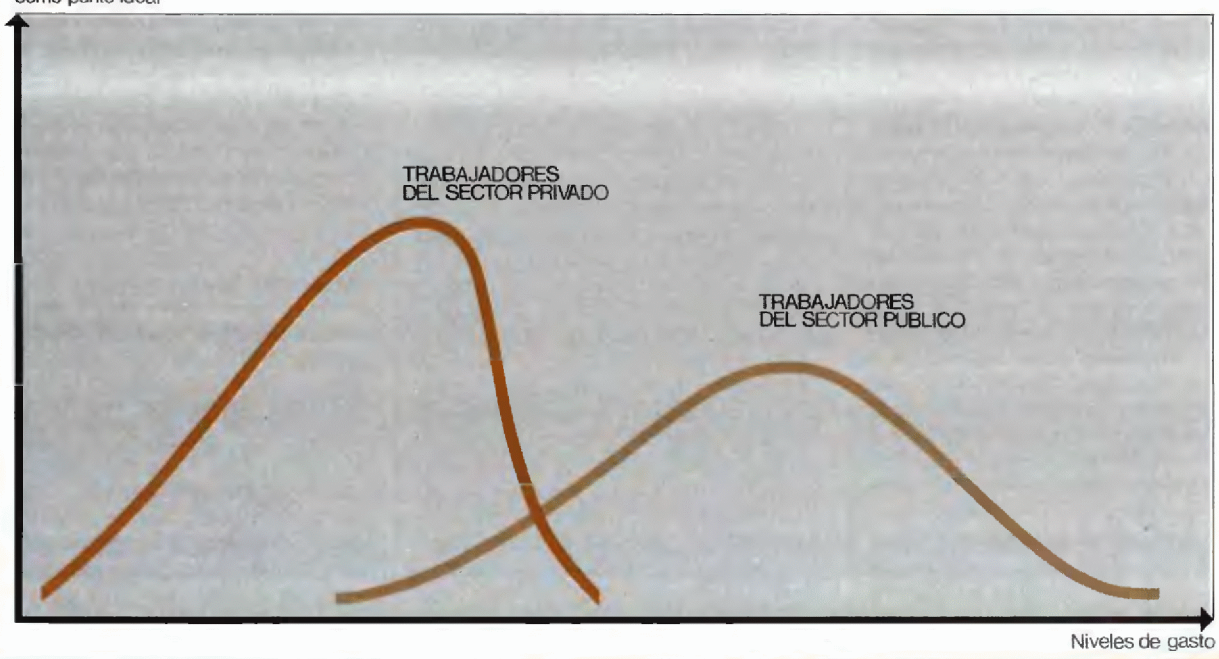
- Todos los votantes tienen preferencias unimodales sobre la dimensión (o cuestión) que se discute; esto es, para cada votante existe un punto de utilidad máxima (su posición ideal sobre el tema), a partir del cual la utilidad decrece o se mantiene constante.
- Cada decisión se adopta sobre una única dimensión, que es independiente de las demás decisiones que se adopten.
- Se sigue un procedimiento de elección binaria, esto es, se establecen comparaciones dos a dos entre la alternativa propuesta y la alternativa vigente, y aquella de las dos que salga vencedora se enfrentará a otras en un proceso secuencial sin fin. No existen costes para la presentación de propuestas, y cualquier votante puede hacerlo si quiere.
- Todos los votantes votan por la alternativa que prefieren en cada etapa del proceso de votación. Ninguno practica estrategias de juego sofisticadas.
- La decisión se toma por mayoría.

Si se dan estas condiciones, el nivel del gasto preferido por el votante mediano, una vez propuesto, se impondrá a todos los demás.

La figura 1 representa un electorado de cinco votantes, todos ellos con preferencias unimodales respecto al nivel de gasto del sector público. El punto de máxima utilidad para el votante mediano (el nivel preferido del votante 3 «med») puede derrotar a cualquier otra propuesta. Si se presenta una nueva propuesta a la izquierda de la mediana, los votantes 3, 4 y 5 la derrotarán votando por «med». Análogamente, una nueva propuesta a la derecha de «med» será derrotada por los votantes 1, 2 y 3. Para este argumento es fundamental que voten todos los votantes. Así, hasta el votante 5 expresará su preferencia entre «med» y una propuesta más a la izquierda. En otros modelos de votantes más recientes se alteran algunos de los supuestos de partida y se predicen resultados distintos del óptimo del votante mediano. Se sugiere que en esa clase de resultados sociales que no coinciden con el punto ideal del votante mediano está la causa del descontento colectivo respecto a la magnitud del sector público. Tres de las generalizaciones más interesantes del modelo del votante mediano son las de Meltzer y Richard (1978), Romer y Rosenthal (1978) y Courant, Gramlich y Rubinfeld (1979).

Otro marco del mismo género, que se ha empleado para explicar el crecimiento del sector público, es el que estudia el papel de los empleados del propio sector, y que se basa en la observación de que entre los votantes que determinan el nivel del gasto gubernamental se encuentran los receptores de esos fondos públicos; concretamente, los empleados del sector público participan en la determinación de la cuantía de los fondos (gastos públicos) que tendrán a su disposición. Bush y Denzau (1977) y Courant, Gramlich y Rubinfeld (1979) han analizado el impacto de los funcionarios del sector público sobre el nivel de gasto que se adopta. Según estos investigadores, los empleados en el sector público y en el sector privado tiene preferencias muy distintas en lo que se refiere al nivel de gasto. La distribución de los puntos ideales para uno y otro sector podría ser semejante a la que aparece en la figura 2.

FIGURA 2.
PREFERENCIAS DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PUBLICO



Lo dicho lleva a la conclusión básica de Bush y Denzau (1977). Cuando los empleados del sector privado pasan a serlo del sector público, su nivel deseado de gasto público aumenta. Ahora lo que les llega no son sólo los beneficios de los bienes públicos, sino también los salarios que se derivan de esos gastos públicos. Conforme a una pauta cíclica, cada vez se aprobarán más gastos públicos y cada vez pasarán más votantes a ser burócratas contratados para colaborar en la ejecución de esos gastos acrecentados. Con el tiempo se llegará a un equilibrio, en el que el aumento del presupuesto ya no se traducirá en un número mayor de empleados, sino en mayores salarios para los empleados existentes. Una vez estabilizado, sin embargo, el nivel de gastos resultante será muy superior al óptimo que en un principio prefería el votante mediano.

Si la condición de participación universal de los votantes se debilita, los resultados son todavía más llamativos. Sería de esperar que los empleados públicos votasen más que otros votantes potenciales, aunque sólo fuera porque tienen mayores intereses personales en el nivel de presupuesto que se adopte. Courant, Gramlich y Rubinfeld (1979) encontraron que existía una mayor participación electoral de los empleados públicos en votaciones sobre propuestas de limitación de los impuestos en Michigan, y argumentaron que esto conduce a la expansión del sector público. Muestran, en el mundo de un modelo formal, que «mientras el sector privado conserve su derecho a abandonar la comunidad, y mientras no todas las comunidades sufran una presión fiscal elevada y creciente, debería bastar con el sencillo comportamiento optimizante de esos empleados públicos para tener bajo control a los monopolios del sector público». Dentro del sector público, las presiones que conducen a elevar los salarios conducen también a la reducción del nivel de empleo en el sector privado. Obviamente, en el límite ya no quedarían empleados del sector privado para financiar los salarios del sector público. Por consiguiente, aunque el comportamiento electoral del burócrata pueda generar un cierto aumento de los niveles del gasto público, ese aumento tiene sus límites.

En todas las obras comentadas se pone de manifiesto que, aun tomando a los votantes como decisores inmediatos del nivel del gasto público, hay muchas razones que pueden hacer que el nivel efectivamente adoptado resulte demasiado alto para la mayoría; es decir, que en muchos casos la mayoría preferiría que se hubiera gastado menos. También puede ocurrir que la raíz del descontento esté en las propias ineficiencias del nivel de gasto mediano. Aunque sea ese nivel el que se adopte, puede no ser un óptimo de Pareto; con algún intercambio adicional de recursos, todos los votantes podrían salir más beneficiados (o por lo menos igual) que con la asignación mediana.

Los procesos que se utilizan en la realidad para determinar los niveles de gasto son mucho más complicados que esas representaciones. En los Estados Unidos, la elaboración del presupuesto federal corre a cargo de la Office of Management and Budget y otros organismos de la Administración. El presidente es quien lo revisa, lo modifica y lo aprueba. El único control real que ejercen los votantes sobre el proceso reside en la elección de los ocupantes de cargos públicos. Para estudiar la decisión de gasto a nivel institucional se han ideado otros tres tipos de modelos, que son: 1) los modelos de decisión legislativa, que sitúan su punto de mira en los legisladores en cuanto agentes maximizadores de la utilidad y examinan la normativa institucional que rige su actuación; 2) los modelos de decisión burocrática, y 3) los modelos de comportamiento de los grupos de interés, que atribuyen una influencia desproporcionada a determinados demandantes organizados de gastos públicos. Ni que decir tiene que estos modelos se solapan (por ejemplo, en las burocracias se puede ver un tipo de grupo de interés), pero, a efectos de análisis, resulta de utilidad clasificar las argumentaciones existentes.

Modelos de decisión legislativa

Los procedimientos institucionales y normas legislativas del Congreso de los Estados Unidos y de otros cuerpos legislativos ejercen siempre una influencia, directa o indirecta, en el nivel del gasto público. Entre los estudios que hacen uso de modelos formales para profundizar en esas relaciones, los principales son los de Ferejohn (1974), Fiorina y Noll (1978), Weingast (1978) y Shepsle (1979). El punto de enfoque de esas investigaciones han sido las repercusiones de las «normas de aplicabilidad», los «procedimientos de voto», el «universalismo» y las «normas de reciprocidad» en la estructura de la legislación promulgada.

Las normas de aplicabilidad limitan el alcance y naturaleza de las enmiendas que la legislatura puede aceptar a trámite. Los procedimientos de votación aluden, como indica su nombre, a la reglamentación del recorrido que debe seguir la legislación en su paso por subcomités, comités y la legislatura en su conjunto. El principio de universalismo hace referencia a la presión que se ejerce en favor de que casi toda la legislación sea aprobada por mayorías amplias, ya que no por consenso universal. Frente a las coaliciones mínimas para ganar que explotan a los perdedores, se prefiere la formación de coaliciones amplias, con resultados favorables para todos. Finalmente, reciprocidad es la norma de que los agentes interesados «se salgan con la suya»; es decir, cuando un comité informa un proyecto de ley, otros miembros deben apoyarlo por omisión si para ellos no encierra una significación particular.

> Es muy probable que la norma de la mayoría modificada por el universalismo se aparte de la eficiencia hacia una superproducción de bienes y servicios, o dicho en pocas palabras, una actividad del Estado económicamente excesiva. Y, en efecto, los estudios empíricos indican que hay actividades del sector público relacionadas con el universalismo que no se justifican desde el punto de vista económico, ni siquiera en el sentido muy débil de ratios unitarios coste-beneficio. (Fiorina y Noll, 1978).

Ferejohn argumenta que la reciprocidad entre comités genera aumentos de gastos por la forma en que están constituidos los comités. Los legisladores se integran en comités encargados de programas de los que ellos mismos son fuertes demandantes. Por lo tanto, cada comité acuerda un nivel de gasto mayor del que el Congreso en su conjunto aprobaría por mayoría; las normas de reciprocidad garantizan que la decisión del comité sea refrendada por el comité del conjunto. Las normas de aplicabilidad contribuyen a aplicar esas normas o acuerdos (es decir, inducen a la reciprocidad), al asegurar la imposibilidad de llevar a cabo revisiones masivas de la legislación propuesta por un comité. Según Fiorina, con la reciprocidad y el universalismo se pretende que los legisladores puedan maximizar sus objetivos particulares, y concretamente, sus posibilidades de ser reelegidos. Si partimos de la base de que la probabilidad de reelección para un legislador aumenta cuanto mayores sean los beneficios netos que perciba su distrito electoral, se deduce que esa normativa proporciona seguridad al legislador individual.

En un mundo simplificado, en el que

cada legislador favorezca un solo proyecto de ley que beneficie únicamente a su distrito, y en el que los costes de aprobación de las leyes se repartan entre todos los distritos de alguna manera preestablecida, nada garantizará que haya ninguna propuesta de aprobación de un subconjunto de proyectos de ley con carácter de «propuesta de equilibrio», capaz de derrotar a cualquier otra. Cada legislador tiene incentivos para buscar una coalición ganadora que apruebe su proyecto particular, pero una vez formada esa coalición, que prefiere la aprobación de algunos proyectos a la derrota de todos, el desenlace final es imprevisible.

Los acontecimientos pueden ser más previsibles si se somete la consideración de propuestas a ciertas normas legislativas. Supongamos que, una vez que un comité parlamentario ha propuesto aprobar un conjunto de programas, sólo son posibles tres tipos de cambios: 1) se puede añadir otro programa; 2) se puede eliminar uno de los programas, o 3) se puede sustituir uno de los programas propuestos por otro nuevo. Se puede demostrar que, o no se aprobará nada, o se aprobará el conjunto más barato de proyectos para una mayoría de programas nuevos.

En la realidad, los procedimientos legislativos son todavía más complicados. Normalmente, no hay solamente una propuesta de un comité, sino una serie de propuestas, emanada cada una de un comité entre varios. En esta situación, la estabilidad desaparece. Puede ocurrir que M_c no consiga ser aprobada por ningún comité. Aunque sus partidarios son mayoría en la legislatura, quizá no controlen los comités pertinentes. El legislador tiene pocas pistas para saber qué programas serán los que al fin se aprueben; pero con convenir que se aprueben todas las propuestas tendrá garantizado el libre paso de la suya. La ganancia para su distrito será la aprobación de su proyecto de ley menos la parte que al distrito le corresponda en los costes de aprobación de todos los proyectos. A largo plazo, el legislador preferirá su estrategia mientras el beneficio neto que su distrito obtenga de la aprobación de todos los programas sea mayor que la ganancia esperada de una colección de programas seleccionados de forma aleatoria y aprobados por mayoría. Para lograr ese resultado preferible, los legisladores adoptan normas de reciprocidad y universalismo.

Este análisis atribuye el crecimiento del sector público a las incertidumbres de los sistemas legislativos. Para maximizar sus posibilidades de reelección, los legisladores deben adoptar normas y acuerdos que conduzcan a la aprobación de un gran número de programas, y ello aunque una mayoría prefiriera ver derrotados algunos de esos programas. Las únicas soluciones del dilema parecen ser: 1) cambiar la normativa institucional; 2) hacer que el público conozca mejor los costes de los programas, o 3) que haya menos legisladores de carrera.

Algunos economistas políticos, y en particular Arnold (1978), han criticado esta explicación del crecimiento del sector público por entender que las conclusiones que aquí hemos resumido dependen en exceso del supuesto de que todos los beneficios de cada programa van a parar a un solo distrito electoral. Arnold sostiene que este tipo de política electoralista representa sólo un pequeño porcentaje de los gastos gubernamentales, y opina que el análisis de las normas y reglamentaciones legislativas puede ser útil para seguir estudiando el crecimiento del sector público, pero que esto no se hará en las debidas condiciones hasta que se hayan incorporado a esos modelos las características reales de los proyectos de gasto.

Modelos de decisión burocrática

Niskanen (1971) ha presentado la explicación hasta ahora más conocida de por qué el sector público se sitúa por encima del nivel óptimo que se deduce del modelo del votante mediano. El modelo de Niskanen se centra en el comportamiento de una burocracia maximizadora del presupuesto, en la que un departamento de la Administración negocia la concesión de fondos con un comité legislativo de consignaciones. Pero ese comité es un «fuerte demandante» de los bienes y servicios que proporciona el departamento, mientras que el departamento es un productor monopolista. Lo mismo que en el caso anterior, los miembros del comité se integran básicamente en el mismo porque desean los bienes y servicios que él puede autorizar. Dado que la burocracia es el único ofertante del bien, el comité le asigna el montante máximo. No existe, pues, ninguna presión por rebajar los gastos del departamento, porque todos los grupos importantes de agentes están implicados en la expansión continua de dichos gastos.

Otra visión de la decisión burocrática es la que ofrecen Noll y Fiorina (1978), que subrayan la distinción entre crecimiento de la burocracia y crecimiento de los servicios públicos. Estos autores muestran que los legisladores maximizadores de la utilidad tienen incentivos para ampliar el tamaño de la burocracia y reducir a la vez la cantidad de servicios prestados. También según esta visión los legisladores tratan de maximizar sus posibilidades de reelección suministrando servicios y bienes públicos a sus circunscripciones electorales. Los votantes se inclinan por el candidato que prometa mayor bienestar individual. Esto no depende únicamente de lo que el candidato ofrezca, sino también de su capacidad para hacer efectivos los servicios prometidos. Los departamentos de la Administración buscan maximizar el número de burócratas empleados. Noll y Fiorina sostienen que a los burócratas no les interesa maximizar el presupuesto total. Partidas que pueden ser atractivas para el votante individual, como las transferencias directas, apenas lo son para el burócrata. Se nos dice, en cambio, que los legisladores desean extender la burocracia.

En un sistema en el que los impuestos que paga cada persona no están en relación directa con los bienes públicos que recibe, lo más provechoso para los legisladores será ofrecer servicios a sus votantes. Intentarán maximizar sus posibilidades de reelección ofreciendo servicios a sus circunscripciones y dejando crecer a la burocracia. Así, Noll y Fiorina afirman que el sistema político estadounidense, tal y como ahora está estructurado, alimenta la expansión de la fuerza de trabajo del sector público sin oponer una fuerza de contrapeso al deseo de expansión de la propia burocracia.

Margolis (1975) y Kamlet y Mowery (1980) critican el modelo de crecimiento del sector público de Niskanen desde otro ángulo: le atacan por centrarse exclusivamente en las interacciones entre comités parlamentarios, pasando por alto los efectos del poder ejecutivo. Kamlet y Mowery ofrecen datos empíricos que indican una tendencia del Office of Management and Budget y del presidente a la lenidad a la hora de recortar los créditos presupuestarios a largo plazo a cambio de la aceptación de recortes del nivel de gasto propuesto al Congreso. «Hipotecando el futuro» por este sistema, el poder ejecutivo reduce el margen disponible para gastos discrecionales durante los años siguientes. El crecimiento del sector público se atribuye, según esto, al crecimiento de los gastos incontrolables.

Modelos de comportamiento de los grupos de interés

Uno de los modelos clásicos de decisión en el sector público, que se ha descrito a menudo, es el «modelo de los grupos de interés». Los grupos de interés presionan a los poderes públicos por la provisión o denegación de ciertos beneficios; pero los distintos grupos mantienen posiciones contrarias y han de competir por los recursos públicos. A menudo se ha supuesto que esa competencia se traduce en una asignación eficiente de los recursos del Estado.

Olson (1965) señaló uno de los principales problemas de esta teoría, el conocido «principio del *free-rider*», por el cual cada uno de los individuos que forman un grupo numeroso tiene incentivos para dejar que sean los demás los que se esfuercen; él o ella podrán cosechar los beneficios sin pagar ninguno de los costes. En cuanto a los grupos más pequeños, será más probable que sus peticiones de ayuda al Estado no encuentren oposición. Así, el Estado financiará más programas de los que realmente se desean. Salisbury (1978), analizando el papel de los grupos de interés como origen de presiones por la ampliación del sector público, ha sostenido que esos grupos han tenido efectos poco importantes en la creación de programas nuevos, pero que son una fuerza de primera magnitud en orden a la ampliación de las actividades del sector público ya existentes.

Aranson y Ordeshook (1977) han extendido y formalizado los modelos de grupos de interés demandantes del crecimiento del sector público. Parten de cuatro supuestos básicos:

1. El Estado suministra bienes tanto privados como públicos. Esto se puede contemplar de dos maneras. En el sentido tradicional, el Estado puede suministrar bienes privados a determinados grupos y repartir sus costes entre toda la población. Además, todo bien público lleva consigo la provisión de algunos bienes privados. El ejemplo clásico de bien público, la defensa, suministra también un bien privado a los contratistas de la industria militar. Así pues, algunas de las presiones a que responde el gobierno representan la provisión pública de bienes privados.

2. Los grupos de interés constituyen el vehículo transmisor de las presiones que se ejercen sobre el gobierno. Estas organizaciones de presión no son sólo lo que convencionalmente se percibe como tales grupos de interés, sino que entre ellos se cuentan también empleados públicos y departamentos y organismos de la Administración, que se comportan exactamente igual que los grupos empresariales, sindicales, ecológicos o de consumidores cuando reclaman la provisión de aquellos bienes que desean.

3. Se ha sostenido que la población no tiene una apreciación ajustada de los costes o los beneficios de un programa; los costes pueden estar muy repartidos y no guardar relación directa con el programa, y los beneficios pueden sobreestimarse. Los beneficios son muy visibles, y es frecuente que los políticos los exageren. Aquí se supone que la población únicamente se percata de los costes o beneficios de un programa cuando éstos sobrepasan cierto umbral.

4. Finalmente, se supone que los gobiernos actúan de manera incremental, aprobando o cancelando un programa de cada vez.

Con arreglo a estos supuestos, un grupo de interés puede presionar al gobierno por la provisión de un bien público o privado. El gobierno, a través del poder legislativo, decide qué bienes proveer. Aranson y Ordeshook muestran que son muchas las situaciones en las que el Estado puede seguir suministrando bienes privados aunque sus costes sean superiores a sus beneficios. El resultado se podría modelar como un dilema del prisionero con *n* personas. Todos los grupos de interés podrían preferir que nadie obtenga su bien privado de manos del Estado; mas no por ello dejarían de estar motivados para presionar en favor del bien que desean, y que, por lo tanto, les sería suministrado.

La enfermedad de Baumol

El economista William Baumol comparte con los científicos de la medicina el haber prestado su nombre a una enfermedad incurable. Baumol (1967) dio una explicación de la ineficiencia gubernamental y el aumento del empleo y de otros costes en el sector público, que sería como una enfermedad del cuerpo político y de la economía. La explicación se basa en un modelo formal de crecimiento desequilibrado de dos sectores. Se afirma que la productividad es más baja en el sector público, que es más intensivo en servicios que el sector privado. Sin embargo, la tasa salarial común a ambos sectores crece con arreglo a la productividad del sector privado. En este marco, Baumol puso de manifiesto que el progreso tecnológico en el sector privado no hace sino acrecentar los costes del sector público. El meollo de la argumentación es muy sencillo: con una tasa salarial común, que crece al compás de los aumentos de eficiencia que se logran en el sector privado, los costes del sector público (de servicios) se elevan sin que vayan acompañados de mejoras de la productividad. Además, los empleados públicos carecen de incentivos para procurar esas mejoras.

Bradford, Malt y Oates (1969) y Spann (1977) han recopilado algunos datos empíricos para confirmar la hipótesis de la enfermedad de Baumol, pero el modelo descansa sobre supuestos tan estilizados que no resulta fácil su verificación. Los descensos que desde 1975 se vienen registrando en los Estados Unidos, tanto del gasto público como porcentaje del PNB como del empleo en el sector público como porcentaje de la población activa, plantean interesantes enigmas empíricos para la teoría de Baumol. Si ésta es correcta, ello implica que las ganancias en eficiencia han sido mayores en el sector público de los Estados Unidos que en su sector privado. ¿Se habrá curado la enfermedad o será quizá que la ha contraído el sector privado?

Como ya hemos señalado, las generalizaciones empíricas sobre el crecimiento del sector público se hicieron sobre datos de períodos en los que ese crecimiento era irrefrenable, y, por lo tanto, no son de mucha utilidad cuando el tema de reflexión es el tamaño del sector público en momentos de disminución relativa o absoluta. Muchos de los trabajos teóricos que hemos citado en esta sección adolecen de un sesgo normativo: la presunción de que el sector público es demasiado grande o crece demasiado deprisa. La investigación más útil será la que postule y verifique mecanismos de crecimiento y contracción del sector público sin atarlos a muestras limitadas ni a presunciones normativas.

RADICALES Y HEREJES

El desinterés de los radicales

Contemplado desde una perspectiva radical, puede parecer que el tema del crecimiento del sector público es una preocupación equivocada de las gentes de ideología conservadora. Ciertamente, los estudios más estridentes por su

oposición a ese crecimiento, equivocados o no, han procedido de la derecha; la bibliografía izquierdista sobre la cuestión es muy escasa y, en general, se ha limitado a tratarlo sólo de pasada.

No sólo es que la izquierda se sienta generalmente menos amenazada por el crecimiento del gasto público (en gran parte constituido por transferencias), sino que además el fenómeno de la intervención creciente del Estado en la economía les resulta previsible. Hace más de cien años, por ejemplo, que los marxistas vienen asociando el engrandecimiento del poder del Estado con las «leyes de movimiento del capitalismo». El crecimiento del sector público en esta etapa de desarrollo del capitalismo se acepta sencillamente como un ingrediente natural del proceso de la acumulación de capital. Claro está que, dada la laxitud del estilo verbal con que se expresa la teoría, resulta difícil hacer predicciones verificables o descubrir fenómenos empíricos que no concuerden con ella.

A pesar del relativo silencio de los investigadores marxistas sobre este tema, se puede ensamblar una teoría marxista de la expansión del sector público, que, dejando aparte el vocabulario y la retórica, proporcione algunas ideas que los no marxistas deberían tomar en consideración. (Como exposiciones marxistas más accesibles y directas del Estado capitalista y su crecimiento pueden verse, O'Connor, 1973; Gough, 1975, y Foley, 1978). Según la típica argumentación marxista, el Estado capitalista desempeña dos funciones fundamentales y a menudo contradictorias:

- *Colaborar en la acumulación de capital.* En su condición de instrumento de la clase capitalista (los propietarios de los medios de producción), el Estado debe modular las crisis económicas, de las cuales las más graves son las que dimanan de «problemas de subconsumo». Las «crisis de subconsumo» brotan de la contradicción de contener la renta salarial de las masas (y, por lo tanto, su potencial de consumo) mientras existe la necesidad de vender cantidades cada vez mayores de bienes para obtener beneficios.

- *Legitimar el orden social.* «Legitimación» es el proceso de desactivar el descontento organizado mediante reformas que otorguen concesiones a diversos sectores de la clase trabajadora. El ejemplo marxista clásico de legitimación es el efectivo «soborno» de toda la clase obrera alemana que hizo Bismarck con la introducción de la legislación social del bienestar, de carácter liberal, en la década de 1880.

A medida que las crisis económicas se hacen más severas (como esperan los marxistas), se hace mayor la necesidad de que el Estado intervenga en el proceso de acumulación de capital. Y aumenta forzosamente la necesidad de aplacar a la clase trabajadora (la necesidad de legitimación). Por contradictorias que puedan ser estas dos intervenciones en lo que se refiere a garantizar mayores beneficios para la clase capitalista, ambas conducen ineluctablemente a un Estado mayor y más entrometido (para los capitalistas que compiten entre sí por la participación en un pastel económico más pequeño).

Conceder peso a estas tesis requiere quizá creer en la incapacidad estructural de autosostén de los modos de producción occidentales, cosa que no es muy difícil en momentos de crisis económica. Sin embargo, estas perspectivas ponen de relieve que el crecimiento del sector público puede ser un mal sólo a los ojos de las clases privilegiadas, que han de compartir unos beneficios cada vez más exiguos con un Estado que los redistribuye «a los otros».

Echadle la culpa a John Maynard

Mucho se ha hablado sobre el efecto pernicioso que ha tenido, para el crecimiento del sector público, la aceptación paulatina de los instrumentos keynesianos de la política fiscal. Una de las formulaciones más sucintas de esa visión se da en la obra de James Buchanan y Richard Wagner, *Democracy in Deficit: The Politicial Legacy of Lord Keynes* (1977). Buchanan y Wagner no condenan, explícitamente al menos, la teoría macroeconómica keynesiana. Más bien el eje de su argumento es la proposición de que la teoría suministra una justificación «respetable» para que el Estado incurra en déficit anuales que reducen efectivamente el precio aparente de los servicios públicos en relación con la provisión privada de servicios para la actual generación de contribuyentes. La consecuencia de esto, sostienen, es que la oferta de servicios públicos (y el gasto estatal) aumenta a la vez que la carga de deuda que se echa sobre las generaciones futuras de contribuyentes.

La economía keynesiana está esencialmente desprovista de teorías descriptivas y normativas del crecimiento del sector público, y tiene menos que decir, al menos en su forma original, sobre la dinámica de los procesos de ajuste que sobre sus relaciones macroestáticas. De hecho, muchos economistas parecen considerar el crecimiento del sector público como tema más propio de la economía política que de la moderna teoría económica. Los monetaristas, por ejemplo, tienden a atacar la política de estabilización keynesiana por sus efectos teóricamente dañinos sobre la inflación, y la política de endeudamiento por sus despreocupadas suposiciones y por muchas otras cosas que no tienen nada que ver con el crecimiento del sector público. En la medida en que éste va asociado a mayores injerencias del gobierno en los mecanismos de equilibrio del sistema de mercado, es perjudicial desde una perspectiva monetarista; pero aquí, por lo menos en teoría, lo que preocupan son las distorsiones que genera la intervención gubernamental específica, y no el nivel del gasto público *per se*.

¿Qué efectos, pues, ha tenido la economía keynesiana sobre el crecimiento del sector público o las teorías acerca de él? Es claro que ha servido para centrar la atención en el gobierno como fuerza no pasiva de la economía. Empíricamente, sin embargo, no resulta siempre fácil identificar el carácter preciso de esos efectos de las acciones de gobierno. Parece prácticamente imposible, por ejemplo, distinguir en términos empíricos entre por lo menos tres factores relacionados con el impacto de la política fiscal; es decir, el crecimiento del sector público puede entenderse como:

1. crecimiento atribuible a la teoría keynesiana;

2. crecimiento atribuible a una aplicación deficiente de la política fiscal discrecional (tanto si esos problemas de aplicación son estructurales como si son mejorables);

3. crecimiento atribuible a políticas simplemente disfrazadas de política fiscal discrecional.

No por ello, sin embargo, se ha renunciado a tratar de comprender los efectos que el gasto deficitario tiene, con independencia del cual sea su causa inmediata, sobre el crecimiento del sector público. Niskanen (1978), en un estudio empírico, sostiene que el déficit federal ha contribuido a elevar el nivel del gasto federal. Parte de la argumentación es tautológica, porque el déficit es uno de los modos de financiar el gasto. Esta vía de investigación em-

pírica sería mucho más interesante si incluyera el caso del Japón, donde el déficit como porcentaje del gasto público total es dos veces el de los Estados Unidos, mientras que los gastos públicos son inferiores según casi todas las medidas.

La «revolución keynesiana» ha alterado probablemente la apreciación general respecto al impacto positivo que el Estado tiene sobre la economía, pero ha aportado poco en cuanto a la teoría del gobierno y, por extensión, del crecimiento del sector público. Sin una teoría del gobierno es difícil «endogenizar» el sector público dentro de un modelo del sistema económico. Esta dificultad explica la llamativa omisión del tema en gran parte de la teoría del crecimiento económico. Por ser una rama de la economía que atiende explícitamente a las relaciones dinámicas entre procesos macroeconómicos, cabría esperar que se enfrentara al crecimiento del sector público. Y enfrentamiento sí ha habido. El gasto público agregado se suele englobar dentro del gasto de consumo o de inversión, o se prescinde totalmente de él (Domar, 1957, citado en Peacock y Wiseman, 1961).

Políticos miopes y cirrosis hepática

Otra explicación del crecimiento del sector público considera que él mismo es una consecuencia no deseada de la actividad del Estado para resolver otros problemas. Kaufman y Larkey (1980), en un artículo en el que examinan el crecimiento del presupuesto de una administración municipal a lo largo de 55 años, sostienen que los poderes públicos no escogen un presupuesto de determinada magnitud, porque la pregunta «¿a cuánto debería ascender nuestro presupuesto?» en realidad no tiene sentido; no hay criterios operativos que permitan conocer, el tamaño óptimo, ni tan siquiera si un tamaño es mejor que otro. Antes bien, el tamaño del presupuesto es el resultado acumulativo, y en buena medida no deseado, de ir resolviendo una sucesión de problemas presupuestarios de un año para otro. El problema del presupuesto municipal —equilibrar los ingresos y los gastos— es un problema operativo, aunque nada fácil.

Una versión sencilla de la argumentación sería la siguiente: Los políticos y los burócratas son personas cortas de vista, que más que problemas grandes y a largo plazo resuelven problemas pequeños, inmediatos. Los problemas presupuestarios son cronológicamente interdependientes: la forma en que se resuelva el problema de este año afectará materialmente a como sean los problemas de los años siguientes. El comportamiento corto de vista, adaptativo, dentro de un ámbito que es cronológicamente interdependiente, puede generar problemas financieros insolubles con medidas miopes, adaptativas, así como consecuencias acumulativas indeseables (por ejemplo, presupuestos muy grandes o presupuestos de dimensiones moderadas y reducciones abruptas de los servicios).

El nivel y la composición de los ingresos públicos son fruto, en primer lugar, de las decisiones del gobierno en cuanto a qué fuentes de ingresos emplear (y en qué medida) y de las decisiones y acciones de los contribuyentes. Toda explicación satisfactoria del nivel y composición de los ingresos públicos deberá apoyarse en teorías satisfactorias de cómo se toman las decisiones pertinentes. El nivel de gastos está atado al nivel de ingresos (con laxitud en el caso de los gobiernos nacionales deficitarios, y con rigor en el caso de las administraciones estadounidenses de nivel estatal y local, preceptivamente obligadas al equilibrio presupuestario).

A la hora de adoptar decisiones en materia financiera, lo que preocupa en primer lugar a los gestores municipales, y en menor medida a los cuerpos legislativos, es resolver el problema del presupuesto anual, esto es, equilibrar aproximadamente los ingresos y los gastos de cada año. Las legislaturas, los empleados, las entidades productoras de ingresos y otros factores ambientales determinan en parte el «problema presupuestario» para los gestores, y a la vez imponen limitaciones a su actuación para resolver esos problemas operativos inmediatos. No hay mecanismos que permitan determinar holísticamente el tamaño óptimo del presupuesto o las estructuras de ingresos. La búsqueda de modificaciones de los ingresos y gastos se detiene una vez que se ha encontrado una solución satisfactoria para el problema del presupuesto anual.

Muchas decisiones organizativas de importancia, y en particular aquellas que, como las relativas a presupuestos y personal, tienen un carácter periódico, son cronológicamente interdependientes. La forma en que la organización resuelva sus problemas de decisión del período en curso determina en parte tanto los problemas de los períodos sucesivos como la gama de soluciones aplicables a los mismos. Los efectos de los procesos decisorios seriales son, hasta cierto punto, acumulativos. Un comportamiento corto de vista y adaptativo en la resolución de los problemas de decisión puntuales que componen el proceso serial puede generar consecuencias acumulativas que no estaban previstas en esas soluciones fragmentarias, y que contempladas históricamente, con la ventaja que da el ver las cosas *a posteriori*, pueden resultar sorprendentes e indeseables. Es muy improbable, por ejemplo, que ante una *tabula rasa* y una elección holística sobre el tamaño y la estructura de los ingresos municipales, los electorados, los legisladores o los burócratas escogieran nada ni remotamente parecido a lo que se da en la realidad.

Las interdependencias temporales de los procesos decisorios pueden ser directas. Es posible que las soluciones a los problemas vigentes alteren el estado de recursos de una organización o sus obligaciones contractuales, haciendo más o menos difíciles los problemas futuros. Si una universidad gasta una parte de su dotación en gastos corrientes de funcionamiento, o si da carácter fijo a la contratación de una parte sustancial de su cuerpo docente, en el futuro sus problemas de presupuesto y de personal serán más graves. Una administración municipal que fíe el equilibrio de su presupuesto a previsiones de ingresos optimistas, que venda bonos deducibles de impuestos a cambio de efectivo para pagar sus facturas de prestaciones complementarias diferidas, pero costosas, y acepte restringir la discrecionalidad de los gestores en materia de despidos, habrá alterado radicalmente sus problemas de decisión sobre presupuestos y personal en el futuro.

Las interdependencias pueden ser menos directas. El impacto de las decisiones actuales sobre las situaciones futuras puede estar mediado por las respuestas de los individuos y organizaciones del entorno. Los fabricantes de automóviles que controlan costes y precios por procedimientos, tales como reducir gastos en la protección trasera de los depósitos de gasolina, pueden verse enfrentados en el futuro con pagos de indemnizaciones por cuantías superiores al ahorro de costes original, apreciaciones distintas de los consumidores en cuanto a la calidad de su producto, mayor reglamentación directa y legislación más punitiva sobre responsabilidad civil de productos. Las universidades

que equilibren sus presupuestos elevando el coste de las matrículas, aumentando el número de estudiantes por clase y recortando los servicios de ayuda a los estudiantes pueden verse enfrentadas a una afluencia de estudiantes menor y menores ingresos de matrícula. Las administraciones municipales que eleven los tributos visibles (por ejemplo, las tasas de la contribución urbana) o no reduzcan las tasas para amortiguar los efectos fiscales de la inflación sobre la valoración catastral pueden estar alentando de ese modo la iniciativa popular de limitación de los ingresos y/o de los gastos.

Las interdependencias temporales no sólo pueden ser más o menos directas, sino también variar en cuanto a la inmediatez y perceptibilidad de sus consecuencias. En el caso de unas instalaciones recreativas cerradas de nueva construcción, pueden ser obvias las repercusiones para el presupuesto de explotación cuando llega la hora de dotarlas de personal, de calefacción o de alumbrado, pero las repercusiones presupuestarias de un cambio en el diseño del drenaje del lecho de una carretera para ahorrar unos cuantos miles de dólares en los costes de construcción por kilómetro quizá no sean obvios ni siquiera cuando, al cabo de diez o veinte años, empiecen a aparecer más y mayores baches de los que habrían aparecido con el diseño original. Es más probable que se deduzca una enseñanza en el primer caso que en el segundo, tanto por la diferencia en el tiempo transcurrido como por la dificultad relativa de establecer la secuencia de causa a efecto. Para cuando aparecen los baches, los funcionarios que modificaron el diseño de la carretera seguramente no estarán ya en el cargo. A sus sucesores les interesará más resolver el problema de los baches, tal vez con dinero sacado de rebajar los niveles de diseño de las carreteras en curso de construcción, que extraer de la historia del problema actual de los baches enseñanzas que les ayuden a mejorar sus decisiones actuales.

El bebedor no adquiere la cirrosis hepática por un procedimiento de elección holístico y presciente; la adquiere sorbo a sorbo a lo largo de un período dilatado. El resultado refleja los efectos acumulativos de muchas decisiones anteriores, cada una de las cuales, tomada por sí sola, puede parecer ajena al estado cirrótico y relativamente carente de importancia. Pero el estado terminal es indeseado e indeseable. Desde la óptica retrospectiva y privilegiada de una cama de hospital, la visión normativa que tenga el enfermo de sus muchas decisiones anteriores (cómo deberían haber sido) puede diferir considerablemente de la visión descriptiva (cómo fueron en realidad). Por desdicha, el estado fisiológico del hígado ha sufrido alteraciones en gran medida irreversibles. Es demasiado tarde para que un cambio de valores o una visión más certera de las consecuencias de la bebida se reflejen en las decisiones que importan al enfermo. El proceso de aprendizaje es deficiente, en parte, porque los datos que harían posible la adaptación —cambiar de valores o llegar a apreciar mejor las consecuencias de decisiones futuras— permanecen disimulados durante gran parte del período en el que se están tomando las decisiones (beber o no).

Incluso (o especialmente) para los informados no es agradable pensar en las consecuencias de la cirrosis en el momento de decidir. Hay una utilidad, en términos de sensaciones inmediatas, en desentenderse de las consecuencias indeseables e imperceptibles de todos y cada uno de nuestros actos, máxime cuando las conexiones acto-consecuencia son estocásticas y se estudian en un campo de la ciencia que ni seguimos ni entendemos muy bien. Para la persona medianamente informada, calculadora a veces, existe siempre la esperanza de que la medicina descubra una manera de invertir los procesos fisiológicos, o un procedimiento infalible de trasplante de hígado, o la esperanza de ser un tipo fisiológico no propenso a la cirrosis. O el razonamiento puede ser: «Antes de la cirrosis ya llegará otra cosa que acabe con uno, así que más vale no negarse un placer».

Los responsables municipales de hoy son, en gran medida, prisioneros de las decisiones que tomaron sus predecesores. Por ejemplo, si sus homólogos de hace veinte años economizaron en los niveles de calidad de la construcción de carreteras y en los programas de mantenimiento del alcantarillado, hicieron adquisiciones importantes en parques e instalaciones de recreo (con sus correspondientes costes de explotación) y prefirieron no capitalizar plenamente el plan de pensiones, puede ocurrir que sean los responsables actuales quienes tengan que resolver los problemas (por ejemplo, encontrar los ingresos necesarios para reemplazar o mantener las instalaciones o abandonarlas) o descubrir la manera de pasárselos a los responsables futuros. Lo mismo que el hígado del bebedor, gran parte del contexto de las finanzas municipales tiene memoria: su estructura está siendo transformada poco a poco, tanto por las acciones que toman los responsables como por fuerzas que escapan a su control. Las decisiones pasadas no quedan adecuadamente resumidas, en las teorías de la decisión, como «costes pasados» *(sunken costs)* desdeñables dentro de unos procesos temporalmente interdependientes, sin principio ni fin.

También los votantes, los poderes públicos superiores y otros elementos del «contexto institucional» imponen restricciones al comportamiento de los responsables administrativos en cuanto a la resolución del problema presupuestario. Especifican vagamente soluciones impracticables; los votantes con expectativas sobre el nivel de impuestos y servicios reaccionan cuando esas expectativas se vulneran en sentido negativo. Los poderes públicos de rango estatal delimitan estatutariamente lo que los administradores locales pueden hacer en el ámbito financiero.

La explicación que dan Kaufman y Larkey del tamaño del presupuesto y la estructura del ingreso es evolutiva; tamaño y estructura son resultados, en buena parte involuntarios, de las actuaciones desarrolladas por los responsables municipales para resolver de año en año los problemas presupuestarios, en contextos institucionales concretos, que incluyen restricciones impuestas por los votantes y por los poderes públicos de rango superior sobre las soluciones practicables. Los fenómenos observados en cualquier momento dado se entienden mejor como crecimientos dentro de un proceso de elección serial que como resultado de una elección holística implícita o explícita. Es difícil encontrar nada normativamente atractivo en una cirrosis hepática, pero el tamaño del presupuesto y las estructuras del ingreso no son intrínsecamente ni buenos ni malos. Los juicios normativos deben derivarse o bien de un modelo prescriptivo factible, o bien de un modelo positivo que haya sido ligeramente alterado y manipulado para arrojar resultados demostrablemente «mejores».

La idea de que las decisiones sobre incrementos tomadas en secuencia pueden desembocar en sumas totales de sorprendente magnitud no tiene nada de nueva.

> En las constituciones bien compuestas... hay que poner cuidado en evitar que se cometa ninguna otra transgresión de la ley, y más que nada hay que precaverse contra las transgresiones pequeñas, pues

CUADRO N.° 2

NUEVE MODOS DE EXPLICAR EL CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO

	Perspectiva		
Nivel	*Del consumidor*	*Financiera*	*Del productor*
Socioeconómico	Wagner Brecht Fabricant	Oshima	Baran y Sweezy Williamson Baumol y Oates Meidner
Ideológico-cognitivo	Deutsch Easton Downs	Peacock y Wiseman Gupta	Niskanen Downs Parkinson Walker
Político-institucional	Deutsch Sharkansky Timm Hjellum	Sharkansky Sachs y Harris Hinrichs	Niskanen Downs

Fuente: Tarschys (1975).

la transgresión de la ley crece sin ser vista, del mismo modo que acontece muchas veces que las haciendas se arruinan por un gasto pequeño que se repite con frecuencia. Pues no se repara en el gasto porque no se produce todo de una vez, antes bien, el espíritu se extravía ante la exigüidad de los gastos repetidos, como en el enigma de los sofistas, «si cada uno es poco, entonces todos son poco». Esto es verdad en un sentido, pero no en otro; pues la suma total no es poca, sino que está hecha de pocos. Por lo tanto, una cosa contra la que hemos de guardarnos es ese comienzo; y lo siguiente es que no hemos de dar crédito a los argumentos que se ensartan para embaucar a la muchedumbre, porque los hechos los desmienten. (Aristóteles, *Política*, 421).

Como señala Aristóteles, «el espíritu se extravía»; la forma en que se estructuran las decisiones (y la información sobre ellas) puede arrastrar a percepciones erróneas y, desde un punto de vista racional, a decisiones subóptimas.

PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

Llama la atención la disparidad entre lo mucho que se ha escrito sobre el crecimiento (y contracción) del sector público y lo poco que se sabe. Ninguno de los estudios teóricos está lo bastante desarrollado y contrastado para ser persuasivo como teoría positiva o útil como teoría prescriptiva. Son pocas las regularidades empíricas que se han descubierto, y no se ha profundizado en las condiciones en que podrían cumplirse algunas de las regularidades aparentes. Sin embargo, cabría pensar que el tema de las dimensiones del sector público encierra oportunidades reales para la actividad teorizadora del estamento académico; además es un tema de importancia duradera. El mundo necesita teorías que permitan predecir el tamaño del sector público como función de acuerdos institucionales y otros factores controlables, así como de fuerzas inmutables que el hombre no puede controlar. Y también se necesitan teorías sobre las repercusiones de la magnitud y composición del sector público en la equidad, la eficiencia, la libertad individual, el desarrollo económico o cualquier otra cosa que preocupe a un número importante de personas. Ideologías en pro o en contra de una mayor actividad del Estado hay muchas; lo que no abundan son las teorías persuasivas que puedan fundamentar las posiciones ideológicas.

Toda la investigación se resiente de la falta de rigor en la especificación empírica del «sector público» y su crecimiento. Hay enormes problemas conceptuales y de medición, algunos derivados de la dificultad de dilucidar qué entra dentro del sector público y qué no.

El impacto del sector público no acaba en los recursos que posee o administra. Muy a menudo la cuestión del tamaño de los sectores público y privado queda eclipsada por consideraciones viscerales de que «el Estado es demasiado poderoso» o «la propiedad estatal es la única vía al crecimiento». Sin embargo... el Estado puede controlar el sector privado si lo desea, y si cuenta con capital humano o capacidades para hacerlo, a través de toda una gama de instrumentos económicos y políticos, reglamentaciones y decretos... El radio de alcance de la colaboración estatal —o de la injerencia estatal, según que el que habla disfrute de los efectos de esa acción o los padezca— es muy grande. El Estado puede dirigir el comportamiento de los empresarios mediante inspecciones, licencias, sanciones, control de precios, control de divisas o persuasión moral. Incluso dentro del campo muy estrecho de la creación de nuevas empresas, las actividades del Estado pueden ir desde la puesta en marcha de actividades nuevas, pasando por la creación de las condiciones económicas que hagan rentables esas empresas, hasta la financiación de las propias empresas y su gestión en régimen de propiedad directa... En casi todos los países existe hoy en día un alto grado de dependencia mutua entre el sector privado y el sector público. Los dos se nutren de las mismas reservas de hombres y dinero... Hay que ver las aportaciones del sector público no en términos de propiedad, sino en cuanto a los efectos directos e indirectos de todas sus actividades sobre la economía. (Aharoni, 1977, 78, 286).

La dificultad de conceptualizar el sector público complica también el desarrollo de criterios normativos, como han señalado Aranson y Ordeshook

después de pasar revista a una parte de la bibliografía sobre modelos formales.

> Todas estas explicaciones del tamaño y crecimiento del sector público comparten una característica importante: en ninguna de ellas, por separado o en grupo, se encuentra una medida de qué dimensiones debería tener ese sector. Casi todas parten del convencimiento de que ha crecido demasiado. En muchos casos es claro que fue ese convencimiento lo que, de hecho, motivó en un principio la búsqueda de explicaciones. Pero no suele encontrarse ninguna declaración explícita sobre qué dimensiones debería tener el sector público (1980).

Gran parte de los trabajos que se han llevado a cabo sobre el crecimiento del sector público, y particularmente de los de modelización formal, se resienten de la falta de un numerario operativo, un equivalente empírico de un concepto del modelo, y sobre todo de las preferencias. Hay mucho interés político puesto en las dimensiones del sector público, pero ese interés, que se manifiesta incluso en la financiación y publicación de estudios, dificulta la investigación «básica» que habría que hacer sobre cómo funciona el mundo. Las preocupaciones normativas son omnipresentes. El caos que reina en la conceptualización del sector público se refleja en la bibliografía sobre su crecimiento, que propone una serie de explicaciones alternativas de aspectos de la historia, pero no ofrece ideas sobre si determinado sector público es demasiado pequeño o demasiado grande.

Tarschys (1975), en una extensa reseña de la bibliografía sobre el crecimiento del sector público, ofrecía la taxonomía del cuadro n.° 2. Este intento de poner orden en una recopilación caótica de trabajos es valiente, pero sólo en parte consigue su objetivo. Como el propio Tarschys señalaba en su gráfico original, muchos de los trabajos participan de más de un «modo». Tras un rápido repaso de nueve modos superpuestos a veinticinco hipótesis (determinantes), concluye diciendo:

> El catálogo de posibles determinantes del aumento del gasto público que aquí hemos presentado no pretende ser una enumeración exhaustiva, sino tan sólo una serie de ejemplos ilustrativos de los distintos enfoques que se pueden adoptar a la hora de buscar una explicación del crecimiento del sector público. Si la multiplicidad parece abrumadora, téngase en cuenta que un inventario verdaderamente completo de factores conexos sería mucho más extenso. Subdividiendo los nueve campos de nuestro gráfico podríamos llegar fácilmente a cincuenta o setenta y cinco procesos o sucesos distintos que favorecen el aumento del gasto público. No parece que esté próxima una teoría general del crecimiento del sector público... Parece dudoso que se pueda llegar a un entendimiento del fenómeno tomando tantas circunstancias en consideración. A menos que se aíslen variables decisivas, podría incluso ocurrir que la complejidad del proceso desalentara de seguir intentando explicar y predecir las tendencias de las políticas de gobierno y de gasto público (37).

A esto añade Tarschys que en casi todos los estudios se adopta una «perspectiva de consumidor» («los gastos aumentan porque hay una *demanda* creciente de bienes públicos»), e invita a los investigadores a dirigir su atención hacia «los problemas de la estructura y la psicología financieras», «el problema de la política burocrática en su sentido más amplio» y «las rutinas de la adopción de decisiones, los procedimientos de evaluación y revisión, y la estructura misma de las decisiones políticas, que determinan, entre otras cosas, la medida en que las variaciones del entorno afectan a las actividades gubernamentales». Lamentablemente, no da indicaciones específicas sobre cómo convertir la mera atención a esos temas en investigación.

Afxentiou (1979), como muchos otros, se muestra crítico hacia la ley de Wagner y los muchos intentos de contrastarla.

> A pesar de sus varias debilidades metodológicas, que casi reducen su *status* al de una mera proposición vacía, o acaso por esa misma razón, la «ley» de Wagner ha sido contrastada abundantemente con la experiencia de varios países. El que se confirme o no parece depender a menudo de cuáles sean los períodos escogidos, o del grado de agregación de los gastos públicos, o de cómo se formule la «ley» (20).

Su visión de la hipótesis del efecto desplazamiento de Peacock y Wiseman es igualmente severa:

> La estructura teórica del efecto desplazamiento es todavía más débil que la de la «ley» de Wagner... Lo único que han hecho Peacock y Wiseman ha sido proyectar en el tiempo el crecimiento del gasto público *in toto* y ajustado por sus componentes relacionados con la guerra, la defensa y el PNB, todo ello medido en precios constantes, y atribuir el crecimiento relativo del gasto público a un despertar de la conciencia social ocasionado por la guerra y sus secuelas. El mismo método se aplicó a otros países [distintos de Gran Bretaña] y dio resultados igualmente favorables para la hipótesis del desplazamiento. Pero cuando se aplicaron comprobaciones más rigurosas que el simple gráfico geométrico, casi todo lo que la respaldaba se esfumó (21-2, 25-6n).

La insatisfacción de Afxentiou y otros críticos de los enfoques empíricos más destacados en el estudio del crecimiento del sector público nace de la debilidad de la teoría. En esos estudios, como sucede en muchos de las ciencias sociales, al trabajo inductivo le falta rigor teórico, y al trabajo deductivo le falta relevancia empírica.

Peacock distingue las explicaciones del crecimiento del gasto público planteadas del lado de la demanda de las planteadas del lado de la oferta, y da la justificación siguiente de su énfasis, en sus trabajos anteriores, en el lado de la oferta (Peacock y Wiseman, 1961, 1967):

> Un problema serio que surge cuando se intenta aplicar la teoría dinámica del consumidor a la explicación del crecimiento del gasto público estriba en el hecho de que ese gasto se financie no con pagos voluntarios de los consumidores, sino con impuestos. El mecanismo político, a través del cual se toman las decisiones de gasto, diferencia el proceso de elección con respecto al que se daría en el mercado en dos aspectos importantes. En primer lugar, la distribución de «poder adquisitivo» que se encuentra, por ejemplo, en el sistema electoral puede diferir notablemente de la distribución de la renta (antes de impuestos), al nivel de la circunscripción o al nivel parlamentario, y dentro de un país concreto puede variar sustancialmente a lo largo del tiempo. En segundo lugar, el modo de decisión por votación implica inevitablemente un cierto grado de coacción, porque el coste de llegar a decisiones unánimes en todas las cuestiones de las finanzas públicas sería claramente prohibitivo, salvo en unidades políticas muy pequeñas. Los hechos políticos de la vida son uno de los principales obstáculos que se oponen al despliegue de análisis econométricos de series temporales para profundizar en los determinantes del crecimiento del sector público, utilizando como principal factor explicativo el PIB o el PIB per cápita u otra variable semejante. La verificación empírica de ese tipo de hipótesis, que postula que la renta per cápita tiene una importancia estratégica para explicar ese crecimiento, descansa sobre el supuesto de que todas las demás variables que pueden cambiar sustancialmente a lo largo del tiempo, y entre ellas de manera señalada el sistema político, son tan poco importantes que basta simplemente con incluirlas en el término de error. (1979a, 106-07).

Los teóricos serios han de hacer frente a datos (y a menos hechos «estilizados») si pretenden aportar algo más que matemática recreativa. Los estudios empíricos han de estar dirigidos por preocupaciones teóricas si quieren ser

algo más que exploraciones a tientas de un panorama de la experiencia humana infinitamente grande, mal registrado y constantemente cambiante. Aunque su aceptación no sea universal y su práctica sea todavía menos frecuente, la predicción es la prueba concluyente de la teoría, y el estar «demostrablemente equivocado» es un estado importante, a veces virtuoso. En las ciencias sociales es raro que las teorías sean «demostrables». La investigación futura en este sector debe hacer hincapié en la predicción y en distintos procedimientos inductivos y deductivos para explorar las limitaciones. Debe haber más publicación de «hipótesis hermosas asesinadas por hechos feos».

En el futuro inmediato, la investigación sobre el crecimiento y contracción del sector público debe atender especialmente a:

- resolver los muchos problemas de medición y de datos;
- desvelar las consecuencias de la magnitud y composición del sector público;
- elaborar teorías positivas —teorías de «lo que hay»— de los procesos decisorios, que determinen de forma inmediata la cuantía y composición de los gastos públicos.

Los problemas de medición y de datos son enormes en este sector. Hay muy pocos datos longitudinales que sean fiables, y los problemas de comparabilidad de datos de distintos países son imponentes. Hay pocos incentivos que animen al estamento académico (un grupo importante de posibles usuarios, que posee los marcos conceptuales que son esenciales para mejorar los datos) a empeñarse seriamente en la compilación de datos o en el diseño de sistemas de compilación. Tales actividades consumen bastante tiempo y reducen los ritmos de publicación. Disponer de datos buenos (comprensibles) no es un requisito imprescindible para publicar estudios «empíricos»; al fin y al cabo existe la excusa de que «todo el mundo sabe que los datos son deficientes, pero ¿qué le vamos a hacer?».

No hay maneras fáciles de conseguir mejores datos; esa tarea exige dinero y el tiempo de personas cualificadas. Los organismos patrocinadores, los directores de revistas, los editores y otras personas o entidades relacionadas con los procesos de promoción en el ámbito académico pueden contribuir a mejorar la recopilación de datos recompensando los esfuerzos diligentes encaminados a comprender las bases empíricas de la investigación. Por la misma providencia, no se debería recompensar tan a menudo la teorización diligente e ingeniosa en torno a conceptos que no se prestan a una representación empírica, ni el diseño de métodos cada vez más rebuscados para analizar datos básicamente deficientes.

Un segundo aspecto en el que habría que hacer hincapié es la profundización en las consecuencias de la magnitud y composición del sector público. A menos que sepamos algo más sobre esas consecuencias, el estudio de cómo y por qué el sector público llega a tener determinadas dimensiones y tal o cual composición sólo tendrá interés como pasatiempo intelectual. Muchos, por ejemplo, aceptan intuitivamente la superioridad de las formas de mercado sobre otras formas de organización; desgraciadamente, la investigación empírica de base que podría respaldar tales afirmaciones rotundas de la superioridad de esas formas es escasa e inconsistente. De hecho, los mejores trabajos empíricos sobre el crecimiento del sector público, los de Pryor (1968) y Cameron (1978), no son reconfortantes para los adeptos del mercado. En el futuro previsible sería conveniente estudiar áreas funcionales concretas. En los «experimentos naturales» de desregulación (por ejemplo, los que se han hecho en las industrias del transporte aéreo y por carretera en los Estados Unidos) tendrían oportunidad los estudiosos de abordar con rigor el tema de las formas de organización alternativas.

Existe otra oportunidad en el plano de los «experimentos naturales». Los teóricos, que se han mostrado tan diligentes a la hora de elaborar explicaciones de por qué el sector público crece inexorablemente, sobre todo como porcentaje del PNB, del PIB, del PNN, etcétera, deberían tomarse muy en serio la disminución del gasto público en los Estados Unidos (y en otros países para los que se disponga de datos). La disminución es un experimento natural, un punto de inflexión que puede servir de prueba rigurosa para las teorías. Una teoría que no pueda explicar —o mejor aún, predecir— la disminución esencialmente con los mismos medios con que explicaba el crecimiento inexorable es una teoría que probablemente tendrá muy poco que decir sobre cómo funciona el mundo, y que habría que modificar o desechar. Lo ideal sería que las modificaciones no se limitaran a dar a las teorías una mayor plasticidad para acoplarse a los fenómenos. La indagación debería orientarse a desvelar las condiciones en que la teoría se cumple y aquellas otras en que fracasa, no a demostrarla mediante el hallazgo del conjunto de datos más adecuado, o de un conjunto de supuestos debilitados para dar cabida a hechos estilizados. Este experimento natural es una oportunidad, un tanto rara en las ciencias sociales, de seleccionar teorías.

Otra esfera que convendría potenciar es la elaboración de teorías positivas de los procesos de decisión que determinan de manera inmediata las dimensiones y composición del sector público. Las administraciones públicas deciden, generalmente con carácter anual, qué fuentes de ingresos van a utilizar (por ejemplo, impuestos), y en qué medida se va a utilizar cada una de ellas (por ejemplo, los tipos impositivos). También deciden sobre la cuantía y forma de los gastos. Los contribuyentes (personas físicas, economías domésticas y organizaciones) responden diversamente a las decisiones de ingresos y gastos de la Administración; pueden adaptarse con el fin de alterar la incidencia: acrecentar los beneficios derivados del gasto y reducir los costes de sus pagos al erario público. Las teorías acerca de cómo llegan las administraciones públicas y los contribuyentes a esas decisiones son *ipso facto* teorías acerca del tamaño, la composición y, hasta cierto punto, las consecuencias del sector público. La investigación futura debería abordar de forma más directa esos procesos decisorios, tomados por separado y en sus interacciones, y desde distintos enfoques.

Algunos autores (por ejemplo, Furniss, 1979) han insistido en la necesidad del estudio empírico comparativo, y concretamente del que compare las experiencias de diferentes estados nacionales. Habría que hacer estudios comparativos, pero en estos momentos serían más provechosos, en el plano teórico, los estudios longitudinales, la evolución de los sectores públicos a lo largo del tiempo. La ventaja de trabajar con comparaciones, ya sean entre distintos sectores públicos o entre distintos segmentos temporales del mismo, es la ventaja de experimentar con grupos de control y de tratamiento. Si podemos construir una situación en la que las semejanzas sean mayores que las diferencias, quizá lleguemos a entender éstas causalmente. Por desdicha, los sectores públicos se diferencian en muchas dimensiones, y los controles requeridos son excesivos para los datos que tenemos o que podemos reunir.

Cada sector público tiende a parecerse más a sí mismo a lo largo del tiempo que a otros. En general, cuanto menor sea el número de dimensiones que hay que controlar menos serán los grados de libertad necesarios, y más probabilidades tendremos de llegar a comprender los procesos causalmente.

El enfoque comparativo puede ser sumamente útil en niveles micro. Por ejemplo, si de lo que se trata es de desvelar las consecuencias de distintos modos de organización para la efectividad de una política, la comparación entre países puede ser el único enfoque razonable desde el punto de vista del análisis. Una comparación metodológicamente rigurosa de los sistemas ferroviarios de Gran Bretaña, Alemania y los Estados Unidos puede ser mucho más reveladora y provechosa que un análisis histórico del sistema estadounidense.

Se necesita mucha investigación de base en el área sustantiva del crecimiento del sector público, trabajos sin una rentabilidad práctica evidente a corto plazo. Algunos tendrán que insertarse en ámbitos periféricos conexos. Los antropólogos que observan tribus, los sociólogos que analizan comportamientos en grupos pequeños, los expertos en teoría de juegos que estudian experimentalmente la conducta de estudiantes universitarios, pueden aportar revelaciones importantes sobre los impulsos humanos que llevan a privatizar algunas funciones sociales y a hacer colectivas otras. Hay una necesidad de generar y desechar metáforas e hipótesis con más eficiencia. «Toda hipótesis, por absurda que sea, *puede* ser útil en la ciencia, si permite al descubridor concebir las cosas de manera distinta; pero... cuando ha cumplido esa función por azar, corre el riesgo de ser un obstáculo que impida nuevos avances» (Russell, 1963).

Existen, pues, al menos dos razones para estudiar el crecimiento del sector público: 1) informar los procesos de gobierno, y 2) desarrollar teorías mejores de lo que para casi todos los economistas políticos son fenómenos importantes. Sin entrar en las cuestiones filosóficas (véanse, para tratamientos más completos, Larkey 1979a, 1979b), pensamos que para que la acción de gobierno esté mejor informada es esencial contar con mejores teorías, producto de investigaciones de base. La teoría en este ámbito está todavía en una fase que a lo sumo se podría calificar de naciente, y los sociólogos, en cuanto científicos, tienen poco que ofrecer. En cuanto «sabios», en cambio, han dado muchos consejos. Por desgracia, las teorías que les permitirían hacer predicciones mejores sobre las consecuencias de acciones alternativas (por ejemplo, de que la acción del Estado en determinadas materias sea mayor o menor) que las que puedan hacer los políticos, los burócratas o los ciudadanos, no existen todavía.

El tema, sin embargo, brinda un terreno fértil para la investigación básica. Hay bastantes datos. Ha habido, y sigue habiendo, experimentos naturales significativos, que proporcionan torrentes de agua para los molinos de la teorización. Finalmente, el tema posee un interés intrínseco para estudiosos de muchas disciplinas, y, en el caso de que se llegaran a desarrollar teorías útiles para la predicción, los beneficios para la acción de gobierno podrían ser enormes. Existe también el peligro que acecha al teorizador en un ámbito tan politizado: la tentación perenne de aseverar más de lo que la «ciencia» puede justificar.

NOTAS

(*) Publicado, con el título «Why Does Government Grow?», en T. C. Miller (Ed.), *Public Sector Performance*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984.

Escrito con ayuda del Government Finance Research Center, la Municipal Finance Officers Association y la National Science Foundation. Puede verse un repaso más extenso de la misma bibliografía, hecho por los mismos autores, en *Journal of Public Policy*, 1, parte 2, mayo de 1981. Los autores están en deuda con numerosas personas por sus comentarios de fondo y de forma. Las opiniones expresadas son las de los autores, y no deben ser atribuidas a otras personas u organizaciones. Traducción de Equipo de Traductores, S. A.

(1) Entre los estudios llevados a cabo en esos años sobre la ley de Wagner y los determinantes del gasto público, están los de Timm (1961), Höök (1962), Andic y Veverka (1964), Sacks y Harris (1964), Gupta (1967, 1969a, 1969b), Goffman (1968), Morss (1969), Bird (1970, 1971), Gandhi (1971), Goffman y Mahar (1971), Greytak, Gustely y Dinkelmeyer (1974), Andre y Delorme (1975), Gortz (1975), Michas (1975), Beck (1976), Buchanan y Tullock (1977), Wagner y Weber (1977), Ganti y Kolluri (1979), Glennerster (1979), Greene y Munley (1979) y Mann (1980).

(2) Entre los estudios del crecimiento del sector público inspirados en Peacock y Wiseman se encuentran los de Crowley (1971), Bird (1972), Rosenfeld (1973), Marr (1974), Oates (1975) y Diamond (1976). Un autor, Porter (1980), estudiando los niveles de empleo en la administración federal estadounidense y mencionando únicamente la obra de Parkinson (1957), ha reinventado la hipótesis del efecto desplazamiento con un modelo verbal y flojas estadísticas descriptivas.

(3) Un escéptico era Pryor (1968), que descubrió que la política no era importante en otra muestra distinta.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Afxentiou P. C. (1979), *Patterns of Government Revenue and Expenditure in Developing Countries and Their Relevance to Policy*, Atenas, Center of Planning and Economic Research.

Aharoni, Y. (1977), *Markets, Planning, and Developmen: The Private and Public Sectors in Economic Development*, Cambridge, Mass., Ballinger.

Amacher, R. C., Tollison, y Willett, T. D. (1975), «A Budget Size in a Democracy: A Review of the Arguments», *Public Finance Quarterly*, 3 (2), págs. 99-121.

Andic, S., y Veverka, J. (1964), «The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification», *Finanzarchiv*, 23 (enero), págs. 169-278.

Andre, C., y Delorme, R. J. (1975l, «The Long-run Growth of Public Expenditures in France», *Public Finance*, 33 (1/2), págs. 42-67.

Anton, T. J., «Intergovernmental Change in the United States: Myth and Reality», *Program in Urban and Regional Planning Working Paper*, University of Michigan.

Aranson, P. H., y Ordeshook, P. C. (1977): «Incrementalism, Fiscal Ilusion, and the Growth of Government in Representative Democracies», ponencia presentada al *Fourth Interlaken Seminar on Analysis and Ideology*, Interlaken, junio.

— (1977), «A Prolegomenon to a Theory of the Failure or Representative Democracy», en R. D. Auster y B. Sears (comps.), *American Re-Evolution: Papers and Proceedings*, Tucson, Department of Economics, University of Arizona.

— (1980), «The Political Bases of Public Sector Growth in a Representative Democracy», ponencia presentada ante la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D. C.

— (1980), «Alternative Theories of the Growth of Government and Their Implications for Constitutional Tax and Spending Limits», manuscrito, marzo.

Aristoteles, *Politics*, Cambridge, Mass, Loeb Classical Library, Harvard University Press, 1967.

Arnold, R. D. (1978), «Legislatures, Overspending, and Government Growth», *Princeton University Working Paper*, presentado ante la *Conference on the Causes and Consequences of Public Sector Growth*, celebrada en Dorado Beach, Puerto Rico, del 1 al 5 de noviembre.

Baumol, W. J. (1967), «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis», *American Economic Review*, 57 (3), págs. 415-26.

Beck, M. (1976), «The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence», *National Tax Journal*, 29 (1), págs. 15-21.

— (1979), «Public Sector Growth: A Real Perspective», *Public Finance*, 34 (3), págs. 313-43.

BERGSTROM, T. C. (1979), «Do Governments Spend Too Much?», *National Tax Journal*, 32 (2), págs. 81-86.

BIRD, R. M. (1970), «*The Growth of Government Spending in Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation.

— (1971), «Wagner's "Law" of Expanding State Activity», *Public Finance*, 26 (3), págs. 1-26.

— (1972), «The "Displacement Effect": A Critical Note», *Finanzarchiv*, 30, págs. 454-63.

BLACK, D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.

BONIN, J. M., FINCH, B. W., y WATERS, J. B. (1969), «Alternative Tests of the "Displacement Effect" Hypothesis», *Public Finance*, 24 (4), págs. 441-52.

BRADFORD, D. F. MALT, R. A., y OATES, W. E. (1969), «The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections», *National Tax Journal*, 22 (2), págs. 185-202.

BRECHT, A. (1932), *Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben*, Leipzig y Berlín, B. G. Teubner.

BRENNAN, G. (1977), «A Note on Progression and Public Sector Size», *Public Choice*, 32 (invierno), págs. 123-29.

BROWNING, E. K. (1975), «Why the Social Insurance Budget Is Too Large in a Democracy», *Economic Inquiry*, septiembre, 12 (3), págs. 378-88.

BRUNNER, K. (1978), «Reflections on the Political Economy of Government: The Persistent Growth of Government», *Schweizerische Zeitung für Volkswirtschaft und Statistik*, 114 (3), págs. 649-80.

BUCHANAN, J. M. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

— (1977), «Why Does Government Grow?», en T. E. BORCHERDING (comp.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C., Duke University Press.

BUCHANAN, J. M., y TULLOCK, G. (1977), «The Expanding Public Sector: Wagner Squared», *Public Choice*, 31 (otoño), págs. 147-50.

BUCHANAN, J. M., y WAGNER, R. E. (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Nueva York, Academic Press.

BUSH, W. C., y DENZAU, A. T. (1977), «The Voting Behavior of Bureaucrats and Public Sector Growth», en T. E. BORCHERDING (comp.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C., Duke University Press.

BUSH, W. C., y MACKAY, R. J. (1977), «Private versus Public Sector Growth: A Collective Choice Approach», en T. E. BORCHERDING (comp.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C., Duke University Press.

CAMERON, D. R. (1978), «The Expansion of the Public Economy: A Comparativa Analysis», *American Political Science Review*, 72 (4), págs. 1.243-61.

CITRIN, J. (1979), «Do People Want Something for Nothing?: Public Opinion on Taxes and Government Spending», *National Tax Journal*, 32 (2), págs. 113-29.

COURANT, P. N., GRAMLICH, E. M., y RUBINFELD, D. L. (1979), «Public Employee Market Power and the Level of Government Spending», *American Economic Review*, 69 (5), págs. 806-17.

CRASWELL, R. (1975), «Self-Generating Growth in Public Programs», *Public Choice*, 21 (primavera), págs. 91-97.

CRECINE, J. P., KAMLET, M. S. MOWERY, D. C. STOLP y WINER, M. (1977), «The Controllability of "Uncontrollable" Federal Expenditures: Executive Branch Decision-Making», ponencia presentada ante una sesión de las Midwestern Political Science Association Meetings, octubre.

CRECINE, J. P.; KAMLET, M. S.; MOWERY, D. C., y WINER, M. (1981), «The Role of the U. S. Office of Management and Budget in Executive Branch Budgeraty Decision-Making», en J. P. CRECINE (comp.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 2 Greenwich, Conn., JAI Press, págs. 327-57.

CROWLEY, R. W. (1971), «Long Swings in the Role of Government: An Analysis of Wars and Government Expenditures in Western Europe since the Eleventh Century», *Public Finance*, 26 (1), págs. 27-43.

CHAIKEN, J. M., y WALKER, W. E. (1979), *Growth in Municipal Expenditures: A Case Study of Los Angeles*, RAND Report N-1200-RC, Santa Mónica, RAND Corporation.

DAVIDSON, S. *et al.* (1977), *Does the Government Profit from Inflation? AEI Public Policy Forum, 7*, Washington, D. C., American Enterprise Institute.

DAVIS, J. R., y MEYER, C. W. (1969), «Budget Size in a Democracy», *Southern Economic Journal*, 36 (1), págs. 10-17.

DEMSETZ, H. (1979), «The Growth of Government», ponencia presentada ante una conferencia sobre el crecimiento de la regulación, Hoover Institution, Palo Alto, California.

DENZAU, A.; MACKAY, R. J., y WEAVER, C. L. (1979), «Spending Limitations, Agenda Control, and Voters Expectations», *National Tax Journal*, 32 (2), págs. 189-200.

DERTHICK, M. (1975), *Uncontrollable Spending for Social Service Grants*, Washington, D. C., Brookings Institution.

DIAMOND, J. (1976), «Econometric Testing of the "Displacement Effect": A Reconsideration», *Finanzarchiv*, 35, págs. 387-404.

DOMAR, E. (1957), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Nueva York, Oxford University Press.

DOWNS, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row.

— (1965), «Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy», en Edmund S. Phelps (comp.), *Private Wants and Public Needs*, Nueva York, Norton.

DUBIN, E. (1977), «The Expanding Public Sector: Some Contrary Evidence: A comment», *National Tax Journal*, 30 (1), pág. 95.

FABRICANT, S. (1952), *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, Nueva York, National Bureau of Economic Research.

FEREJOHN, J. (1974), *Pork-Barrel Politics*, Stanford, Stanford University Press.

FESMIRE, J. M., y BEAUVAIS, E. C. (1978), «Budget Size in a Democracy Revisited: The Public Supply of Private, Public, and Semipublic Goods», *Southern Economic Journal*, 45 (2), págs. 477-93.

FIORINA, M. P., y NOLL, R. G. (1978), «Voters, Bureaucrats, and Legislators: A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy», *Journal of Public Economics*, 9 (2), págs. 239-54.

FLOWERS, M. R. (1977a), «Multiple Tax Sources, Voting Equilibrium, and Budgetary Size», *Public Finance*, 32, págs. 210-24.

(1977b), «Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice: Comment», *Public Choice*, 29 (primavera), págs. 127-39.

FOLEY, D. K. (1978), «State Expenditure from a Marxist Perspective», *Journal of Public Economics*, 9 (2), págs. 221-38.

FORSMAN, A. *et al.* (1979), «The Expansion of the Public Sector in Sweden in the Postward Period», en B. GUSTAFSSON (comp.), *Postindustrial Society*, Nueva York, St. Martin's.

FREEMAN, R. A. (1975), *The Growth of American Government*, Palo Alto, Calif., Hoover Institute Press.

FRIEDMAN, M. (1978), «From Galbraith to Economic Freedom», en M. Friedman (comp.), *Tax Limitation, Inflation, and the Role of Government*, Dallas, Fisher Institute.

FROLICH, N., OPPENHEIMER, J. A., y YOUNG, O. R. (1971), *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton, N. J. Princeton University Press.

FURNISS, N., y TILTON, T. (1977), *The Case for the Welfare State*, Bloomington, Indiana University Press.

GALBRAITH, J. K. (1971), *The New Industrial State*, Boston Houghton Mifflin.

GANDHI, V. P. (1971), «Wagner's Law of Public Expenditure: Do Recent Cross-Section Studies Confirm It?», *Public Finance*, 26 (1), págs. 44-56.

GANTI, S., y KOLLURI, B. R. (1979), «Wagner's Law of Public Expenditure: Some Efficient Results for the United States», *Public Finance*, 34 (2), págs. 225-33.

GLENNERSTER, H. (1979), «The Determinants of Public Expenditure», en T. A. BOOTH (comp.), *Social Policy and the Expenditure Process*, Oxford, Blackwell.

GOETZ, C. J. (1977), «Fiscal Illusion in State and Local Finance», en T. E. BORCHERDING (comp.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C., Duke University Press.

GOFFMAN, I. J. (1968), «On the Empirical Testing of Wagner's Law: A Technical Note», *Public Finance*, 13 (3), págs. 359-66.

GOFFMAN, I. J., y MAHAR, D. J. (1971), «The Growth of Public Expenditures in Selected Developing Nations: Six Caribbean Countries, 1940-65», *Public Finance*, 26 (1), págs. 57-74.

GORDON, D. F. (1978), «Debts, Keynes, and our Present Discontents», *Journal of Monetary Economics*, 4 (83), págs. 583-89.

GORTZ, E. (1975), «Den Offentlige sektors relative storrelse og lonudviklingen for offentligt ansatte» [Los aumentos salariales en el sector público y el tamaño relativo del sector público; con resumen en inglés], *Nationalokonomisk Tidsskrift*, 113 (1), págs. 115-21.

GOUGH, I. (1975), «State Expenditures in Advanced Capitalism», *New Left Review*, 92, págs. 53-92.

GRAMLICH, E. M. (1978), «State and Local Budget Surpluses and Federal Grant Policies», en *Local Distress, State Surpluses, Proposition 13: Prelude to Fiscal Crisis or New Opportunities?*, Hearings before the Subcommitee on the City, Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, House of Representatives, y Joint Economic Committee, Washington, D. C., 25 y 26 de julio.

GREENE, K. V., y MUNLEY, V. G. (1979), «Generating Growth in Public Expenditures: The Role of Employee and Constituent Demand», *Public Finance Quarterly*, 7 (1), págs. 92-109.

GREENWOOD, R., *et al.* (1980), «Incremental Budgeting and the Assumption of Growth: The Experience of Local Government», en M. WRIGHT (comp.), *Public Spending Decisions: Growth and Restraint in the 1970s*, Londres, Allen & Unwin.

GREYTAK, D., GUSTELY, R., y DINKELMEYER, R. J. (1974), «The Effects of Inflation on Local Government Expenditures», *National Tax Journal*, 27 (4), págs. 583-98.

GUPTA, S. P. (1967), «Public Expenditure and Economic Growth: A Time-Series Analysis», *Public Finance*, 22 (4), págs. 423-61.

— (1969a), «Public Expenditure and Economic Development: A Cross-Section Analysis», *Finanzarchiv*, 28 (1), págs. 26-41.

— (1969b), «Using Various Statistical Measures to Analyze the Size of the Public Sector: Comment», en A. T. PEACOCK (comp.), *Quantitative Analysis in Public Finance*, Praeger Special Studies in International Economics and Development, La Haya, Praeger.

HANSEN, S. B., y COOPER, P. (1980), «State Revenue Elasticity and Expenditure Growth», *Policy Studies Journal*, 9 (1), págs. 26-33.

HOÖK, E. (1962), «The Expansion of the Public Sector: Study of the Development of Public Civilian Expenditures in Sweden during the Years 1913-1958», *Public Finance*, 17 (4), págs. 289-312.

JACOBE, D. J. (1977), «Federal Propensities to Spend and Tax», en T. E. BORCHERDING (comp.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C., Duke University Press.

KAMLET, M. S., y MOWERY, D. C. (1980), «Bureaucrats, the President, and the Growth of Government», ponencia presentada ante la asamblea de octubre de la Association for Public Policy Analysis and Management, Boston.

KATZ, H. (1980); *The Impact of Public Employee Unions in City Budgeting and Employee Remuneration: A Case Study of San Francisco*, San Francisco, Garland Press.

KAUFMAN, H. (1976), *Are Government Agencies Immortal?*, Washington, D. C., Brookings Institution.

KAUFMAN, S., y LARKEY, P. D. (1980), «The Composition and Level of Municipal Revenues: An Adaptive, Problem-Solving Explanation», *Social Science Working Paper*, Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, marzo.

KELLEY, A. C. (1976), «Demographic Change and the Size of the Government Sector», *Southern Economic Journal*, 43 (2), pags. 1.056-66.

KENDRICK, M. S. (1955), *A century and a Half of Federal Expenditures*, National Bureau of Economic Research Occasional Paper 48, Nueva York.

MACKAY, R. J., y WEAVER, C. L. (1978), «Monopoly Bureaus and Fiscal Outcomes: Deductive Models and Implications for Reform», en G. TULLOCK y R. E. WAGNER (comps.), *Policy Analysis and Deductive Reasoning*, Lexington, Mass., D. C. Heath.

— (1979), «On the Mutuality of Interests between Bureaus and High-Demand Review Committees: A Perverse Result», *Public Choice*, 34 (3/4), págs. 481-91.

MANN, A. J. (1980), «Wagner's Law: An Econometric Test for Mexico, 1925-1976», *National Tax Journal*, 33 (2), págs. 189-201.

MARGOLIS, J. (1975), «Bureaucrats and Politicians: Comment», *Journal of Law and Economics*, 18 (3), págs. 645-59.

MARR, W. L. (1974), «The Expanding Role of Government and Wars: A Further Elaboration», *Public Finance*, 29 (3/4), págs. 416-21.

MARTIN, A. M., y LEWIS, W. A (1956), «Patterns of Public Revenue and Expenditure», *Manchester School*, 24 (3), págs. 203-32.

MCMAHON, W. W. (1971), «Cyclical Growth of Public Expenditure», *Public Finance*, 26 (1), págs. 75-105.

MELTZER, A., y RICHARD, S. F. (1978): «Why Government Grows (and Grows) in a Democracy», *Public Interest*, 52 (verano), págs. 111-18.

MICHAS, N. A. (1975), «Wagner's Law of Public Expenditures: What Is the Appropriate Measurement for a Valid Test? », *Public Finance*, 30 (1), págs. 77-85.

MORSS, E. R. (1969), «Using Various Statistical Measures to Analyze the Size of the Public Sector», en A. T. PEACOCK (comp.), *Quantitative Analysis in Public Finance*, Praeger Special Studies in International Economics and Development, La Haya, Praeger.

MUNLEY, V. G., y GREENE, K. V. (1978), «Fiscal Illusion, the Nature of Public Goods, and Equation Specification», *Public Choice*, 33 (1), págs. 95-100.

MUSGRAVE, R. A., y CULBERTON, J. M. (1953), «The Growth of Public Expenditures in the United States, 1890-1948», *National Tax Journal*, 6 (2), págs. 97-115.

NISKANEN, W. A. (1968), «Nonmarket Decision-Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy», *American Economic Review*, 58 (2), págs. 293-305.

— (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, University of Chicago Press.

— (1978), «Deficits, Government Spending, and Inflation: What Is the Evidence?», *Journal of Monetary Economics*, 4 (3), págs. 591-602.

NOLL, R., y FIORINA, M. (1978), «Voters, Bureaucrats, and Legislators», *Journal of Public Economics*, 7 (2), págs. 239-54.

NUTTER, G. W. (1978), *Growth of Government in the West*, Washington, D. C., American Enterprise Institute.

OATES, W. E. (1975), «"Automatic" Increases in Tax Revenues: The Effect on the Size of the Public Budget», en W. E. OATES (comp.), *Financing the New Federalism: Revenue Sharing Conditional Grants, and Taxation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St Martin's.

OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

OSHIMA, H. T. (1957), «The Share of Government in Gross National Product for Various Countries», *American Economic Review*, 47 (3), págs. 381-90.

PARKINSON, C. N. (1957), *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Boston, Houghton Mifflin.

PEACOCK, A. T. (1972), «New Methods of Appraising Government Expenditure: An Economic Analisys», *Public Finance*, 27 (2), págs. 85-91.

— (1979a), *The Economic Analysis of Government and Related Theories*, Nueva York, St Martin's.

— (1979b), «Public Expenditure Growth in Postindustrial Society», en B. Gustafsson (comp.), *Postindustrial Society*, Nueva York, St Martin's.

Peacock, A. T. y Robertson, D. J. (comps.) (1963), *Public Expenditures: Appraisal and Control*, Edimburgo, Oliver & Boyd.

Peacock, A. T., y Wiseman, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton, N. J., Princeton University Press.

— (1967), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 1890-1955*, Londres, Allen & Unwin.

— (1972), «Determinants of Government Expenditure», en B. S. Sahni (comp.), *Public Expenditure Analysis; Selected Readings*, Rotterdam, Rotterdam University Press.

— (1979), «Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth», *Public Finance Quarterly*, 7 (1), págs. 3-23.

Pluta, J. E. (1974), «Growth and Patterns in U.S. Government Expenditures, 1956-1972», *National Tax Journal*, 27 (1), págs. 71-92.

— (1979), «Wagner's Law, Public Sector Patterns, and Growth of Public Enterprises in Taiwan», *Public Finance Quarterly*, 7 (1), págs. 25-46.

Pommerehne, W. W. (1978), «Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities», *Journal of Public Economics*, 9 (2), págs. 255-80.

Pommerehne, W. W., y Schneider, F. (1978), «Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending», *Kyklos*, 31 (3), págs. 381-408.

Porter, B. D. (1980), «Parkinson's Law Revisited: War and the Growth of American Government», *Public Interest*, 60 (verano), págs. 50-68.

Pryor, F. L. (1968), *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Londres, Allen & Unwin.

Ratchford, B. U. (1959), *Public Expenditure in Australia*, Durham, N. C., Duke University Press.

Romer, T., y Rosenthal, H. (1978)), «Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo», *Public Choice*, 33, págs. 27-43.

Rosenfeld, B. D. (1973), «The Displacement Effect in the Growth of Canadian Government Expenditures», *Public Finance*, 28 (3/4), págs. 301-14.

Rostow, W. W. (1971), *Politics and the Stages of Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rupprecht, E. O. (1974), «How Big Is Government?», *Finance Development*, 11 (1), págs. 29-33.

Russell, B. (1963), «Plato's Theory of Ideas», en T. L. Thorson (comp.) *Plato: Totalitarian or Democrat?*, Nueva York, Prentice Hall.

Sacks, S., y Harris, R. (1964), «The determinants of State and Local Government Expenditures and Intergovernmental Flows of Funds», *National Tax Journal*, 1, págs. 75-85.

Salisbury, R. H. (1978), «Interest Groups and Governmental Growth», Washington University Working Paper, presentado ante la Conference on the Causes and Consequences of Public Sector Growth, celebrado en Dorado Beach, Puerto Rico, del 1 al 5 de noviembre.

Schumpeter, J. A. (1954), *History of Economic Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.

Shepsle, K. (1979), «Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models», *American Journal of Political Science*, 23 (febrero), págs. 23-57.

Skolka, J. V. (1977), «Unbalanced Productivity Growth and the Growth of Public Services», *Journal of Public Economics*, 7 (2), págs. 271-80.

Spann, R. M. (1977), «The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-1970», en T. E. Borcherding (comp.) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C., Duke University Press.

Stewart, J. D. (1980), «From Growth to Standstill», en M. Wright (comp.) *Public Spending Decisions: Growth and Restraint in the 1970s*, Londres, Allen & Unwin.

Tanzi, V. (1973), «The Theory of Tax Structure Change during Economic Development: A Critical Survey», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 32 (2), págs. 199-208.

Tarschys, D. (1975), «The Growth of Public Expenditures: Nine Models of Explanation», *Scandinavian Political Studies*, 10, págs. 9-31.

Tax Foundation (1967), *Growth Trends of New Federal Programs, 1955-1968*, Nueva York, Tax Foundation.

— (1979), *Facts and Figures on Government Finance, 20th Biennial Edition*, Washington, D. C., Tax Foundation.

Timm, H. (1961), «Das Gesetz der Wachsenden Staatausgaben», *Finanzarchiv*, 21 (enero), págs. 210-47.

Tocqueville, A. de (1835). *Democracy in America*, Oxford, Oxford World Classics, 1965.

Trescott, P. B. (1955), «Federal-State Financial Relations, 1970-1860», *Journal of Economic History*, 15 (3), págs. 227-45.

Veverka, J. (1963), «The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790», en A. T. Peacock y D. J. Robertson (comps.), *Public Expenditures: Appraisal and Control*, Edimburgo, Oliver & Boyd.

Wagner, A. (1877), *Finanzwissenschaft, I*, Leipzig, C. F. Winter.

— (1890), *Finanzwissenschaft, II*, Leipzig, C. F. Winter.

— (1893), *Grundlegung der politischen Okonomie*, Leipzig, C. F. Winter.

Wagner, R. E. (1976), «Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice», *Public Choice*, 25 (primavera), págs. 45-61.

— (1977), «Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice: Reply», *Public Choice*, 29 (primavera), págs. 131-32.

Wagner, R. E., y Weber, W. E. (1977), «Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government», *National Tax Journal*, 30 (2), págs. 59-68.

Watson, W. G. (1978), «Bacon and Eltis on Growth, Government, and Welfare: Review Article», *Journal of Comparative Economics*, 2 (1), págs. 43-56.

Weidenbaum, M. L. (1969), «Budget "Uncontrollability" as an Obstacle to Improving the Allocation of Government Resources», en *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, vol. I, compendio de documentos publicado por el Subcommittee on Economy in Government, Joint Economic Committee, Congress of the United States.

Weingast, B (1978), «A Rational Choice Perspective on Congressional Norms», *American Political Science Review*, 72.

Weiss, S. J. (1969), «Factors Affecting the Government Revenue Share in Less Developed Countries», *Social and Economic Studies*, 18, págs. 348-64.

Wilensky, H. L. (1976), *The «New Corporatism», Centralization, and the Welfare State*, Beverly Hills, Sage.

Williamson, J. G. (1961), «Public Expenditures and Revenue: An International Comparison», *Manchester School*, 29 (1), págs. 43-56.

Wiseman, J., y Diamond, J. (1975), «Comment: On "Long-Run Growth of Nondefense Government Expenditures in the United States"», *Public Finance Quartely*, 3 (4), págs. 411-14.